

Impactos da atualização da Instrução Normativa 04/2014 para a Instrução Normativa 01/2019 nas contratações de TI da Administração Pública Federal Brasileira¹

RAFAEL DE SOUZA BERLANDA²
CÉSAR AUGUSTO BORGES DE ANDRADE³
JOÃO PAULO ABREU MARANHÃO⁴
RAFAEL T. DE SOUSA JR.⁵

Abstract

The release of the SGD/ME Normative Instruction number 01 on April 4th, 2019, replaced the SLTI/MPOG Normative Instruction number 04 published on September 11th, 2014. This legal landmark establishes IT solutions procurement rules within Brazilian Federal Public Administration. Its new version will impact on the operating and managing mode of the contractual execution, so that it is necessary to properly update the knowledge of IT public managers. Bibliographic research and comparative review are proposed between the 2014 version of this Normative Instruction and the new

¹ This work was developed in a laboratory with computational and staff resources supported in part by CNPq - Brazilian National Research Council, Grant 312180/2019-5 PQ-2, Grant BRICS 2017-591 LargEWiN, and Grant 465741/2014-2 INCT in Cybersecurity, in part by CAPES - Brazilian Higher Education Personnel Improvement Coordination, Grant 23038.007604/2014-69 FORTE and Grant 88887.144009/2017-00 PROBRAL, in part by the Brazilian Ministry of the Economy, Grant 005/2016 DIPLA and Grant 083/2016 ENAP, in part by the Administrative Council for Economic Defense, Grant CADE 08700.000047/2019-14, in part by the General Attorney of the Union, Grant AGU 697.935/2019, in part by the Ministry of Health, Grant DENASUS 04/2021, and in part by the Attorney General of the National Treasury, Grant PGFN 01/2021.

² **Rafael de Souza Berlanda** received his bachelor degree in data processing in 2006 from the Brasília Educational Union (UNEB), Brasília, Brazil. He has experience in Computer Science, with an emphasis on project management, Team Management and Scrum. He currently works at the National Civil Aviation Agency (ANAC), occupying the position of Information Technology Analyst, in the role Deputy Coordinator acting in the Planning, Monitoring and Project Management and Corporate Systems Support and also in Support to Contract Inspection.

³ **César Augusto Borges de Andrade** received his bachelor degree in data processing in 1997 from the Mackenzie Presbyterian University, São Paulo, Brazil, and his M.Sc. degree in systems and computing in 2013 from the Military Institute of Engineering (IME), Rio de Janeiro, Brazil. Currently, he is a Ph.D. student at the Graduate Program in Electrical Engineering at the University of Brasília (UnB), Brazil, researching on machine learning applied to malicious software detection systems.

⁴ **João Paulo Abreu Maranhão** received his bachelor degree in telecommunications engineering in 2003 and his M.Sc. degree in systems and computing in 2014 both from the Military Institute of Engineering (IME), Rio de Janeiro, Brazil. Currently, he is a Ph.D. in Electrical Engineering at the University of Brasília (UnB), Brazil, researching on multidimensional signal processing and machine learning applied to network intrusion detection systems. ORCID: 0000-0003-0632-6434

⁵ **Rafael T. de Sousa Jr.** (Senior Member, IEEE) received the bachelor's degree in electrical engineering from the Federal University of Paraíba (UFPB), Campina Grande, Brazil, in 1984, the master's degree in computing and information systems from the Ecole Supérieure d'Electricité-Supélec, Rennes, France, in 1985, and the Ph.D. degree in telecommunications and signal processing from the University of Rennes 1, Rennes, in 1988. He was a Visiting Researcher with the Group for Security of Information Systems and Networks (SSIR), Ecole Supérieure d'Electricité-Supélec, from 2006 to 2007. He has worked in the private sector from 1988 to 1996. Since 1996, he has been a Network Engineering Associate Professor with the Electrical Engineering Department, University of Brasília (UnB), Brazil, where he is currently the Coordinator of the Professional Post-Graduate Program on Electrical Engineering-Cybersecurity (PPÉE) and supervises the Decision Technologies Laboratory (LATITUDE). He is Chair of the IEEE VTS Centro-Norte Brasil Chapter (IEEE VTS Chapter of the Year 2019) and of the IEEE Centro-Norte Brasil Blockchain Group. He is currently a Researcher with the Productivity Fellowship Level 2 (PQ-2) granted by the Brazilian National Council for Scientific and Technological Development (CNPq). His professional experience includes research projects with Dell Computers, HP, IBM, Cisco, and Siemens. He has coordinated research, development, and technology transfer projects with the Brazilian Ministries of Planning, Economy, and Justice, as well as with the Institutional Security Office of the Presidency of Brazil, the Administrative Council for Economic Defense, the General Attorney of the Union and the Brazilian Union Public Defender. He has received research grants from the Brazilian research and innovation agencies CNPq, CAPES, FINEP, RNP, and FAPDF. He has developed research in cyber, information and network security, distributed data services and machine learning for intrusion and fraud detection, as well as signal processing, energy harvesting and security at the physical layer. ORCID: 0000-0003-1101-3029

version of 2019, as well as referrals to related legislation. Managers, students and other public agents may be interested in this article.

Keywords: IN04, Normative Instruction 04, IN01, Normative Instruction 01/2019, IN SGD/ME 01/2019, IT Solutions Procurements, IT Governance within Brazilian Federal Public Administration, Information Technology

Resumo

O lançamento da Instrução Normativa SGD/ME nº01 em 04 de abril de 2019, em substituição à Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04 de 2014, que trata das contratações de soluções de TI na Administração Pública Federal, impactou grandemente o modo de trabalho das equipes de planejamento da contratação e de gestão da execução contratual, de tal sorte que faz-se necessária a correta atualização e preparação dos gestores de TI acerca dessa norma e das demais bases legais que a norteiam. São propostas pesquisa bibliográfica e revisão comparativa entre a versão 2014 dessa Instrução Normativa e a nova versão de 2019, bem como referências a legislações relacionadas. Gestores, estudantes e outros agentes públicos podem ter interesse neste artigo.

Palavras-chave: IN04, Instrução Normativa 04, IN01, Instrução Normativa 01/2019, IN SGD/ME 01/2019, Contratações de Soluções de TI, Governança de TI na Administração Pública Federal, Tecnologia da Informação

1. INTRODUÇÃO

A revisão recente da Instrução Normativa MPOG 04/2014 e o consequente lançamento da Instrução Normativa SGD/ME 01/2019, tratando acerca de contratações de soluções de TI na Administração Pública Federal, trouxe um grande impacto no modo de trabalho das equipes de planejamento da contratação e de gestão da execução contratual, de tal sorte que faz-se necessária a correta atualização e preparação dos gestores de TI acerca dessa norma e das demais bases legais que a norteiam.

São as propostas deste artigo: pesquisa bibliográfica; revisão comparativa entre a versão 2014 desta Instrução Normativa (IN) de contratações de TI e a sua nova versão, lançada em 04 de abril de 2019 e agora nomeada como IN SGD/ME 01/2019; revisão da legislação relacionada; e discussão dos impactos.

