

Análise da Legislação que Rege as Contratações de Serviços de Ti na Administração Pública e dos Contratos do Tcu e Tse: um Estudo

Graziela Ferreira Guarda
graziela fg@yahoo.com
UCB

Edgard Costa Oliveira
ecosta@unb.br
UNB

Rafael Timóteo de Sousa Junior
desousa@unb.br
UNB

Resumo: Considerando-se a importância da legislação que rege as contratações dos serviços terceirizados de Tecnologia da Informação (TI), a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04 (IN 04) e o montante de gastos despendidos nesse segmento, o presente estudo analisa a viabilidade e os impactos da IN 04 em relação aos contratos de serviços/produtos de TI. Em paralelo, analisa historicamente os contratos de prestação de serviços terceirizados de TI mantidos pelos órgãos TCU e TSE durante os anos de 2001 a 2008 com o objetivo de propor recomendações que auxiliem no processo de contratação de serviços de TI na Administração Pública. Na análise, foi feito um levantamento detalhado da legislação pertinente e foram identificados contratos, bem como, os termos aditivos que foram adicionados a cada contrato ao longo do tempo de sua vigência pelos órgãos estudados. Ao final, verificou-se que existe uma discrepância entre os gastos previstos e os gastos efetivos ao longo desses anos. Desta maneira, a terceirização de TI não se mostrou, necessariamente, a melhor solução para os problemas que o setor público enfrenta com a falta de pessoal qualificado, levando-se a uma reflexão sobre o custo-benefício de se manter esses contratos dentro da gestão governamental.

Palavras Chave: Terceirização de TI - Governo Federal - Contratos de TI - -

1. INTRODUÇÃO

A atividade de terceirização ou *outsourcing*¹ de Tecnologia da Informação (TI) tem apresentado taxas significativas de crescimento no segmento² de prestação de serviços de TI. Isso é válido tanto para o mercado brasileiro quanto para o mercado global (Hendry, 1997).

A Administração Pública é uma das principais contratantes desses serviços de TI, contribuindo assim, para o fortalecimento do crescimento desta terceirização. Essa decisão está alinhada com o Decreto-Lei nº 200/67, art. 10, § 7º, que estabelece que a administração deve concentrar seus esforços nas atividades de gestão e não nas tarefas executivas. Em complemento, o Decreto nº 2.271/97 definiu que as atividades de informática devem ser preferencialmente contratadas de terceiros. Porém, alguns autores que examinaram as contratações de TI no setor público reportaram problemas de desempenho em decorrência de falta de formalização do processo de contratação, de falta de conhecimento sobre ele e de deficiências na sua execução (Barbosa, 2006; Cardoso, 2009; e Cardoso, 2000).

Deste modo, o processo de contratação de serviços de TI precisa, para ser mais eficiente, de um amplo planejamento que seja capaz de nortear os investimentos e assegurar o benefício pretendido para os processos de negócio. Esse planejamento deve permear toda a organização, fornecendo à área de TI a clareza necessária acerca da direção e dos objetivos da organização. Conseqüentemente, toda contratação de bens e serviços de TI deve possuir como objetivo maior o atendimento de um ou mais objetivos estratégicos, detalhando o benefício pretendido e os indicadores e metas para alcançá-los (Cruz, 2008).

Buscando atingir aos objetivos propostos nesse estudo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, na qual são abordados temas como: conceitos de terceirização e terceirização de TI e legislação na Administração Pública. Posteriormente foi realizado um levantamento dos gastos que o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) empregaram com contratos de terceirização de TI referente aos anos de 2001 a 2008 - contratos já finalizados.

1.1. OBJETIVOS

Propor recomendações que auxiliem no processo de contratação de serviços de TI na Administração Pública Federal e analisar contratos de licitação dos períodos entre 2001 a 2008 com o intuito de identificar se ocorreu discrepância entre os gastos previstos e os gastos efetivos nos contratos de prestação de serviços terceirizados de TI pela Administração Pública, utilizando como instrumento comparativo a Normativa SLTI/MPOG nº 04/10.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. CONCEITOS DE TERCEIRIZAÇÃO

¹ *Outsourcing* de TI pode ser definido como a contratação de uma organização externa especializada para fornecer serviços de TI. Isso ocorre quando a empresa não quer utilizar seus recursos internos para operar e/ou implementar seu próprio setor de TI.

² O setor de TI pode ser basicamente dividido em três principais segmentos: (i) *hardware*; (ii) *software*; e (iii) serviços de TI. No segmento serviços de TI, entre as diversas categorias ou tipos de serviços que o compõem estão: (i) *outsourcing*; (ii) consultoria; (iii) integração e desenvolvimento; (iv) suporte e treinamento. O serviço de *outsourcing* por sua vez pode ser subdividido em: (i) *outsourcing* de aplicações de *software* (desenvolvimento e manutenção); (ii) *outsourcing* de infraestrutura de TI (gerenciamento de máquinas, servidores) e (iii) *outsourcing* de processos de negócios altamente dependentes de TI, tais como compras, Recursos Humanos, entre outros.



A terceirização, em seu sentido mais amplo, significa a compra de qualquer produto ou serviço de outra empresa. Em geral, as empresas terceirizam os produtos e serviços que não podem ou não querem produzir por si mesmas (Turban, McLean & Wetherbe, 2004). Derivada do inglês, *outsourcing*, (formada pelas palavras *out* + *source*, ou seja, fonte externa) é uma abordagem de gestão que permite delegar a um agente externo a responsabilidade operacional por processos ou serviços, até então, realizados na organização.

A terceirização possui abordagens diferenciadas, de forma que torna-se importante conhecer os conceitos de alguns autores, para que se possa avaliar qual modelo se adapta melhor em determinada organização.

A terceirização de forma clássica, como relata (Guarda, 2008), pode ser definida como um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades de apoio para terceiros – com os quais se estabelece uma relação de parceria – ficando a empresa concentrada apenas em tarefas ligadas ao negócio em que atua. Já (Foina, 2001), defende que terceirização é a transferência de funções e serviços para empresas terceiras.

Já (Beal, 2005) afirma que o processo de terceirização é a transferência de todas as atividades que não fazem parte da competência básica estrutural da empresa. O autor afirma, ainda, que a terceirização surgiu com o intuito de reduzir custos, aumentar a produtividade da empresa, e aumentar a qualidade e produtividade dos serviços, mesmo que estes fatores nem sempre fossem atendidos.

Sumarizando, percebe-se que a terceirização quando adotada com o objetivo de aumentar a qualidade e reduzir os custos, impõe uma transformação às organizações, forçando-as a concentrarem todas as energias em sua atividade principal e/ou de maior valor agregado para o negócio, gerando, com isso, melhores resultados, favorecendo a eficácia e otimização da gestão. Segundo (Queiroz, 1998), os índices de qualidade do processo de terceirização estão ligados à especialidade dos parceiros, ou seja, quanto mais experiência o terceiro tem em relação ao seu serviço, melhor será sua eficiência e eficácia na execução dos mesmos.

2.2. TERCEIRIZAÇÃO EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI)

Terceirizar os serviços de TI tem sido cada vez mais comum no âmbito organizacional, especialmente no setor público, visto que a tecnologia, hoje, é algo indispensável em qualquer campo de atuação. Assim, as organizações preferem terceirizar para executar a gestão concentrando os esforços nas atividades fim, gerando assim, mais confiança frente às empresas concorrentes e cada vez mais lucros.

A terceirização de TI tem sido definida conforme a estratégia da organização buscando manter o controle sobre prazos e qualidade dos serviços prestados (Leite, 1997). Desta mesma maneira, (Earl, 1998) considera que a terceirização da TI tem origem na necessidade de cortar custos e reduzir pessoal. Já para (Araújo, 2008), a motivação das empresas em terceirizar a área tecnológica ocorreu em virtude dos grandes avanços no campo tecnológico, onde seria mais fácil e produtivo terceirizar a executar estes serviços.

2.2.1 VANTAGENS E DESVANTAGENS DA TERCEIRIZAÇÃO DE TI

Pode-se dizer que a terceirização em TI tem como principais vantagens a disposição de vários profissionais multidisciplinares para resolver o problema da organização contratante, a

redução dos custos, concentração de atividades, competências, economia de mão de obra e a eliminação de atividades de rotina.

De maneira geral, os benefícios esperados com a terceirização em TI são:

1. Financeiramente: a redução de custos, a transferência de saídas imediatas de capital com pagamentos periódicos;
2. Tecnicamente: a melhora da qualidade dos serviços da TI, a obtenção de acesso a novas tecnologias; e,
3. Estrategicamente: o foco na atividade principal, o tempo para o mercado, e a possibilidade de atração de profissionais especializados para a função.

De acordo com (Laudon, 2004), a vantagem de se terceirizar está em reduzir ou controlar os custos do processo, além de produzir sistemas quando recursos internos não estão disponíveis ou são deficientes. Neste sentido, (Leite, 1997) complementa que entre as vantagens em terceirizar a TI está, também, a possibilidade de contar com um especialista no assunto e ainda focar a TI às prioridades do negócio.

Para (Dias, 2000) são desvantagens, os problemas de rescisão de contratos, a perda do controle, a burocracia, experiências profissionais perdidas e os conflitos de interesse. O autor afirma ainda que o problema do não gerenciamento interno dos serviços prestados implica na perda do conhecimento adquirido no tempo em que estão no poder de terceiros, dificultando a continuidade do serviço caso a empresa passe a não mais lhe atender. Um bom exemplo disso é a constatação feita pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em sua auditoria documentada no Acórdão 1.521/03-Plenário que mostrou o uso excessivo da terceirização da TI na Administração Pública Federal com a perda da inteligência de negócio.

Tabela 2.1 – Principais Vantagens e Desvantagens da Terceirização de TI.

	Vantagens de Terceirizar a TI:	Desvantagens de Terceirizar a TI:
1	Despreocupação com suprimentos.	A falta de capacitação/qualificação do terceiro.
2	O alto nível dos serviços, com o aumento da satisfação do usuário.	As dificuldades de entendimento do negócio do cliente.
3	Flexibilidade técnica.	A perda de controle sob a qualidade, sobre os custos e sobre os prazos.
4	Objetividade da análise custo x benefício para novos projetos.	A resistência interna do pessoal técnico e dos usuários em relação aos terceirizados.
5	A previsão dos gastos.	A cultura do terceirizado não se adaptar ao padrão da empresa.
6	A transferência da responsabilidade das operações dos sistemas.	As metas mal planejadas.
7	-	As reclamações trabalhistas.
8	-	O vazamento de informações confidenciais.
9	-	O aumento nos custos e nos processo de licitação uma vez que o volume de gastos ao final de um contrato dificilmente são os mesmos previstos inicialmente.

Conforme os expostos pela Tabela 2.1 destacam-se as principais vantagens de acordo com (Leite, 1997) e (Vidal, 1993), no entanto, apesar dos benefícios em se terceirizar os serviços de TI, não são todas as organizações que se beneficiam desse processo, e as desvantagens ao utilizá-la podem criar sérios problemas para as empresas contratantes, caso não seja bem compreendida e gerenciada (Laudon, 1994) e em paralelo, destacam-se as principais desvantagens em se terceirizar a prestação dos serviços de TI.

De acordo com o exposto pelos autores, muitos são os riscos de se terceirizar a TI. Na Administração Pública Federal, a terceirização é hoje uma das principais responsáveis pelas

inconformidades contratuais e o não aproveitamento dos produtos entregues, especialmente os sistemas de informação. A falta de gerenciamento e fiscalização de contratos faz com que os serviços prestados nem sempre atendam aos objetivos da contratação e em alguns casos observa-se que essas falhas vêm do edital de licitação, etapa essa anterior a contratação do fornecedor. Se as regras para a prestação dos serviços não forem bem definidos no edital e não previr sanções administrativas para o caso do não cumprimento das atividades, os riscos aumentam consideravelmente.

Por fim, as desvantagens apresentadas podem ser amenizadas com as precauções expostas por (Foina, 2001):

- ✓ Definir claramente no contrato a área de atuação da empresa terceira;
- ✓ Estabelecer métricas para gerenciar a qualidade do serviço prestado;
- ✓ Definir quantidade de horas mínimas e mensais a serem desenvolvidas.

2.3. TERCEIRIZAÇÃO DE TI NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Atualmente, os serviços de TI na Administração Pública Federal têm sido em sua grande maioria prestado por contratos de terceirização. Isso acontece em virtude do modelo de gestão governamental adotado. O objetivo principal da Administração Pública é tornar viável o bom funcionamento da “máquina pública”.

Lima, 2007 afirma que a terceirização aplicada à Administração Pública é um método de gestão em que uma pessoa jurídica ou privada transfere, a partir de uma relação marcada por colaborações, a prestação de serviços ou o fornecimento de bens a terceiros. (Ramos, 2001) afirma que o termo terceirização tem sido utilizado no âmbito federal especialmente aos contratos de prestação de serviços ou complementares à atividade fim. Desta forma, o autor expõe que existe atividade-meio que se tornam estratégicas, e que não podem ser atribuídas de forma integral a terceiros, sob pena de prejudicar a segurança e o interesse público.

Nas empresas públicas, a terceirização da área de TI foi considerada uma forma de aperfeiçoar o serviço prestado pelo Estado, através da experiência vivenciada pelo setor privado. Para (Willcocks, 1994), o governo abraçou a ideia baseada no fato de que em alguns casos, as empresas privadas puderam obter melhor desempenho nas funções não exclusivas do governo. Nesse sentido terceirizar as funções e os serviços de TI foi considerado como um procedimento necessário para reequilibrar essas funções no governo.

2.3. LEGISLAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Na Administração Pública, muitas normas regem as contratações de bens e serviços de TI. Este tópico mostra um histórico da legislação acerca do assunto, assim como, um detalhamento da IN n° 04/10, norma mais recente e destaque no presente trabalho.

A Tabela 2.2 apresenta, cronologicamente, as principais normas aplicadas às contratações de TI. Para a composição dessa tabela foram considerados os seguintes dados: o nome e o número da norma, sua data de publicação, uma breve descrição e a coluna ‘Objetivos e Relação com a Terceirização’ mostra os objetivos de cada norma, seus artigos destaque e a relação entre elas, mostrando a evolução da legislação ao longo dos anos, permeando pelos anos de 1991 até 2010.

Tabela 2.2 – Normas federais utilizadas nas contratações de TI.

Norma:	Data:	Descrição:	Objetivos e Relação com a
--------	-------	------------	---------------------------

				Terceirização:
1	Lei nº 8.248/1991	23/10/1991	Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências.	Define o que são bens e serviços comuns de informática e automação em seu artigo 8º.
2	Lei nº 8.666/1993	21/06/1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.	Institui as regras para licitações e contratos a serem realizados pela Administração Pública. Define as modalidades de licitação no artigo 22 e no artigo 24 os casos em são dispensáveis a realização da licitação.
3	Dec. nº 1.048/1993	21/01/1994	Dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática da Administração Pública Federal.	Regulamenta o SISP – Sistema de Recursos de Informação e Informática. Responsável pelo planejamento, coordenação, organização, operação, controle e supervisão dos recursos de informática. Define em artigo 2º as finalidades do SISP.
4	Dec. nº 2.271/1997	07/07/1997	Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.	Define quais atividades poderão ser objeto de contratação via licitação. Cita em seu artigo 1º que poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão e em seu artigo 3º que o objeto da contratação deverá ser definido de forma expressa no edital de licitação.
5	Dec. nº 3.555/2000	08/08/2000	Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.	Complemento ao item 2. Define o pregão como modalidade de licitação. Destaca no artigo 5º que a modalidade pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral.
6	Dec. nº 3.931/2001	19/09/2001	Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.	Define o SRP - Sistema de Registro de Preços que é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços em relação a prestação de serviços comuns e aquisição de bens e define em seu artigo 2º quando o SRP deverá ser utilizado.
7	Lei nº 10.520/2002	17/07/2002	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.	Altera o item 2. Complementa o itens 5 e 6. Institui que a modalidade de licitação pregão poderá ser realizada na forma pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns. Define em seu artigo 11º que as compras e contratações de bens e serviços comuns devem ser efetuadas utilizando o SRP (item 6). E altera o item 2, incluindo o pregão