É necessária uma ressalva acerca das citações realizadas durante a obra, quanto às duas Instruções Normativas que são objeto da revisão comparativa. Dado que o trabalho é orientado à comparação entre as versões das normas, a citação das normas específicas variará entre a metodologia científica formal, como “(BRASIL, 2019)” ou “(BRASIL, 2014)” e menções a pontos específicos dos normativos, como neste exemplo: “Art. 2º, inciso V, alínea ‘c’ da IN 04/2014”.

Além de gestores, os integrantes das equipes de planejamento da contratação, os membros da equipe de fiscalização do contrato, bem como outros agentes públicos e estudantes poderão ter interesse no presente artigo, sobretudo os estudantes de Administração Pública, Governança de TI ou aqueles focados em processos seletivos ou concursos públicos para trabalhar na Administração Pública Federal, estadual ou mesmo municipal.

A seção seguinte (número 2) apresenta conceitos relacionados às contratações de TI no âmbito governamental. Em seguida, os trabalhos relacionados serão apresentados na seção 3. A análise ocorre na seção 4, uma discussão na seção 5 e as principais conclusões estão presentes na seção 6.

Os materiais produzidos no decorrer da elaboração deste artigo foram incluídos como apêndices⁶ e anexos. São eles: tabela de correspondência entre a IN 04/2014 e a IN 01/2019, que compara artigo a artigo com comentários e sistema de cores para diferenciar pontos de convergência e divergência; e entrevista com Márcio Pereira Lima, que na ocasião da elaboração desse estudo, era o Coordenador de Análise de Aquisições de TIC, área responsável pela elaboração de normativos relacionados a aquisições de soluções de TIC no âmbito do governo federal e que conduziu todo o processo de elaboração da nova norma.

As citações à entrevista, também registrada nas referências deste trabalho, trarão sempre a indicação "LIMA (2019)". Além dos apêndices, o conteúdo anexo à IN 01/2019 também foi colocado como anexo a este artigo.

6 <https://github.com/CABorges72/IMPACTOS-DA-ATUALIZA-O-DA-IN04-PARA-IN01>

2. CONCEITOS BÁSICOS

Foram listados nesta seção alguns termos considerados importantes para o entendimento da nova norma e do presente artigo. Muitos desses conceitos constam no Art. 2º das Instruções Normativas 04/2014 e 01/2019, e por isso a lista a seguir não pretende esgotar todos os conceitos relevantes. Será priorizada a citação direta às leis e normas relacionadas.

A lista completa de conceitos consta no Apêndice 1, no qual é apresentada uma tabela comparativa entre as duas instruções normativas, artigo a artigo, passando pelo Art. 2º das duas normas.

2.1. SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

De acordo com o decreto nº 7.579 (BRASIL, 2011):

Art. 1º Ficam organizados sob a forma de sistema, com a denominação de Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP, o planejamento, a coordenação, a organização, a operação, o controle e a supervisão dos recursos de tecnologia da informação dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em articulação com os demais sistemas utilizados direta ou indiretamente na gestão da informação pública federal.

2.2. SERVIÇOS ESTRATÉGICOS

De acordo com a Instrução Normativa SLTI/MP 04 (BRASIL, 2014):

XXIX - Serviços Estratégicos de Tecnologia da Informação: conjunto de atividades de prestação de serviços, relacionadas aos sistemas estruturantes e finalísticos dos órgãos e entidades, que integram uma Solução de Tecnologia da Informação e cuja execução envolve informações críticas quanto à confiabilidade, segurança e confidencialidade, e cuja descontinuidade na prestação dos serviços pode impactar as atividades dos órgãos ou entidades.

De acordo com a Portaria MP nº 438 (BRASIL, 2010):

Art. 1º Ficam definidos como serviços estratégicos as atividades relacionadas aos Sistemas Estruturantes de Tecnologia da Informação cuja execução envolva informações críticas quanto à confiabilidade, segurança e confidencialidade e cuja descontinuidade

possa impactar de forma grave as atividades do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e seus órgãos.

Parágrafo único. Consideram-se Sistemas Estruturantes aqueles baseados em Tecnologia da Informação, de suporte a macro-processos de governo, com características multi-institucionais, possuindo requisitos de integração e relacionamento que remetem a funções internas ou que envolvam as diferentes esferas do Governo, bem como as relações entre o governo e os agentes econômicos e as relações entre o governo e os cidadãos.

Conforme LIMA e MROSS (2019, apud ENAP, 2019), a interpretação do Tribunal de Contas da União é a de que Serviços Estratégicos são aqueles definidos na Lei 5.615/1970: "apenas ato do Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e do Ministro da Fazenda poderão definir quais serviços são estratégicos para realizar contratação dispensada do Serpro pelos mesmos ministérios".

2.3. SOLUÇÃO DE TI

Segue definição de solução de TI, atualizada para solução de Tecnologia da Informação e Comunicações, de acordo com a Instrução Normativa SGD/ME 01: "conjunto de bens e/ou serviços que apoiam processos de negócio, mediante a conjugação de recursos, processos e técnicas utilizados para obter, processar, armazenar, disseminar e fazer uso de informações;" (BRASIL, 2019).

2.4. PROVA DE CONCEITO

De acordo com a Instrução Normativa SGD/ME 01: "amostra a ser fornecida pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar para realização dos testes necessários à verificação do atendimento às especificações técnicas definidas no Termo de Referência ou Projeto Básico;" (BRASIL, 2019).

2.5. CRITÉRIOS DE ACEITAÇÃO

De acordo com a Instrução Normativa SGD/ME 01: "parâmetros objetivos e mensuráveis utilizados para verificar se um bem ou serviço recebido está em conformidade com os requisitos especificados;" (BRASIL, 2019).

2.6. REQUISITOS

De acordo com a Instrução Normativa SGD/ME 01: "conjunto de características e especificações necessárias para definir a solução de TIC a ser contratada;" (BRASIL, 2019).

2.7. GESTÃO

De acordo com a Instrução Normativa SLTI/MP 04 (BRASIL, 2014):

XXVI - Gestão: conjunto de atividades superiores de planejamento, coordenação, supervisão e controle, relativas às Soluções de Tecnologia da Informação que visam garantir o atendimento dos objetivos do órgão ou entidade;

2.8. ÁREA REQUISITANTE DA SOLUÇÃO

De acordo com a Instrução Normativa SGD/ME 01: "unidade do órgão ou entidade que demande a contratação de uma solução de TIC;" (BRASIL, 2019).