				eletrônico como modalidade de licitação.
8	Lei nº 11.077/2004	30/12/2004	Altera a Lei nº. 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei nº. 8.237, de 30 de dezembro de 1991, e a Lei nº. 10.176, de 11 de janeiro de 2001, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação e dá outras providências.	Altera o item 1 e complementa o item 5. Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação. Recomenda o uso do pregão eletrônico para as licitações que a Lei define.
9	Dec. nº. 5.450/2005	31/05/2005	Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.	Valida o item 5. Determina que a modalidade pregão eletrônico deverá ser utilizada obrigatoriamente para licitações de bens e serviços comuns conforme destaca em seu artigo 4º.
10	Dec. nº. 5.504/2005	05/08/2005	Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.	Reforça o item 9. Expande a obrigatoriedade do uso do pregão eletrônico para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União no seu artigo 1º.
11	IN nº 02 MPOG/SLTI	30/04/2008	Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.	Complementa os itens 2, 4, e 7. Disciplina as regras e diretrizes para a contratação de serviços continuados ou não.
12	Portaria nº 11 SLTI	30/12/2008	Define a Estratégia-Geral de Tecnologia da Informação para a Administração Pública Federal.	Complementa o item 11 e relaciona com o item 3. Estabelece as bases para transição entre a situação atual dos ambientes de TI do Executivo Federal. Reforça o cumprimento do item 11. A EGTI tem por objetivo definir um conjunto de melhorias e constitui as bases para o modelo de Governança do SISP e servirá como contextualização entre as partes para alcançar maturidade do ambiente.
13	Dec. nº 7.063/2010	13/01/2010	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências.	Complementa o item 3. Define a estrutura regimental, o quadro dos cargos em comissão e as funções gratificadas.
14	Dec. nº 7.174/2010	12/05/2010	Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo	Complementa os itens 1, 2 e 7. Altera o item 5. Regula a contratação de bens e serviços de informática e automação. Destaca em seu artigo 2º que a aquisição de bens e serviços de TI deverão ser

			Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União.	precedida da elaboração de planejamento da contratação, incluindo projeto básico ou TR contendo as especificações do objeto a ser contratado.
15	IN n° 04/10 MPOG/SLTI	16/11/10	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.	Revoga o item 11 e utiliza o item 3 e usa como base o item 14. Reorganiza os tópicos e etapas que devem ser cumpridas para as contratações de soluções de TI do SISP.

A Tabela 2.2 mostrou na coluna ‘Objetivos e Relação com a Terceirização’ como as normas foram evoluindo nos últimos 10 anos, as mudanças de cenário e as inclusões de novas perspectivas. Nesse contexto, podemos destacar a inclusão da modalidade de licitação Pregão Eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns. Antes dessa inclusão, as licitações para compra de produtos ou contratação de serviços de TI utilizavam a modalidade de licitação concorrência.

A modalidade de licitação pregão, de acordo com o Decreto 3.555/00 é a modalidade que disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns, feita em seção pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais onde o vencedor da licitação será necessariamente aquele que ofertar o menor preço.

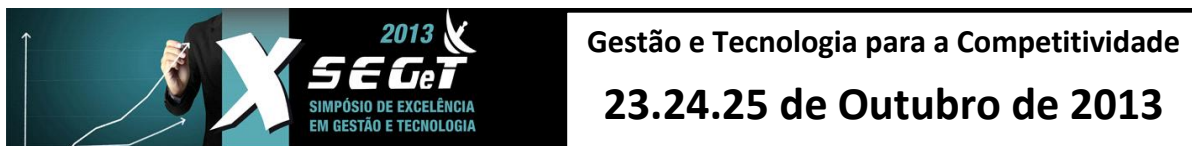
Dentre as vantagens do uso dessa modalidade podemos destacar o tempo e o custo. Em relação ao tempo, os prazos para o trâmite dos processos na modalidade concorrência é de 45 dias úteis, já na modalidade pregão é de 15 dias úteis, o que representa uma redução de 1/3 do tempo para finalização da contratação, por conta da menor quantidade de entraves burocráticos. Já em relação ao custo, o pregoeiro permite ao órgão a possibilidade de negociar em tempo real os valores com a empresa que concorre à licitação. Dessa situação pode-se inferir que o valor gasto com a licitação tende a ser menor, gerando uma possível economia para a Administração Pública.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O capítulo 3 tem por objetivo mostrar os dados e analisar os resultados compilados considerando a análise dos anos de 2001 a 2008 dos contratos mantidos pelos órgãos estudados (TCU e TSE) - contratos já finalizados, iniciando pela análise da IN n° 04 como normativa que pauta o presente estudo.

3.1 ANÁLISE DA IN SLTI/MPOG N° 04

A IN n° 04 é uma resolução da SLTI/MPOG publicada no ano de 2008. Essa instrução tem por objetivo disciplinar as contratações de serviços de TI pelos órgãos e entidades integrantes do SISP. Após sua publicação essa IN passou por um processo de revisão, acarretando na publicação de uma nova IN, a IN SLTI/MPOG n° 04/10, revogando então a IN n° 04/08, publicada em 16/11/10. A IN visa disciplinar as contratações de soluções de TI pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal e tem como propósito estruturar com mais rigor a contratação de soluções de TI por parte da Administração Pública.



As novas regras definem com clareza os instrumentos de contratação, o papel e a responsabilidade de cada área na elaboração, seleção e fiscalização de contratos e, ainda, a obrigatoriedade da descrição das sanções administrativas, bem como, o que pode e não pode ser feito nas contratações nessa área. As regras determinadas pelo Governo visam contribuir para a estruturação de um processo de contratação mais maduro, e para tal, determina que essas contratações devam ser planejadas antes de ocorrer à seleção do fornecedor e que os contratos firmados deverão ser gerenciados.

Os órgãos terão de fazer uma análise da viabilidade e dos riscos da contratação, bem como, desenvolver um plano de sustentação e de estratégia da contratação. Deverão ser previstos os critérios para que fique assegurada a segurança das informações do Governo, a transferência do conhecimento para o Governo ao fim do contrato e como deve ocorrer a transição contratual e a continuidade dos serviços em caso de uma eventual interrupção no contrato.

Outra exigência é a definição da forma de pagamento, que deverá ocorrer em função dos resultados obtidos. Antes de realizar uma contratação, os órgãos devem verificar, ainda, se as soluções que pretendem contratar estão disponíveis no Portal do Software Público ou se há similares utilizados em outros órgãos do Governo. Esse portal compartilha diversas soluções que podem ser úteis aos mais diferentes órgãos públicos e também à sociedade.

Dentre as principais regras, podemos destacar que a IN 04 veda a contratação de mais de uma solução, bem como, todo o conjunto dos serviços de TI de um órgão ou entidade em um único contrato. Também determina que a gestão de processos de TI, assim como, as atividades de coordenação na área de segurança de sistemas não poderão ser terceirizadas. Essas vedações não se aplicam às situações em que o serviço for prestado por empresas públicas de Tecnologia da Informação (TI) que tenham sido criadas para esse fim específico.

Com essa instrução normativa os órgãos também ficam impedidos de estabelecer vínculo de subordinação com funcionários das empresas fornecedoras e de contratar funcionários para trabalhar por meio da métrica homens-hora. Isso somente será permitido mediante justificativa e vinculado à entrega de produtos com prazos e qualidade previamente definidos. Com isso, percebe-se que a intenção do Governo é diminuir a dependência dos órgãos em relação a fornecedores de TI e eliminar a contratação de todos os serviços nessa área de forma indiscriminada em um único edital.

De acordo com o texto da IN, uma equipe de planejamento e contratação deve ser montada para participar de todo processo até a assinatura do contrato. Alguns desses membros da equipe formada podem também participar da equipe que fiscalizará o cumprimento do contrato, a medida deve contribuir para a integração de todo o processo.

A IN prevê a obrigatoriedade da descrição das punições aplicáveis a cada parte em caso de descumprimento dos contratos. As sanções devem ser aplicadas em caráter progressivo em proporção aos danos causados. E o TCU recomenda que para as contratações de soluções de TI deve-se utilizar da modalidade de licitação pregão eletrônico em adequação a padronização do mercado de TI.

Em complemento, nota-se que a razão do aumento de rigor visa aperfeiçoar e buscar mais conhecimentos para não correr riscos de se promover danos irreparáveis para a Administração Pública, e com isso, ser punido por improbidade administrativa, uma vez que contratar serviços de TI implica em altos investimentos. Cabe ainda ressaltar que a IN 04/10 foi publicada utilizando como base o texto da IN 04/08 que foi revogada, por isso torna-se

interessante fazer um quadro resumo das diferenças encontradas entre as duas instruções, conforme segue:

Tabela 3.2 – Quadro comparativo entre as IN's 04/08 e 04/10.

Quadro Comparativo entre as IN's 04/08 e 04/10		
Instrução Normativa:	04/08	04/10
Data de Publicação:	19/05/2008	12/11/2010
Quantidade de Artigos:	25	32
Artigo 1	Contratação de Serviços de TI.	Contratação de Soluções de TI.
Artigo 2	Exclusão do inciso V - Software.	Capítulo de Definições - Inclusão dos incisos: III - Equipe de Planejamento da Contratação; V - Fiscal Técnico do Contrato; IV - Fiscal Administrativo do Contrato; VII - Fiscal Requisitante do Contrato; VIII - Preposto; XI - Documento de Oficialização da Demanda; XII - Análise de Viabilidade; XIII - Plano de Sustentação; XIV - Estratégia de Contratação; XV - Análise de Riscos; XVI - Plano de Inserção; XVII - Ordem de Serviço; O Termo de Recebimento foi subdividido em 2 partes: XVIII - Provisório e XIX - Definitivo.
Artigo 3	As contratações deverão ser precedidas de Planejamento.	Idem Art. 4 da IN 04/08.
Artigo 4	O SISP elaborará a Estratégia Geral da TI (EGTI). Exclusão parágrafo único e seus incisos de I a IV.	Idem Art. 3 da IN 04/08.
Artigo 5	Não poderão ser objetos de Contratação: Exclusão inciso I; O § 1º e 2º do III foram excluídos.	Não poderão ser objetos de Contratação: Inclusão de Parágrafo único (§ 1º do III da IN 04/08).
Artigo 6	Vedações.	§ 2º do III da IN 04/08.
Artigo 7	As contratações deverão seguir 3 fases: Planejamento, Seleção do Fornecedor e Gerenciamento do Contrato.	Idem art 6º IN 04/08: Inclusão do VII - Prever em edital que os fornecedores apresentem funcionários capacitados ou certificados, antes da contratação.
Artigo 8	Definição da Fase de Planejamento.	Idem art 7º da IN 04/08.
Artigo 9	Definição das etapas da Fase de Planejamento.	Idem art. 8º da IN 04/08, inclusão dos incisos: I a IV e § 1º, 2º e 3º. I – necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas da instituição, bem como o seu alinhamento ao PDTI; II – explicitação da motivação e demonstrativo de resultados a serem alcançados com a contratação da Solução de Tecnologia da Informação; III – indicação da fonte dos recursos para a contratação; e IV – indicação do Integrante Requisitante para composição da Equipe de Planejamento da Contratação. § 1º – Após o recebimento do Documento de Oficialização da Demanda, a Área de Tecnologia da Informação indicará o Integrante Técnico para composição da Equipe de Planejamento da Contratação. § 2º – O Documento de Oficialização da Demanda será encaminhado à autoridade competente da Área Administrativa § 3º – A Equipe de Planejamento da Contratação deverá acompanhar e apoiar, no que for determinado pelas áreas responsáveis, todas as atividades presentes nas fases de Planejamento da Contratação e Seleção do Fornecedor.
Artigo 10	Esclarecimento da Análise de Viabilidade de	Idem art. 9º da IN 04/08, inclusão do inciso V - Termo de



	Contratação.	Referência ou Projeto Básico.
Artigo 11	Competências do Requiritante de Serviços.	Idem art. 10º da IN 04/08, reescrito.
Artigo 12	Competências da área de TI.	Idem art. 11º da IN 04/08.
Artigo 13	Abrangência do Plano de Sustentação.	Idem art. 12º da IN 04/08, reescrito.
Artigo 14	Tarefas da Estratégia de Contratação, elaborada a partir da Análise de Viabilidade.	Idem art. 13º da IN 04/08, reescrito.
Artigo 15	A estratégia da contratação será entregue ao Gestor do Contrato.	Idem art. 14º da IN 04/08, reescrito.
Artigo 16	Análise de Riscos.	Idem art. 16º da IN 04/08.
Artigo 17	Termo de Referência.	Idem art. 17º da IN 04/08, inclusão do inciso IX - Definição dos critérios de sanções.
Artigo 18	O TR será disponibilizado em consulta ou audiência pública.	Idem art. 18º da IN 04/08.
Artigo 19	Normas pertinentes a fase de Seleção do Fornecedor.	Idem art. 19º da IN 04/08, inclusão parágrafo único - recomendação pregão eletrônico.
Artigo 20	Definição da fase de Gerenciamento do Contrato e suas tarefas.	Idem art. 20º da IN 04/08.
Artigo 21	Os softwares deverão ser catalogados e disponibilizados no portal do Software Público Brasileiro.	A fase de Seleção do Fornecedor terá início com o encaminhamento do TR a área de Licitações.
Artigo 22	Aplica-se a IN 02/08 as contratações que se trata esta norma.	Caberá a área de Licitações conduzir as etapas da fase de Seleção do Fornecedor.
Artigo 23	As área de compras, licitações e contratos apoiarão as atividades do processo.	Definições da área de TI durante a fase de Seleção do Fornecedor.
Artigo 24	A SLTI poderá expedir instrumentos complementares a esta IN.	A fase de Seleção do Fornecedor encerrará com as assinaturas e nomeações dos integrantes da equipe de Planejamento.
Artigo 25	A IN entra em vigor em 02/01/09.	Definição da fase de Gerenciamento do Contrato.
Artigo 26	-	Detalhamento de adiantamento contratual.
Artigo 27	-	Idem art. 21º da IN 04/08.
Artigo 28	-	Idem art. 22º da IN 04/08.
Artigo 29	-	Idem art. 23º da IN 04/08.
Artigo 30	-	As normas da IN deverão ser aplicadas as prorrogações contratuais.
Artigo 31	-	A IN entra em vigor em 02/01/11.
Artigo 32	-	Esta IN revoga a IN 04/08.

De acordo com o exposto pela Tabela 3.1, observa-se que a nova IN 04/10 possui 7 novos artigos, o artigo 1º traz novas definições, incluindo os membros da equipe de planejamento da contratação e as etapas para a contratação. O artigo 7º das vedações inclui o inciso VII que diz que é vedado que os fornecedores apresentem funcionários capacitados ou certificados, antes da contratação. Os artigos de 9 a 15 foram reescritos com maior detalhamento e o artigo 17º, relevante, que trata os elementos para o Termo de Referência (TR), inclui um inciso que trata das sanções administrativas, com o intuito de punir as empresas terceirizadoras que descumprirem as regras contratuais.

Outra novidade é a inclusão de um parágrafo único no art. 19, onde recomenda-se que na fase de Seleção do Fornecedor, seja utilizado como modalidade de licitação o pregão eletrônico. Observa-se também, novas regras para o gerenciamento do contrato e por fim, que as novas regras se aplicam também, as prorrogações contratuais.