2.9. ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Termo "Tecnologia da Informação" foi atualizado para "Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC" e tem a seguinte definição, de acordo com a Instrução Normativa SGD/ME 01 (BRASIL, 2019):

II - Área de TIC: unidade setorial, seccional ou correlata do SISP, responsável por gerir a Tecnologia da Informação e Comunicação e pelo planejamento, coordenação e acompanhamento das ações relacionadas às soluções de TIC do órgão ou entidade;

2.10. ÁREA ADMINISTRATIVA

De acordo com a Instrução Normativa SGD/ME 01 (BRASIL, 2019):

III - Área Administrativa: unidade setorial, seccional ou correlata do SISP, responsável por gerir a Tecnologia da Informação e Comunicação e pelo planejamento, coordenação e acompanhamento das ações relacionadas às soluções de TIC do órgão ou entidade;

2.11. EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

De acordo com a Instrução Normativa SGD/ME 01 (BRASIL, 2019):

IV - Equipe de Planejamento da Contratação: equipe responsável pelo planejamento da contratação, composta por:

a) Integrante Técnico: servidor representante da Área de TIC, indicado pela autoridade competente dessa área;

- b) Integrante Administrativo: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área; e
- c) Integrante Requisitante: servidor representante da Área Requisitante da solução, indicado pela autoridade competente dessa área;

2.12. EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

De acordo com a Instrução Normativa SGD/ME 01 (BRASIL, 2019):

V - Equipe de Fiscalização do Contrato: equipe responsável pela fiscalização do contrato, composta por:

- a) Gestor do Contrato: servidor com atribuições gerenciais, preferencialmente da Área Requisitante da solução, designado para coordenar e comandar o processo de gestão e fiscalização da execução contratual, indicado por autoridade competente;
- b) Fiscal Técnico do Contrato: servidor representante da Área de TIC, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar tecnicamente o contrato;
- c) Fiscal Administrativo do Contrato: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos administrativos; e
- d) Fiscal Requisitante do Contrato: servidor representante da Área Requisitante da solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista de negócio e funcional da solução de TIC;

2.13. DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA

De acordo com a Instrução Normativa SGD/ME 01: "documento que contém o detalhamento da necessidade da Área Requisitante da solução a ser atendida pela contratação;" (BRASIL, 2019).

Ainda de acordo com a Instrução Normativa SGD/ME 01 (BRASIL, 2019), o Documento de Oficialização da Demanda (DOD) deverá conter:

- I - necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas do órgão ou entidade, bem como o seu alinhamento ao PDTIC e ao Plano Anual de Contratações;
- II - explicitação da motivação e dos resultados a serem alcançados com a contratação da solução de TIC;
- III - indicação da fonte dos recursos para a contratação; e

IV - indicação do Integrante Requisitante para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.

De acordo com LIMA (2019):

[...] o DOD é um elemento inicial do processo de planejamento da contratação. À medida em que se avança no processo, seus elementos vão sendo detalhados e evoluídos ao longo do processo. Seus elementos são trabalhados e explicitados, a exemplo, no ETP (benefícios, alcance dos objetivos com a contratação – inciso V, art. 11), no TR (justificativa para a contratação, alinhamento da solução de TIC aos instrumentos de planejamento, relação entre a necessidade de contratação e seu volume – incisos I e II, art. 15).

2.14. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

De acordo com a Instrução Normativa SGD/ME 01 (BRASIL, 2019):

XI - Estudo Técnico Preliminar da Contratação: documento que descreve as análises realizadas em relação às condições da contratação em termos de necessidades, requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, e que demonstra a viabilidade técnica e econômica da contratação;

2.15. ANÁLISE DE RISCO

De acordo com a Instrução Normativa SLTI/MP 04: "documento que contém a descrição, a análise e o tratamento dos riscos e ameaças que possam vir a comprometer o sucesso em todas as fases da contratação;" (BRASIL, 2014).

Esse conceito não está mais contido na Instrução Normativa SGD/ME 01 de 2019.

2.16. MODELO DE EXECUÇÃO

De acordo com a Instrução Normativa SLTI/MP 04 (BRASIL, 2014):

XX - Modelo de Execução: modelo que contém a definição dos procedimentos necessários e suficientes ao adequado fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação, por meio da definição dos principais procedimentos de execução contratual;

2.17. MODELO DE GESTÃO

De acordo com a Instrução Normativa SLTI/MP 04 (BRASIL, 2014):

XXI - Modelo de Gestão: modelo que contém a definição dos mecanismos necessários à gestão e à fiscalização da Solução de Tecnologia da Informação, objetivando minimizar os riscos de falha no fornecimento da Solução, por meio da definição de controles adequados para os principais elementos que a compõe, levando-se em consideração ferramentas, computacionais ou não, processos e recursos materiais e humanos disponíveis;

2.18. LISTA DE VERIFICAÇÃO

De acordo com a Instrução Normativa SGD/ME 01 (BRASIL, 2019):

XIX - listas de verificação: documentos ou ferramentas estruturadas contendo um conjunto de elementos que devem ser acompanhados pelos Fiscais do contrato durante a execução contratual, permitindo à Administração o registro e a obtenção de informações padronizadas e de forma objetiva;

2.19. PLANO DE INSERÇÃO

De acordo com a Instrução Normativa SLTI/MP 04: "documento que prevê as atividades de alocação de recursos necessários para a contratada iniciar o fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação;" (BRASIL, 2014).

2.20. PLANO DE FISCALIZAÇÃO

De acordo com a Instrução Normativa SLTI/MP 04 (BRASIL, 2014):

XVII - Plano de Fiscalização: documento elaborado com base no Modelo de Gestão que define o processo de fiscalização do contrato, contendo a metodologia de fiscalização, os documentos ou as ferramentas, computacionais ou não, e controles adotados, recursos materiais e humanos disponíveis e necessários à fiscalização, entre outros;

2.21. ORDEM DE SERVIÇO OU DE FORNECIMENTO

De acordo com a Instrução Normativa SGD/ME 01: "documento utilizado para solicitar à contratada a prestação de serviço ou fornecimento de bens relativos ao objeto do contrato;" (BRASIL, 2019)

2.22. TERMO DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO

De acordo com a Instrução Normativa SGD/ME 01 (BRASIL, 2019):

XXI - Termo de Recebimento Provisório: declaração formal de que os serviços foram prestados ou os bens foram entregues, para posterior análise das conformidades e qualidades baseadas nos requisitos e nos critérios de aceitação, de acordo com a alínea "a" do inciso I, e alínea "a" do inciso II do art. 73 da Lei nº 8.666, de 1993;

2.23. TERMO DE RECEBIMENTO DEFINITIVO

De acordo com a Instrução Normativa SGD/ME 01 (BRASIL, 2019):

XXII - Termo de Recebimento Definitivo: declaração formal de que os serviços prestados ou bens fornecidos atendem aos requisitos estabelecidos e aos critérios de aceitação, de acordo com a alínea "b" do inciso I, e alínea "b" do inciso II do art. 73 da Lei nº 8.666, de 1993;

2.24. PLANO DE CAPACIDADE

De acordo com a Instrução Normativa SLTI/MP 04 (BRASIL, 2014):

XIV - Plano de Capacidade: documento a ser elaborado, pela entidade prestadora dos Serviços Estratégicos de Tecnologia da Informação, que servirá de insumo para a confecção do Planejamento da Contratação, contendo dados que permitam o detalhamento e rateio dos custos da prestação de serviços entre os órgãos e entidades beneficiárias, a previsão do crescimento vegetativo do consumo dos recursos e insumos durante a vigência do contrato e a reserva técnica para absorver possíveis crescimentos não previstos;

3. TRABALHOS RELACIONADOS

A seguir serão apresentados breves descritivos de trabalhos relacionados que podem ser considerados relevantes dentro do contexto. São quatro trabalhos acadêmicos e um trabalho realizado pelo Ministério da Economia, de comparação entre as instruções normativas. Após os trabalhos relacionados, comentar-se-á brevemente acerca das contribuições do presente artigo, no item 3.6.

3.1. DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE SERVIÇOS DIGITAIS PELO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO

Em sua dissertação de mestrado, Germani (2016) investigou o estado atual da gestão de Tecnologia da Informação - TI na administração pública brasileira para o desenvolvimento de serviços digitais, e

confrontou a gestão atual às melhores práticas do mercado e a algumas experiências internacionais.

O objetivo do autor foi investigar os desafios de gestão encontrados pelos gestores públicos de TI do governo federal brasileiro para desenvolver serviços digitais com qualidade e de forma ágil, e que entregassem uma experiência melhor à sociedade.

Como ponto forte do trabalho, destaca-se o olhar do autor para o contexto geral da TI no governo, abordando história, normas e legislações (motivo pelo qual há sinergia do trabalho do autor com este presente trabalho) e também estudos de caso a fim de conhecer as dificuldades concretas do dia a dia da gestão. Ademais, destaca-se como contribuição relevante o quadro de melhores práticas para o desenvolvimento de serviços digitais, proposto pelo autor, pois apresenta uma abordagem de enfrentamento aos desafios descritos na dissertação.

O que poderia ser apontado como ponto de melhoria, seria o acompanhamento da aplicação do quadro de melhores práticas em uma situação real, a fim de mensurar quantitativa ou mesmo qualitativamente a melhoria dos serviços digitais a partir da abordagem proposta. Nesse ponto, são compreendidas as dificuldades relacionadas, como aquela de se encontrar um caso prático de aplicação com anuência e boa adesão dos gestores públicos por tempo suficiente - uma vez que a escolha e permanência desses gestores depende, em maior ou menor grau, de questões políticas.

3.2. ANÁLISE DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE TI NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL SOB A ÓTICA DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 04

GUARDA (2011) fez uma análise de contratos de terceirização de TI na Administração Pública Federal sob a ótica da Instrução Normativa nº 04 - IN 04, recém-lançada naquele período. Em sua dissertação de mestrado, a autora abordou os motivos que levaram à publicação do novo marco legal como: ausência de planejamento estratégico; deficiências na estrutura de pessoal; tratamentos inadequados quanto aos princípios de segurança da informação (confidencialidade, integridade e disponibilidade); e montante significativo de recursos públicos despendidos com contratações de serviços de TI.

A partir da análise exaustiva de contratos de prestação de serviços terceirizados de TI mantidos por órgãos como TCU e TSE nos últimos 10 anos, o trabalho da autora tem por objetivo propor recomendações que auxiliem no processo de contratação de serviços de TI na Administração Pública, utilizando como instrumento comparativo a IN 04. A contribuição da autora, no momento em que estava inserida a dissertação, foi a de que "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", o que levaria a "uma reflexão sobre o custo-benefício de se manter esses contratos dentro da gestão governamental" (GUARDA, 2011).

Como ponto forte do trabalho, destaca-se sua relevância para o momento e a análise exaustiva de diferentes contratos divididos em duas fases: contratos vigentes (2009 a 2010) e contratos finalizados (2001 a 2008). A identificação de situações dos itens licitatórios encontrados em relação à IN 04, junto com a possível economia com a utilização da modalidade de licitação de pregão eletrônico permitiu uma análise da economicidade e da eficiência alcançadas com a aplicação do novo marco legal.

Como ponto de possível melhoria do trabalho, cabe menção ao curto período de aplicação do marco legal, em época, a fim de gerar conclusões como aquelas apontadas pela autora em suas contribuições. De toda forma, a análise do momento histórico do trabalho da autora pode ser contrastado com o momento atual de aplicação dessa legislação, após 8 anos de vigência da IN 04, recentemente atualizada pela Instrução Normativa SGD/ME nº 01 de 2019.

3.3. A CONTRATAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: O CASO DO DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE SOB DEMANDA

A dissertação de mestrado de BISTENE (2016) debruça-se sobre o conflito quanto à "definição dos requisitos na contratação de TI na APF em consonância com a legislação vigente", de forma que a "dicotomia entre a mutabilidade nos requisitos e a rigidez legal no processo de contratação" [...] "inspirou uma pesquisa exploratória com organizações públicas".

O objetivo da autora foi transparecer os problemas nas contratações de soluções de TI vivenciados pelos órgãos e fazer uma análise prévia dos problemas, apontando possíveis soluções. A contribuição da autora é também o ponto forte do trabalho: transparecer quais problemas permaneceram após 5 anos de vigência da legislação de contratações de TI lançada em 2011.

Como ponto fraco ou de melhora, pode ser considerado o apontamento mais detalhado de propostas de solução para os problemas enfrentados. Cabe destaque positivo ao histórico e embasamento jurídico proposto pela autora, que parte da Constituição Federal de 1988 até a publicação da IN 04.

3.4. FATORES QUE IMPACTAM A DECISÃO DE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE TI – UM ESTUDO DE CASO NO JUDICIÁRIO FEDERAL BRASILEIRO

SILVA (2013), em sua dissertação de mestrado, parte do problema de que as decisões de terceirização de TI "podem não estar sendo tomadas de forma coordenada nas organizações públicas", o que pode acarretar em prejuízos financeiros e de imagem. Seu objetivo foi o entendimento e a análise do processo de decisão estratégica de terceirizar ou não funções de TI no contexto do setor público brasileiro, por meio de um estudo de caso em um órgão do judiciário federal.

Como ponto forte está a forte revisão de literatura do trabalho, que parte dos conceitos e da evolução da terceirização no Brasil e no mundo, passando pelas vantagens e desvantagens da terceirização na área de Tecnologia da Informação. Ademais, a autora já tratava dos riscos no processo de terceirização de TI em uma época na qual a abordagem de identificação e tratamento de riscos não era tão forte quanto no momento de atualização normativa atual.

Como ponto que poderia ser melhorado está o fato de que a análise de contratos realizada pela autora debruça-se sobre o mesmo escopo e período temporal abordados por GUARDA (2011): contratos de TI do TCU e do TSE, de 2001 a 2010. O mesmo esforço de análise poderia ser aplicado aos contratos posteriores, até o momento da publicação da presente dissertação.