3.2 ANÁLISE DOS EDITAIS DO TCU E TSE

O presente tópico mapeou os gastos **efetivos** que os órgãos estudados tiveram durante o período entre 2001 e 2008 com a terceirização dos serviços de TI. Para composição dos cálculos dos gastos foi considerado além dos valores iniciais, também, os valores usados em cada Termo Aditivo. Para tal, os resultados encontrados foram divididos em quatro tabelas distintas, conforme segue:

Tabela 3.2 – Relação de Termos Aditivos do TCU – 2001 a 2008;

Tabela 3.3 – Relação de Termos Aditivos do TSE – 2002 a 2008;

Tabela 3.4 – Tabela Resumo de Contratos e Aditivos do TCU – 2001 a 2008;

Tabela 3.5 – Tabela Resumo de Contratos e Aditivos do TSE – 2002 a 2008.

Tabela 3.2 – Relação de Termos Aditivos TCU (2001 – 2008).

Aditivos TCU (2001 - 2008)			
Contrato 85-2001-DF			
Nº Aditivo:	Data:	Valores Contratados:	Justificativa:
Valor inicial:	31/12/2002	R\$ 1.623.072,00	
Aditivo 1:	31/12/2003	R\$ 81.153,60	Promover acréscimo de 5% ao valor do contrato original.
Aditivo 2:	31/12/2004	R\$ 1.704.225,60	Fica prorrogado até 31.12.2003 a vigência do contrato original.
Aditivo 3:	31/12/2004	R\$ -	Alterações da Cláusula Primeira e Quarta do contrato.
Aditivo 4:	31/12/2004	R\$ 1.704.225,60	Prorrogação da vigência até 31/12/2004.
Aditivo 5:	31/12/2004	R\$ 245.578,90	Repactuação dos valores contratuais.
Aditivo 6:	31/12/2005	R\$ 1.949.804,50	Prorrogação da vigência contratual até 31/12/2005.
Aditivo 7:	31/12/2006	R\$ 1.949.804,50	Prorrogação de vigência.
Valor Final Contratado:		R\$ 7.634.792,70	
Contrato 86-2001-DF			
Valor inicial:	27/12/2002	R\$ 1.099.460,60	
Aditivo 1:	27/12/2003	R\$ 1.170.380,60	Prorrogação do contrato até 27.12.2003 e promover acréscimo de 6,4505% ao valor inicial do contrato.
Aditivo 2:	27/12/2004	R\$ 1.170.380,60	Prorrogação da vigência do contrato até 27/12/2004
Aditivo 3:	27/12/2004	R\$ 112.841,16	Repactuação dos preços do contrato.
Aditivo 4:	27/12/2005	R\$ 1.284.170,04	Prorrogação de vigência.
Aditivo 5:	27/12/2006	R\$ 1.284.170,04	Prorrogação de vigência.
Contrato 86-2001-DF - Continuação			
Aditivo 6:	27/12/2007	R\$ 1.284.170,04	Prorrogação excepcional da vigência contratual até 27/12/2007.
Valor Final Contratado:		R\$ 6.306.112,48	
Contrato 67-2007-DF			
Valor inicial:	28/12/2007	R\$ 1.945.000,00	
Aditivo 1:	28/12/2008	R\$ 101.724,69	Acréscimo de 12,81% ao valor dos serviços, com parcela permanente e outra temporária.
Aditivo 2:	28/12/2008	R\$ 2.194.121,64	Prorrogação da vigência até 28/12/2009.
Aditivo 4:	01/05/2008	R\$ 141.864,76	Repactuação dos valores do contrato que, no período de 01/05/2008 a 31/07/2009, passa de R\$ 181.843,47 para R\$ 188.129,52 e, após 01/08/2008, passa de R\$



Gestão e Tecnologia para a Competitividade

23.24.25 de Outubro de 2013

			181.843,47 para R\$189.107,64.
Valor Final Contratado:		R\$ 2.437.711,09	

Para a composição da Tabela 3.2, os dados da linha ‘Valor Inicial’, bem como, das colunas ‘Data’, ‘Valores Gastos’ e ‘Justificativa’, foram todos retirados da consulta de contratos e termos aditivos, disponível no Sítio do TCU.

Para a composição dos cálculos da linha ‘Valor Final Gasto’ considerou-se a somatória entre os valores da coluna ‘Valores Gastos’ para os três contratos do TCU em que foram encontrados Termos Aditivos.

Tabela 3.3 – Relação de Termos Aditivos TSE (2002 – 2008).

Aditivos TSE (2002 - 2008)				
Contrato 10/2003				
Nº Aditivo:	Data:	Valor:	Valores Contratados:	Justificativa:
Valor inicial:	05/03/2003	R\$ 30.691.960,83		
Aditivo 1:	20/03/2003	R\$ 33.316.203,33	R\$ 2.624.242,50	Acréscimo de 115 unidades de Serviço da Categoria de Serviço PDA2 da modalidade de Serviço de Processamento de Dados.
Aditivo 2:	11/03/2004	R\$ -		Prorrogar a vigência até 6 de março de 2005.
Aditivo 3:	30/06/2004	R\$ 33.860.808,56	R\$ 544.605,23	Transformar, a partir de 16/6/2004, 1 categoria de migração de sistemas com ênfase em consultoria, 1 categoria de desenvolvimento de sistemas gerenciais em 2 categorias de programação de sistemas e 1 categoria de análise de organização e métodos; transformar, de 16/6/2004 a 30/11/2004, 2 categorias de desenvolvimento de sistemas gerenciais, 2 categorias de migração de sistemas com ênfase em banco de dados, 1 migração de sistemas com ênfase em consultoria, 1 categoria de desenvolvimento, implantação e manutenção de sistemas e aplicativos em 8 categorias de programação de sistemas e 3 categorias de processamento de dados; ressarcir, a partir de 1º/7/2004, as despesas destinadas ao deslocamento dos colaboradores da Contratada
Aditivo 4:	26/07/2004	R\$ 35.597.936,51	R\$ 1.737.127,95	Reajuste e repactuação do preço unitário do hora/homem e a retificar o inciso III da Cláusula Primeira do 3º Termo Aditivo.
Aditivo 5:	04/11/2004	R\$ 35.826.566,48	R\$ 228.629,97	Transformar, a partir de 16/10/2004, 5 unidades de serviço da categoria de Operação de Computadores (OCO1) em 5 unidades de serviço da categoria de Processamento de Dados (PDA1).
Aditivo 6:	08/03/2005	R\$ -		Prorrogar a vigência até 6 de março de 2006 e acrescer 2 postos de trabalho de PDA2.
Aditivo 7:	14/04/2005	R\$ -		Alterar a distribuição das unidades de serviços de categorias pertencentes ao Contrato TSE nº 10/2003.
Aditivo 8:	31/08/2005	R\$ 37.913.415,52	R\$ 2.086.849,04	Realocação de unidades de serviços.
Aditivo 9:	24/11/2005	R\$ 38.008.304,80	R\$ 94.889,28	Alterar a distribuição das unidades de serviços das categorias pertencentes ao referido contrato.
Aditivo 10:	10/03/2006	R\$ -		Prorrogar a vigência do contrato até 6 de março de 2007.
Aditivo 11:	10/10/2006	R\$ 38.263.002,04	R\$ 254.697,24	Reajustar, a partir de 6.3.2005, o preço unitário da hora/homem, previstos na Cláusula Quinta do contrato; redistribuir as unidades de serviço das categorias, e Retificar o valor registrado nas Cláusulas Segundas do 8º, 9º e 10º Termos Aditivos.
Aditivo 12:	14/12/2006	R\$ 38.242.296,86	-R\$ 20.705,18	Transformar, a partir de 9.10.2006, 4 unidades de PDA1 em 2 unidades de SBD2.