3.5. COMPARATIVO: IN SLTI/MP Nº 4/2014 E IN SGD/ME Nº 1/2019

O Governo Federal disponibilizou um comparativo artigo a artigo da IN 04 de 2014 e da IN 01 de 2019, que informa o que foi excluído da nova norma e para o que não há correspondente (BRASIL, 2019). Não há indicação nominal de autoria. O presente material chegou ao conhecimento do autor do presente artigo somente em vias de conclusão deste artigo. Dada a sua relevância e dado o fato de que foi produzido um estudo semelhante pelo autor, colocado como apêndice, cabe menção ao comparativo produzido no âmbito da Secretaria de Governo Digital.

O objetivo e a contribuição do comparativo estão no apoio ao entendimento da nova norma e das mudanças nela implicadas.

O ponto forte do trabalho comparativo foi sua objetividade e estrutura tabelada, que coloca lado a lado os artigos das normas. Por evitar menções a trechos de correspondência entre as normas e não haver comentários e outros adendos, o material alcançou o tamanho de 61 páginas, o que representa um tamanho reduzido se comparado ao apêndice do presente artigo, com mais de 90 páginas.

O ponto de possível melhoria do comparativo reside no fato de que nele não há distinção entre trechos equivalentes, não equivalentes ou completamente novos entre as normas. Não há, também, comentários que apoiem o entendimento das normas e que esclareçam referências realizadas a outras.

O diferencial do comparativo disponibilizado como apêndice do presente trabalho reside exatamente na diferenciação por cores e marcações no texto, que permitem identificar os trechos idênticos entre as normas (em verde), os trechos alterados ou parcialmente alterados (em laranja), os trechos adicionados à IN 01/2019 (em azul) ou removidos da IN 04/2014 (em vermelho), bem como a identificação dos trechos efetivamente modificados (sublinhado se modificado ou negrito se incluído). Ademais, há comentários que relacionam os trechos equivalentes das diferentes normas, bem como citação às normas relacionadas.

3.6. CONTRIBUIÇÕES DO PRESENTE ARTIGO

O artigo objetiva analisar as diferenças entre as normas, o que motivou a comparação artigo a artigo realizada pelo autor, e a partir delas desdobrar os impactos esperados com a atualização normativa.

Sua principal contribuição é introduzir discussões acadêmicas acerca da atualização normativa recente, detalhando as diferenças entre as versões das normas em um comparativo próprio, e também analisando e discutindo informações obtidas por meio de materiais oficiais de governo ou por meio de servidores públicos atuantes no meio.

4. ANÁLISE

Esta seção e a seguinte são as mais densas do presente artigo, e distribuem entre si aspectos tanto de análise quanto da discussão, antecipada sempre que relevante para o desenvolvimento do tema. Na seção de análise serão tratados o histórico e as mudanças da nova versão, abordando sua estrutura, aplicabilidade, mudanças de termos, supressões de conceitos, vedações, atores, responsabilidades, processos e outras alterações e inclusões.

4.1. HISTÓRICO

Serão apresentados pontos relevantes de cada versão da Instrução Normativa SLTI/MP 04 até a sua conversão na Instrução Normativa SGD/ME 01 de 2019. As informações apresentadas baseiam-se principalmente nos pontos destacados por LIMA e MROSS (2019).

4.1.1. IN SLTI/MP n° 04 de 2008

A primeira versão da instrução normativa de contratações de TI foi lançada em 19 de maio de 2008 e, de acordo com LIMA e MROSS (2019), a IN SLTI/MP n° 04 de 2008 destacou-se pelos seguintes motivos:

- Tratou-se do primeiro marco regulatório específico e de compilação normativa;
- Representou resposta ao item 9.4 do Acórdão n° 786/2006-TCU-Plenário, que recomendou à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério

do Planejamento, Orçamento e Gestão que elaborasse “um modelo de licitação e contratação de serviços de informática para a Administração Pública Federal e promova a implementação dele nos diversos órgãos e entidades sob sua coordenação mediante orientação normativa” (BRASIL, 2006);

- Estabelecimento de instrumentos de Governança de TI, apontando para o papel estratégico da área, como a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI), o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e o estabelecimento de Comitês de TI nos órgãos;
- Estabelecimento de um processo para as contratações de TI, dividido nas fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gerenciamento do Contrato;
- Estabelecimento dos artefatos a serem elaborados durante o processo, como a Análise de Viabilidade da Contratação, o Plano de Sustentação, a Estratégia da Contratação, a Análise de Riscos e o Termo de Referência ou Projeto Básico;
- Indicação do Gestor do Contrato durante a fase de elaboração da Estratégia da Contratação (ainda durante a fase de planejamento da contratação);
- Aplicação subsidiária da IN SLTI/MP nº 2/2008 que dispunha “sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não” (BRASIL, 2008).

O referido Acórdão nº 786/2006-TCU-Plenário recomendava ainda que o marco regulatório a ser produzido contivesse (BRASIL, 2006):

9.4.1. a divisão dos serviços de informática necessários aos órgãos e entidades em tantos itens quanto sejam tecnicamente possíveis e suficientes;

9.4.2. a realização de licitação independente para cada item, contemplando requisitos de habilitação e critérios de avaliação de proposta técnica objetivos, relevantes e específicos para cada item, favorecendo assim a competitividade do certame, a redução de preços, a especialização das empresas, a qualidade dos serviços, a redução de riscos estratégicos e de segurança para o órgão ou entidade;

9.4.3. a mensuração, sempre que possível, da prestação de serviços por resultados segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão-de-obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital que contemple, entre outros, os seguintes pontos básicos:

9.4.3.1. a fixação dos procedimentos e dos critérios de mensuração dos serviços prestados, abrangendo métricas, indicadores, valores aceitáveis, etc.;

9.4.3.2. a quantificação ou a estimativa prévia do volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle;

9.4.3.3. a definição de metodologia de avaliação da adequação às especificações e da qualidade dos serviços com vistas à aceitação e pagamento;

9.4.3.4. a utilização de um instrumento de controle, geralmente consolidado no documento denominado “ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”;

9.4.3.5. a definição dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização a serem realizados concomitantemente à execução para evitar distorções na aplicação dos critérios;

9.4.4. a utilização, como instrumento de controle das etapas de solicitação, acompanhamento, avaliação, atestação e pagamento de serviços, da “ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”, que deve conter, no mínimo:

9.4.4.1. a definição e a especificação dos serviços a serem realizados;

9.4.4.2. o volume de serviços solicitados e realizados segundo as métricas definidas;

9.4.4.3. os resultados ou produtos solicitados e realizados;

9.4.4.4. o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;

a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador;

9.4.4.6. a identificação dos responsáveis pela solicitação, pela avaliação da qualidade e pela atestação dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada;

4.1.2. IN SLTI/MP nº 04 de 2010

A segunda versão da IN SLTI/MP nº 04 foi lançada em 12 de novembro de 2010, atualizando disposições do primeiro marco normativo de 2008. De acordo com LIMA e MROSS (2019), a IN SLTI/MP nº 04 de 2010 destacou-se pelos seguintes aspectos:

- Ajuste no conceito de soluções de TI, para conjunto de bens e serviços;
- Criação da Equipe de Planejamento da Contratação, com definição dos papéis de Integrantes e de Fiscais;
- Introdução do artefato “Documento de Oficialização da Demanda”, o DOD, por meio do qual a área requisitante detalha sua necessidade e inicia o processo de planejamento da contratação, ao enviá-lo à área de Tecnologia da Informação;
- Instituição da reunião inicial, na fase de Gerenciamento do Contrato, para entrega de documentos, esclarecimento de dúvidas e outras ações relativas ao início da execução contratual (atualmente descrita no Art. 31, inciso I da IN 01/2019);
- Introdução do artefato de Plano de Inserção;
- Instituição formal da necessidade de análise e comparação entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas, durante a Análise de Viabilidade da Contratação;
- Detalhamento das sanções cabíveis.

4.1.3. IN SLTI/MP n° 04 de 2014

A terceira revisão da IN SLTI/MP n° 04 foi lançada em 11 de setembro de 2014 e entrou em vigor somente em 02 de janeiro de 2015. LIMA e MROSS (2019), destacam os seguintes pontos acerca da IN SLTI/MP n° 04 de 2014:

- Revisão das exceções de aplicação da Instrução Normativa, no que se refere aos Serviços Estratégicos;
- Junção dos artefatos de Análise de Viabilidade da Contratação, Plano de Sustentação e Estratégia da Contratação em um artefato único, chamado Estudo Técnico Preliminar;
- Introdução de outros artefatos como o Plano de Fiscalização, o Modelo de Execução, o Modelo de Gestão e o Plano de Capacidade;
- Possibilidade de realização da prova de conceito junto ao primeiro colocado (amostra a ser fornecida pelo

licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar);

- Detalhamento das obrigações dos atores nas diferentes etapas do processo de contratação.

4.1.4. IN SGD/ME nº 01 de 2019

Conforme LIMA e MROSS (2019, apud ENAP, 2019) a numeração da Instrução Normativa de Contratações de TI não foi mantida como 04 porque a nova numeração segue as normas definidas em outra instrução normativa, a IN GM/MP nº 04 de 2018, que, entre outras questões acerca de atos normativos, define qual deve ser o mecanismo de numeração utilizado: numeração sequencial a partir de 01, com contagem reiniciada a cada virada de ano.

LIMA e MROSS (2019) indicam que os principais objetivos da nova norma foram:

- atualização jurisprudencial;
- maior qualidade na análise de soluções;
- transparência do processo de contratação;
- definição do processo de gerenciamento de riscos.

Os autores citados indicam ainda que as três diretrizes principais foram o alinhamento à Estratégia de Governança Digital, a harmonização com outras normas e a participação dos órgãos e da sociedade na revisão. A participação social foi obtida pela etapa final de consulta pública, que ocorreu por meio da plataforma participa.br, entre os dias 19 de novembro e 17 de dezembro de 2018 (LIMA e MROSS, 2019).

As mudanças da nova versão e diferentes comparações com a versão anterior serão detalhadas a seguir.

4.2. MUDANÇAS DA NOVA VERSÃO

As mudanças da nova versão da IN foram divididas em diferentes aspectos, a fim de facilitar o entendimento e direcionar a leitura conforme interesse do leitor. A divisão proposta foi: estrutura; da não aplicabilidade; mudanças nos termos e definições; supressões relação à norma anterior; vedações; atores e responsabilidades; processos; e outras alterações e inclusões.

4.2.1. Estrutura

A IN SGD/ME 01/2019 possui 44 artigos distribuídos em 4 capítulos, bem como um anexo de 34 tópicos, distribuídos em 4 subtítulos. Ela possui cerca de 29 páginas. Já a IN MPOG 04/2014 possuía 37 artigos e nenhum anexo, resultando em cerca de 24 páginas.

Na estrutura da nova IN sobre contratações de TIC, as principais mudanças em relação à sua antecessora foram:

- inclusão do capítulo “Programação Estratégica de Contratações”, atualizando a temática abordada anteriormente no Art. 4º da IN 04/2014, e inclusão da seção “Do Plano Anual de Contratações”, contida nesse novo capítulo;
- remoção da subseção IV (Análise de Riscos) da seção I (Planejamento da Contratação) do capítulo “Processo de Contratação” e inclusão da Seção IV (gerenciamento de riscos);
- inclusão da subseção IV (“Da Transparência”), na Seção III (Gestão do Contrato) do Capítulo “Processo de Contratação”;
- capítulo final passa a tratar também de disposições transitórias; e
- anexo tratando de diretrizes específicas de planejamento da contratação.

As mudanças na estrutura denotam o maior enfoque atribuído ao planejamento estratégico das contratações e ao gerenciamento de riscos, que deixa de ser abordado em um artefato de análise de riscos da etapa de planejamento da contratação, e passa a ser um processo (Art. 2º, XV) cujas atividades “devem ser realizadas durante todas as fases do processo de contratação, observando o disposto no art. 38” (Art. 8º, § 1º).

4.2.2. Da não aplicabilidade da norma

Há alteração importante no que tange à não aplicabilidade da IN 01/2019, marcada principalmente por omissões a parágrafos e a conceitos presentes na IN 04/2014. Com exceção de contratações inferiores a 10% (dez por cento) do valor da modalidade de licitação

"Convite", quando referente a obras e a serviços que não sejam de Engenharia (conforme BRASIL, 2018, atualmente em R\$17.600,00 – caso em que a aplicação é facultativa), não há mais outros casos de não aplicabilidade da IN 01/2019, dentro do âmbito a que se propõe. A norma anterior não se aplicava às contratações abaixo de R\$ 176.000,00.

Não existe mais, por exemplo, menção de não aplicabilidade às contratações de Serviços Estratégicos de Tecnologia da Informação, tal qual ocorria na IN antecessora (Parágrafo 1º do Art. 1º da IN 04/2014). Não há também a definição de Serviços Estratégicos de TI no rol de definições da nova IN. LIMA (2019) explica:

Quanto à definição de serviço estratégico, passou-se a observar o conceito estabelecido no art. 2º da Lei nº 5.615, de 13 de outubro de 1970, em harmonia ao Acórdão TCU nº 598/2018-Plenário.

Na legislação citada, só serão denominados serviços estratégicos aqueles previstos em atos dos então Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda, que poderão contratar o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para provê-los, via licitação dispensada conforme art. 2º da Lei nº 5.615, de 1970.

Nesta toada, não foram incluídos dispositivos na IN 01/2019 SGD/ME (de abrangência a todos os órgãos do SISP) para tratar de contratação de serviços estratégicos, pois apenas o agora Ministério da Economia poderá contratar o Serpro de tal forma. E para isto, outro normativo poderá ser editado.