Aditivo 13:	08/03/2007	R\$ 38.225.870,51	-R\$ 16.426,35	Transformar, a partir de 9.2.2007, 3 unidades de PDA1 em 3 unidades OCO1.
Aditivo 14:	08/03/2007	R\$ -		Prorrogar o prazo de duração ate 6.3.2008.
Aditivo 15:	27/06/2007	R\$ 41.542.987,40	R\$ 3.317.116,89	Consignar a alteração da razão social da empresa CTIS Informática, que passa a denominar-se CTIS Tecnologia S/A, transformar 11 unidades de serviço de Processamento de Dados em 6 unidades de serviço de Operação de Computadores, e revisar os preços dos serviços contratados, previstos na Cláusula Quinta do contrato.
Aditivo 16:	27/07/2007	R\$ -		Suprimir, a partir de 25 de julho de 2007, 304 postos de trabalho.
Aditivo 17:	27/12/2007	R\$ 33.833.172,34	R\$ 33.833.172,34	Acrescer, a partir de 28 de dezembro de 2007, 34 postos de trabalho.
Aditivo 18:	06/03/2008	R\$ -		prorrogar a vigência de 06.03.2008 a 06.03.2009.
Aditivo 19:	08/05/2008	R\$ 38.343.609,38	R\$ 38.343.609,38	Acrescer, a partir de 6 de maio de 2008, 68 postos de trabalho nas modalidades de serviços e categorias previstas no contrato.
Aditivo 20:	25/11/2008	R\$ 32.028.657,74	-R\$ 6.314.951,64	Suprimir os postos de trabalho acrescidos por força do 19º Termo Aditivo.
Aditivo 21:	22/01/2009	R\$ -		Reduzir para 8% a alíquota de FGTS, constante da planilha de custo, a partir de 1º de janeiro de 2007.
Valor Final Contratado:			R\$ 76.712.856,65	
Contrato 52/2004				
Valor inicial:	09/08/2004	R\$ 3.958.123,00		
Aditivo 1:	30/12/2004	R\$ 4.118.717,37	R\$ 160.594,37	Acrescer 999 milheiros de caderno de folha de votação, 1 milheiro de relatório de controle e prorrogar a vigência contratual até 31 de dezembro de 2005.
Aditivo 2:	25/04/2005	R\$ 4.215.345,37	R\$ 96.628,00	Acrescer 600 milheiros de cadernos de folha de votação e 2 milheiros de relatório de controle; II - prorrogar a vigência até 30 de junho de 2005.
Valor Final Contratado:			R\$ 257.222,37	
Contrato 44/2005				
Valor inicial:	02/09/2005	R\$ 4.078.464,00		
Aditivo 1:	18/11/2005	R\$ 4.262.486,80	R\$ 184.022,80	Acrescer ao referido contrato a impressão de 823 milheiros de páginas dos cadernos de folhas de votação.
Valor Final Contratado:			R\$ 184.022,80	
Contrato 43/2008				
Valor inicial:	29/07/2008	R\$ 4.872.705,15		
Aditivo 1:	25/02/2009	R\$ 1.217.804,10	R\$ 1.217.804,10	Acrescer em 25% o valor da prestação de serviços de processamento de dados e impressão.
Aditivo 3:	21/07/2009	R\$ -		Converter para o item 4 os valores e quantitativos dos itens 5, 6, 7 e 8 consignados no 2º Termo Aditivo.
Valor Final Contratado:			R\$ 1.217.804,10	

Para a composição da Tabela 3.3, os dados da linha ‘Valor Inicial’, bem como, das colunas ‘Data’, ‘Valor’ e ‘Justificativa’, foram retirados do extrato de termos aditivos disponibilizado pelo DOU. Para a composição dos cálculos da linha ‘Valores Contratados’, considerou-se a subtração entre os valores da coluna ‘Valor’ da seguinte maneira: subtraindo-se o valor do termo aditivo em relação ao termo aditivo anterior do mesmo contrato. Exemplo: O valor exposto linha ‘Valores Gastos’ do aditivo 4 foi dada pela subtração da linha ‘Valores’ usando os valores das células ‘aditivo 4’ e ‘aditivo 3’.

Para a composição dos cálculos da linha ‘Valores Contratados’, considerou-se a subtração entre os valores da coluna ‘Valor’ da seguinte maneira: subtraindo-se o valor do termo aditivo em relação ao termo aditivo anterior do mesmo contrato. Exemplo: O valor exposto linha ‘Valores Gastos’ do aditivo 4 foi dada pela subtração da linha ‘Valores’ usando os valores das células ‘aditivo 4’ e ‘aditivo 3’.

No caso do cálculo do primeiro aditivo de cada contrato, essa subtração sempre ocorreu usando como parâmetro o valor inicial do contrato. Nos casos em que os aditivos foram somente de alterações de vigência, não caracterizando acréscimos ou supressões de valores, esses valores foram descartados nos cálculos, uma vez que o valor R\$ 0,0 não influencia a subtração.

No entanto, ocorreu uma exceção na composição dos cálculos dos termos aditivos 17 e 19 do contrato nº 10/2003. Considerando-se que os aditivos trataram de acréscimos, esses valores não sofreram cálculos. Para a composição dos cálculos das linhas ‘Valor Final Contratado’, considerou-se a somatória entre os valores da coluna ‘Valores Contratados’ para os 4 contratos do TSE que foram encontrados Termos Aditivos.

As Tabelas 3.4 e 3.5 mostram todos os contratos e Termos Aditivos que os órgãos estudados mantiveram com as empresas terceirizadoras na prestação de serviços de TI durante o período de 2001 a 2008. Para tal, foi considerado o ano inicial de cada contrato, a empresa vencedora da licitação, sua modalidade de licitação, o valor inicial do contrato, a soma dos Termos Aditivos conforme disposto nas Tabelas 3.2 e 3.3, o valor final contratado, os percentuais de acréscimos dos contratos que tiveram em relação aos seus valores iniciais e por fim o valor total contratado no período entre 2001 e 2008.

Tabela 3.4 – Resumo de Contratos e Aditivos do TCU (2001 – 2008).

Contratos e Aditivos do TCU - 2001 a 2008:				
Anos:	2001	2002	2002	2007
Contratada:	CTIS	CTIS	CTIS	CTIS
Número Contrato:	84-2001-DF	85-2001-DF	86-2001-DF	67-2007-DF
Modalidade Licitação:	Concorrência	Concorrência	Concorrência	Pregão Eletrônico
Valor Inicial:	R\$ 4.215.577,50	R\$ 1.623.072,00	R\$ 1.099.460,60	R\$ 1.945.000,00
Soma dos Aditivos:	R\$ -	R\$ 7.634.792,70	R\$ 6.306.112,48	R\$ 2.437.711,09
Valor Final Contratado:	R\$ 4.215.577,50	R\$ 9.257.864,70	R\$ 7.405.573,08	R\$ 4.382.711,09
%:	0%	82%	85%	56%
Total do Período:	R\$ 25.261.726,37			

Para a composição dos cálculos da linha ‘Valor Final Contratado’, considerou-se a somatória entre os valores das linhas ‘Valor Inicial’ e ‘Soma dos Aditivos’.

A linha ‘%’ refere-se ao percentual de aumento entre os valores iniciais do contrato em relação aos valores finais contratados. Os resultados mostraram que o TCU chegou a acréscimos de 82%, 85% e 56% em seus contratos, em relação seu ao valor inicial. Por fim, o valor contratado no período entre 2001 e 2008 foi de R\$ 25.261.726,37.

Tabela 3.5 – *Resumo de Contratos e Aditivos do TSE (2002 – 2008).*

Contratos e Aditivos do TSE - 2002 a 2008:						
Anos:	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Contratada:	CTIS	CTIS	CTIS	CTIS	CTIS	Format
Número Contrato:	44/2002	10/2003	52/2004	44/2005	35/2006	59/200
Modalidade Licitação:	Concorrência	Concorrência	Concorrência	Concorrência	Pregão Eletrônico	Pregão Eletrôni
Valor Inicial:	R\$ 2.373.890,00	R\$ 30.691.960,83	R\$ 3.958.123,00	R\$ 4.078.464,00	R\$ 7.789.767,00	R\$ 1.282.00
Soma dos Aditivos:	R\$ -	R\$ 76.712.856,65	R\$ 257.222,37	R\$ 184.022,80	R\$ -	R\$
Valor Final Contratado:	R\$ 2.373.890,00	R\$ 107.404.817,48	R\$ 4.215.345,37	R\$ 4.262.486,80	R\$ 7.789.767,00	R\$ 1.282.00
%:	0%	71%	6%	4%	0%	0%
Total do Período:	R\$ 133.806.081,65					

Para a composição dos cálculos da linha ‘Valor Final Contratado’, considerou-se a somatória entre os valores dos Aditivos’. A linha ‘%’ refere-se ao percentual de aumento entre os valores iniciais em relação aos valores mostraram que o TSE chegou a acréscimo de 71% em seu contrato nº 10/2003, em relação ao valor inicial. Por entre 2002 e 2008 foi de R\$ 133.806.081,65.