Ademais, ainda que sob o manto legal da dispensa ou da inexigibilidade de licitação, adota-se o entendimento de que os órgãos e entidades quando da contratação de empresas públicas devem seguir regras semelhantes às demais contratações, ou seja, deve-se seguir a IN 01/2019 SGD/ME.

De acordo com LIMA (2019), essa mudança está de acordo com o achado 6 do Acórdão TCU 598/2018-Plenário (BRASIL, 2018):

9.7. recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que altere a Instrução Normativa SLTI/MP – 4/2014 para estabelecer como procedimento obrigatório, na contratação das empresas públicas de TI em que haja dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso XVI, e no art. 25 da Lei 8.666/1993, a elaboração dos estudos técnicos preliminares previstos naquela norma, incluindo a realização de ampla pesquisa de preços, considerando inclusive os preços praticados pelo mercado privado para contratações

semelhantes, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência) e art. 70 (princípio da economicidade);

[...]

9.10. dar ciência ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Serpro de que a contratação do Serpro para a prestação de serviços estratégicos de TI, com licitação dispensada (art. 2º da Lei 5.615/1970), não encontra respaldo normativo enquanto restar pendente de regulamentação a especificação dos serviços estratégicos (§1º do referido artigo) e a metodologia de remuneração de tais serviços (art. 2º-A da mesma Lei);

LIMA (2019) reforça também que, mesmo na contratação de serviços estratégicos ou que envolvam segurança nacional, é necessário o planejamento da contratação:

De qualquer forma, mesmo havendo normativo que indique licitação dispensada nestes casos (como o Decreto nº 2.295, de 4 de agosto de 1997), a IN 01/2019 SGD/ME define, no seu § 1º, art. 9º, que é obrigatória a execução de todas as etapas da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de inexigibilidade, dispensa de licitação ou licitação dispensada.

4.2.3. Mudanças nos termos e definições

Alguns termos foram revistos a fim de receberem maior detalhamento ou uma nova definição. Foi o caso da análise de riscos, que deixa de ser artefato, para tornar-se de fato um processo. Ainda que para sua elaboração houvesse uma série de atividades descritas na IN anterior, não se tratava explicitamente de um processo, "mas de um artefato". O tema será melhor abordado no tópico 4.2.8, acerca das mudanças nos processos.

A definição de serviços estratégicos foi alterada para refletir as recomendações do TCU mencionadas na seção anterior. LIMA (2019) comenta que: "Quanto à definição de serviço estratégico, passou-se a observar o conceito estabelecido no art. 2º da Lei nº 5.615, de 13 de outubro de 1970, em harmonia ao Acórdão TCU nº 598/2018-Plenário". Vide a definição de serviços estratégicos presente na seção 2

deste trabalho e a seguinte legislação relacionada: Portaria MP nº 438 de 2010 (BRASIL, 2010) e Lei nº 5.615 de 1970, a chamada "lei do SERPRO" (BRASIL, 1970).

O conceito de solução de TI (agora, solução de TIC) é agora definido como: "solução de TIC: conjunto de bens e/ou serviços que apoiam processos de negócio, mediante a conjugação de recursos, processos e técnicas utilizados para obter, processar, armazenar, disseminar e fazer uso de informações;" (BRASIL, 2019). Essa nova definição não faz menção aos termos "tecnologia" ou mesmo "TIC", o que acontecia na definição do mesmo termo na IN anterior (Art.2º, inciso X da IN 04/2014).

Um novo conceito foi introduzido, a fim de se referir aos servidores responsáveis pela gestão e gerenciamento do contrato, durante a etapa de Gestão Contratual. É a "Equipe de Fiscalização do Contrato", formada pelo gestor do contrato e pelos fiscais administrativo, requisitante e técnico (BRASIL, 2019).

4.2.4. Supressões em relação à norma anterior

Há alguns temas e regras que não são mais abordados na IN 01/2019, relação a sua antecessora. De acordo com o art. 1º, §3º da IN 04/2014, era expressamente permitido aos órgãos integrantes do SISP a harmonização dos dispositivos introduzidos nessa IN em relação a sua estrutura funcional, conforme disposto art. 115 da Lei 8.666 de 1993. Esse texto ou equivalente não consta mais na IN 01/2019, mas permanece válido o disposto no referido artigo 115: "Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei" (BRASIL, 1993). Desta feita, não fica claro o impacto da supressão desse parágrafo em específico.

O artigo 1º parágrafo 1º, inciso III da IN 04/2014 foi suprimido da nova IN, de modo que na IN 01/2019 não há nem mesmo menção ao termo "segurança nacional". LIMA (2019) explica:

O suporte para o inciso III do art. 1º da IN 04/2014 SLTI/MP era o Decreto nº 8.135, de 2013. Porém, o Decreto foi revogado, e seu sucessor não tratou da particularidade dos serviços que possam comprometer a segurança nacional (Decreto nº 9.637, de 26 de dezembro de 2018).

Embora as contratações de TIC não prescindam de alinhamento com documentos como o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações - PDTIC, o Planejamento Estratégico Institucional - PEI e a Estratégia de Governança Digital - EGD (substituta da Estratégia Geral de TIC - EGTIC), as informações gerais referentes à implantação da Governança de TIC que constavam na IN 04/2014 foram retiradas da IN 01/2019. Isso pode ser observado na tabela 001 do Apêndice 1, que evidencia a supressão dos conteúdos dos parágrafos 1º ao 7º do artigo 4º da IN 04/2014, em relação à IN 01/2019.

Essas e outras informações relacionadas passam a ser tratadas na Portaria SGD/ME nº 778 de 4 de abril de 2019, que "dispõe sobre a implantação da Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação nos órgãos e entidades pertencentes ao Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal - SISP."

Em contrapartida, há menção na nova IN em relação à necessidade de observância de outros guias, manuais e modelos publicados pelo Órgão Central do SISP, conforme consta no parágrafo segundo do artigo oitavo da nova IN. Assim, a instrução pode ser "estendida" por documentos específicos, que complementam a norma onde se fizer necessário.

A elaboração dos planos de inserção e de fiscalização não é mais exigida, embora os temas a ele relacionados ainda precisem ser tratados no contexto do modelo de gestão e na reunião inicial da fase de gestão do contrato. Maiores informações nas seções acerca dos artefatos (4.2.7) e acerca das mudanças no processo (4.2.8).

4.2.5. Vedações

Há apenas uma nova vedação, adicionada às dez já existentes na Instrução Normativa de 2014 e cuja redação foi mantida, ou ligeiramente adaptada. Segue abaixo a íntegra da nova vedação (BRASIL, 2019):

Art. 5º É vedado:

[...]