Esses resultados mostram que os valores estimados para as contratações de serviços de TI estão muito abaixo do final de um contrato. Se as prorrogações estabelecidas em lei dizem que um contrato pode manter-se vigente durante entende-se adequado seria estimar os valores a serem gastos para os 5 possíveis anos de duração do contrato, costumam ir até o último período possível de vigência. Para tal, bastaria definir no TR no item VII – estimativas item VIII – adequação orçamentária, mostrar como se dará a distribuição desses gastos durante esses anos. Fazer gastos com as contratações de serviços de TI.

3.3 ANÁLISE GERAL DOS RESULTADOS

Visando atender os objetivos do presente estudo, o tópico ‘3 – Resultados e Discussões’, foi separado em duas análises conforme segue:

- 3.1 – Análise da IN SLTI/MPOG n° 04; e
- 3.2 – Análise dos contratos finalizados do TCU e TSE (2001 – 2008).

O tópico 3.1 mostrou que o objetivo da publicação da IN SLTI/MPOG n° 04 foi disciplinar as contratações de soluções de TI pela Administração Pública. Para tal, especificou nessa IN como deve ocorrer todo o processo de licitação para contratação de serviços de TI. Dentre as regras estabelecidas, destacam-se: 1 - a necessidade de criação de uma equipe de planejamento e contratação para participar de todo o processo até a assinatura do contrato, 2 – a realização de análise da viabilidade e dos riscos antes de montar o edital de licitação, 3 – a definição das formas de pagamento do fornecedor, que deve ocorrer em função dos resultados obtidos, e 4 – a realização da contratação deve ser executada em três fases: planejamento, seleção do fornecedor e gerenciamento do contrato.

O Termo de Referência ou Projeto Básico, que é a parte mais importante do edital, deve ser elaborado a partir da análise de viabilidade da contratação, do plano de sustentação, da estratégia da contratação e da análise de riscos. Por esta razão, a análise realizada no tópico 4.2 foi estruturada em acordo com os elementos mínimos do TR definidos pela IN 04 em seu artigo 17°.

O tópico 3.2 mostrou todos os contratos de prestação de serviços de TI, finalizados, dos órgãos TCU e TSE (anos 2001 a 2008). Ao total, foram levantados 4 contratos do TCU e 8 do TSE. Para esse levantamento histórico foram considerados os dados de valores dos contratos, bem como, todos os seus Termos Aditivos.

Um aspecto relevante observado nos resultados foi a respeito dos itens não contemplados nos contratos em relação à legislação que rege as contratações de TI no serviço público. O artigo 65 inciso II - § 1° da Lei 8.666/93 delimita que no caso de contratação de serviços, o percentual de acréscimos ou supressões permitidos nos Termos Aditivos é de até 25% em relação ao valor inicial do contrato e o § 2° instrui que ‘nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: as supressões resultantes de acordo celebrados entre os contratantes’. ([Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#)).

Desta análise, observou-se que os valores de acréscimos definidos estão acima do percentual permitido em Lei. Ao valor inicial de R\$ 30.691.960,83 foi acrescido, após o aditivo 17, de R\$ 33.833.172,34 e após o aditivo 19 de R\$ 38.343.609,38, demonstrando aumentos de 52% e 56% respectivamente, quando o permitido é de 25%.

Por fim, outro aspecto observado foi o predomínio de uma única empresa na prestação de serviços de TI ao longo dos anos de 2001 a 2008 nos dois órgãos analisados, conforme dados expostos pela Tabela 3.6:

Tabela 3.6 – Empresas Contratadas pelo TCU e TSE.

Empresas de TI Contratadas nos últimos 10 anos pelo TCU e TSE				
Empresa/Órgão	TCU	TSE	% TCU	% TSE
CTIS	R\$ 25.261.726,37	R\$ 132.524.081,65	100	99
Formato	-	R\$ 1.282.000,00	0	1

As colunas 'TCU' e 'TSE' mostram a somatória dos valores contratados separados de acordo com as empresas contratadas para a realização dos serviços de TI, as colunas '% TCU' e '% TSE' mostram os percentuais dos valores contratados por empresa contratada.

Os resultados mostraram que a empresa CTIS Tecnologia S/A tem sido predominante nas contratações de TI. No TSE dos 8 contratos analisados, 7 foram executados pela CTIS e no TCU dos 4 contratos analisados, os 4 foram executados pela CTIS.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notório que ocorre no âmbito governamental falta de planejamento em longo prazo em relação a TI, necessário a uma boa gestão pública. Fala-se muito em economia de gastos, mas, ainda, discute-se pouco sobre as necessidades de adaptação do processo de terceirização às condições existentes na esfera pública brasileira. O que se tem percebido é que o Governo ainda carece de realizar o planejamento em longo prazo. Talvez, por isso, a terceirização de TI tenha sido adotada tão fortemente na execução dos serviços fundamentais nos órgãos públicos.

Existem muitas normas aplicadas às contratações de TI, mostradas, historicamente, na revisão de literatura deste estudo. As mudanças ocorridas ao longo dos anos deixam evidente que o Governo vem evoluindo e amadurecendo em algumas questões, como por exemplo, observar que os gastos com TI tem sido expressivos nos últimos anos, tendo em vista que somente na Administração Federal o gasto em TI ultrapassa seis bilhões de reais por ano, segundo dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST).

As mudanças ocorridas ao longo dos anos deixam evidente que o Governo vem evoluindo e amadurecendo em algumas questões, como por exemplo, observar que os gastos com TI tem sido expressivos nos últimos anos, tendo em vista que somente na Administração Federal o gasto em TI ultrapassa seis bilhões de reais por ano, segundo dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST).

O aumento de vigor nas regras visou aperfeiçoar e buscar mais conhecimentos para não correr riscos de se promover danos irreparáveis para a Administração Pública, uma vez que contratar serviços de TI implica em altos investimentos.

Uma das maiores reflexões que deve ser feita pelos órgãos versus órgãos de fiscalização é verificar se a gestão que tem sido praticada tem sido realmente eficiente. Uma vez que uma gestão adequada da área de TI na Administração Pública promove a proteção de informações críticas e contribui para que as organizações atinjam seus objetivos institucionais, se considerado que a correta aplicação dos recursos em TI é parte de uma boa gestão.

É importante ressaltar, também, que os dados utilizados no estudo são públicos. Todos foram retirados dos sítios dos órgãos e as publicações dos Termos Aditivos foram retiradas do DOU e dos arquivos de contratos. Assim, as informações estão ao alcance da população de forma transparente, o que constitui um ponto reconhecidamente positivo da Administração Pública.

Considerando-se de maneira mais profunda a terceirização de serviços de TI, é preciso rever também, se essa é a melhor alternativa para a Administração Pública, uma vez que foi identificado que um dos grandes problemas vem do modo de gestão praticado para a terceirização. Outro item a ser refletido é o caso da prestadora de serviços não cumprir com



suas obrigações trabalhistas perante os contratados, o órgão contratante podendo, ainda, vir a ser responsabilizado judicialmente pelos encargos.

Assim, sugere-se que seja analisada a cada contratação a viabilidade da substituição da prestação de serviços terceirizados de TI por servidores de carreira fortalecendo a gestão e qualificação das pessoas e dos processos dentro dos órgãos que utilizam os serviços de TI. A terceirização foi adotada na Administração Pública numa época em que os recursos e o preparo das pessoas eram limitados, e onde o acesso a tecnologias era mais restrito.

Atualmente, o cenário que encontramos na esfera pública é diferente, no qual o investimento adequado e constante em qualificação de pessoal e de recursos para a área de TI é viável, possibilitando ao servidor de carreira atingir a mesma excelência na prestação de serviços de TI que o funcionário terceirizado, a um custo inferior ao que tem sido despendido. Para tal, poder-se-ia realizar concursos específicos para os profissionais de TI, detalhando o perfil buscado pela Administração Pública em cada um de seus órgãos e direcionando as provas dos concursos para as áreas específicas desejadas, tendo em vista que em TI, cada profissional é especialista de uma área particular do conhecimento.

Outra grande vantagem da substituição da mão de obra terceirizada por um servidor seria a facilidade de responsabilização do mesmo pela confidencialidade, integridade e disponibilidade das informações. Isso resolveria um dos grandes problemas diagnosticados pelo TCU.

Por fim, percebe-se que cabem ainda mais esforços por parte da Administração Pública para a resolução das falhas que se tem cometido em processos de gestão, tal situação podendo ser minimizada se ocorrerem investimentos em políticas de gestão em longo prazo, definições assertivas da área de atuação da empresa terceira, estabelecimento de métricas para gerenciar a qualidade do serviço prestado e definição de quantidade de horas mínimas e mensais a serem desenvolvidos nos projetos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acórdão 1603/2008 – Plenário. Tribunal de Contas da União do Brasil. Ministro relator Guilherme Palmeira.

ARAÚJO, Luis César G. de. **Organização, sistemas e métodos e as tecnologias de gestão organizacional:** 2 Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BARBOSA, A. F.; JUNQUEIRA, A. R. B; LAIA, M. M.; FARIA, F. I. Governança de TIC e contratos no setor público. In: **CATI - Congresso Anual de Tecnologia da Informação**, 2006, Escola de administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP), São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.fgvsp.br/cati/artigos/pdf/T00241.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2009.

CARDOSO, H. M. **Diagnóstico da Terceirização da Engenharia de software na Gerência de Unidade de Aplicações em Administração, Controle e Finanças da Prodabel - UFS-PB.** 2000. 41 f. Monografia (Especialização em Informática Pública). Belo Horizonte – Minas Gerais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2000. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/prodabel/cde/publicacoes/2000/cardoso2_2000.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2009.

CARDOSO, G. S. **Processo de aquisição de produtos e serviços de software para administração pública do Estado de Minas Gerais.** 2006. 166f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação). Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 26 de junho de 2006. Disponível em: <<http://dSPACE.lcc.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/RVMR-6TJQEU/1/giselesilvacardoso.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2009.

CRUZ, C. S. **Governança de TI e conformidade legal no setor público: um quadro referencial normativo para a contratação de serviços de TI.** 2008. 252f. Dissertação (Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação). Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em:



<[http://www.bdt.d.uceb.br/tede/tde_arquivos/3/TDE-2008-11-25T123713Z-687/Publico/Texto CompletoCruz_2008.pdf](http://www.bdt.d.uceb.br/tede/tde_arquivos/3/TDE-2008-11-25T123713Z-687/Publico/Texto_CompletoCruz_2008.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2010.

DIAS, Cláudia. **Segurança e Auditoria da Tecnologia da Informação**. 1 Ed. Rio de Janeiro: Axcel Books, 2000.

Decreto nº 1.048, de 21 de janeiro de 1994. Dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática da Administração Pública Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1048.htm. Acesso em 07 de Maio de 2009.

Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm. Acesso em 07 de Maio de 2009.

Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/D3555.htm>. Acesso em 07 de Maio de 2009.

Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/2001/D3931htm.htm>. Acesso em 07 de Maio de 2009.

Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2005. Acesso em 07 de Maio de 2009.

Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm. Acesso em 07 de Maio de 2009.

Decreto nº 7.063/2010, de 13/01/2010. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do ministério do planejamento, orçamento e gestão, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7063.htm. Acesso em 20 de novembro de 2010.

Decreto nº 7.174/2010, de 12/05/2010. Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7174.htm#art14. Acesso em 20 de novembro de 2010.

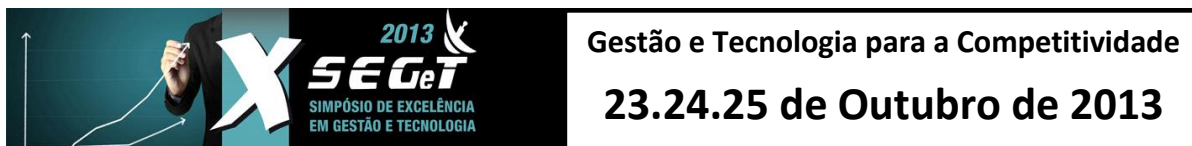
EARL, M. **Deve-se Terceirizar a Informática?** HSM Management. São Paulo, v. 1, n. 6, p. 126-132, Jan/Fev. 1998.

FOINA, P. R. **Tecnologia de Informação, Planejamento e Gestão**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GUARDA, G. F.; **Terceirização Estratégica de Tecnologia da Informação no Serviço Público Federal: Um estudo**. Monografia de especialização, 48 p. Departamento de Engenharia Elétrica – Universidade de Brasília, 2008.

Instrução Normativa nº. 02/2008 SLTI/MPOG. Disponível em http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm. Acesso em 10 de janeiro de 2009.

Instrução Normativa nº. 04/2008 SLTI/MPOG. Disponível em <http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/instrucao-normativa-no-04-2/view>. Acesso em 10 de janeiro de 2009.



Instrução Normativa nº. 04/2010 SLTI/MPOG. Disponível no DOU de 16/11/2010 (nº 218, Seção 1, pág. 69). Acesso em 10 de dezembro de 2010.

LAUDON, Kenneth C.; LAUDON, Jane P. **Sistemas de informação Gerencial: Administrando a empresa digital.** 5 Ed. São Paulo: Pearson Prentise Hall, 2004.

Lei nº 8.248, 23 de outubro de 1991. Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8248.htm>. Acesso em 07 de Maio de 2009.

Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil/_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em 07 de Maio de 2009.

Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em 07 de Maio de 2009.

Lei nº. 11.077, de 30 de dezembro de 2004. Altera a Lei nº. 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei nº. 8.237, de 30 de dezembro de 1991, e a Lei nº. 10.176, de 11 de janeiro de 2001, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11077.htm. Acesso em 07 de Maio de 2009.

LEITE, J. C. **Terceirização em informática no Brasil.** Pág 68-77. Dissertação – Departamento de informática e métodos quantitativos da EAESP/FGV. RAE – Revista de administração de empresas. São Paulo, 1997. Disponível em: <http://www.rae.com.br/rae/index.cfm>. Acesso em: 01 março 2009.

Levantamento acerca da Governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal. Tribunal de Contas da União do Brasil; Relator Ministro Benjamin Zymler – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2008. 48 p. (Sumários Executivos).

Levantamento do referencial estratégico da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti). Tribunal de Contas da União do Brasil – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2008. 38 p. (Sumários Executivos).

Portaria nº. 11 SLTI, de 30 de dezembro de 2008. Define a Estratégia-Geral de Tecnologia da Informação para a Administração Pública Federal. Disponível em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/72/MPS-CIS/2009/2.htm>. Acesso em 07 de Maio de 2009.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos Soares de. **Manual de Terceirização.** 10 Ed. São Paulo: STS, 1998.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na administração pública.** São Paulo: Ltr, 2001.

TURBAN, E.; MCLEAN, E.; WETHERBE, J.; Tecnologia da informação para gestão. Porto Alegre: Bookman, 2004.

VIDAL, Alcides Gabancho. **Terceirização: A arma empresarial.** São Paulo: Érica, 1993.

WILLCOCKS, L. *Managing Information Systems in U. K.* Public Administration: Issues and Prospects. Public Administration. [S.L.]: Spring 1994.