X - fazer referências, em edital ou em contrato, a regras externas de fabricantes, fornecedores ou prestadores de serviços que possam

acarretar na alteração unilateral do contrato por parte da contratada;
e

De acordo com LIMA (2019), a vedação a referências externas ao edital está de acordo com o que ficou determinado no item 9.1.1.1.1 do Acórdão TCU nº 2569/2018-Plenário (BRASIL, 2018, grifo nosso):

9.1. determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU:

9.1.1. à Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Conselho Nacional de Justiça que:

9.1.1.1. no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias:

9.1.1.1.1. estabeleçam orientação normativa junto às organizações federais sob sua supervisão para que:

9.1.1.1.1.1. a respeito dos contratos que sejam celebrados ou prorrogados com grandes fornecedores de software, não celebrem contrato em que haja referência a regra externa ao contrato, por afrontar a Lei 8.666/1993, art. 54, § 1º, e art. 65;

Assim determinam o Art. 54, § 1º, e o Art. 65 da Lei 8.666/1993, respectivamente (BRASIL, 1993):

§1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

[...]

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes [...]

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato [...]

Destarte, há a proteção ao princípio da supremacia do interesse público e a reafirmação das chamadas cláusulas exorbitantes, que são uma prerrogativa exclusiva da Administração Pública.

O Art. 25, alínea “c” da IN 04/2014 previa que, o Integrante Técnico, ao definir critérios técnicos para a seleção do fornecedor, deveria considerar “a vedação da indicação de entidade certificadora, exceto nos casos previamente dispostos em normas do governo federal;”. Na nova IN, o Art. 23, inciso III recebeu redação similar, mas alterou de “normas do governo federal” para “normas da Administração Pública”. Em tese, a mudança no texto permitiria exceções à vedação acima citada, definidas em outras esferas de governo por meio de competência legislativa concorrente, conforme BRASIL, 1988:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

[...]

XI - procedimentos em matéria processual;

Contudo, pode haver divergências nesse entendimento, no que se refere às competências legislativas privativas da União (BRASIL, 1988):

Art. 22 – compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII – Normas gerais de licitação e contratação em todas as modalidades para as administrações públicas diretas, autarquias e fundacionais, obedecido o disposto no art. 37, XXI e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

Não cabe ao presente artigo abordagens legislativas aprofundadas, mas fica registrado o ponto de possível divergência, conforme abordado por SOBRAL DE SOUZA (2012): “A confusão nasce sim do fato da Constituinte de 1988 não ter definido os limites de que se entende por normas gerais. Neste vácuo, Estados e Distrito Federal querem quase que legislar, em absoluto, sobre licitações.”

Ainda em relação aos critérios técnicos para seleção do fornecedor dispostos no Art. 23 da IN 01/2019, não há texto similar para “a vedação de pontuação progressiva de mais de um atestado para o mesmo quesito de capacidade técnica;” anteriormente disposta no Art. 25, alínea “d” da IN 04/2014. LIMA (2019) explica a retirada do trecho citado:

Uma das premissas utilizadas no processo de revisão da IN 04/2014 SLTI/MP foi o de não replicar (ou pelo menos evitar replicação) dispositivos que já estejam constantes em outras normas e leis.

Quanto a questões relacionadas ao tipo de licitação técnica e preço, não há especificidades aplicáveis à TIC, sendo, portanto, desnecessárias as tratativas nesta IN.

Assim, caso ocorra contratação de solução de TIC que utilize o tipo técnica e preço, deve-se adotar as mesmas regras de técnica e preço para qualquer objeto.

4.2.6. Atores e responsabilidades

Embora os atores da equipe de planejamento da contratação se mantenham os mesmos da IN de contratações de TIC anterior, foram dispostas regras importantes a fim de trazer mais qualidade e garantias ao trabalho da equipe. Tais regras também visam evitar que atribuições paralelas ou interesses possivelmente conflitantes afetem o trabalho de planejamento.

O parágrafo 3º do artigo 10 da IN 01/2019 define que os integrantes da equipe de planejamento devem ter “ciência expressa de suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados.” Dessa forma, há possível responsabilização dos integrantes da equipe de planejamento, que não podem alegar desconhecimento de suas atribuições. De acordo com LIMA (2019), “não houve relatos escritos de problemas que motivaram a inclusão do dispositivo, mas pela experiência, extraem-se referências quanto ao incômodo quando

servidores não são informados previamente de suas designações para composição de equipe”.

A fim de evitar o acúmulo de atividades, o Art. 10, §4º da IN 01/2019 proíbe o acúmulo de papéis de integrantes da equipe de planejamento da contratação. A exceção é a acumulação dos papéis de integrante requisitante e técnico, em casos excepcionais justificados nos autos e aprovados pelo Comitê de Governança Digital do órgão ou entidade.

A indicação e designação de dirigente da Área de TIC como integrante da equipe de planejamento da contratação não foi proibida, mas “somente poderá ocorrer mediante justificativa fundamentada nos autos” (Art. 10, §5º da IN 01/2019). De acordo com LIMA (2019), a inclusão do dispositivo visa à segregação das funções de direção daquelas de planejamento da contratação:

A inclusão deste dispositivo visa promover a segregação das funções de direção da área de TI (direção da unidade organizacional – pessoas, patrimônio, processos, recursos, ativos, etc.) e as atividades de planejamento da contratação, que tem um cunho mais operacional (pesquisa, prospecção de soluções, análise de riscos, levantamento de requisitos da contratação, edição de artefatos, análise e comparação de soluções tecnológicas, cálculo econômico para comparações, etc.).

Ainda de acordo com LIMA (2019), são considerados dirigentes “os servidores que ocupam função de gestão de unidade na área de TIC na estrutura organizacional, sendo gestores da organização aqueles que têm outras pessoas formalmente subordinadas a eles.”.

Na nova IN, a autoridade máxima da área de TIC assina o Estudo Técnico Preliminar (ETP) junto com os integrantes técnico e requisitante da equipe de planejamento da contratação (par. 2º, Art. 11 da IN 01/2019), com exceção dos casos em que a autoridade máxima de TIC venha a compor a equipe de planejamento da contratação. Nesse caso, a autoridade imediatamente superior àquela da área de TIC deverá assinar (par. 3º, Art. 11 da IN 01/2019).

Na elaboração do ETP, a IN 04/2014 tratava tão somente da participação da "autoridade competente" quando o orçamento estimado fosse "superior a duas vezes o disposto no art. 23, inciso II, alínea 'c' da Lei nº 8.666, de 1993", atualizado pelo Decreto nº 9.412 de 2018 (atualmente em R\$ 2.860.000,00 – dois milhões, oitocentos e

sessenta mil reais); ou quando os integrantes técnico e requisitante declarassem a inviabilidade da contratação (parágrafos 2º, artigo 12 da IN 04/2014). Não havia uma definição clara de qual autoridade competente se tratava, nesse caso: poderia ser tanto a autoridade máxima da área de TIC quanto a autoridade máxima do órgão, por exemplo. A IN 01/2019 tratou essa possível ambiguidade definindo ser a autoridade da área de TIC, e também excluiu a possibilidade da continuidade motivada da contratação, seja pela autoridade máxima da área de TIC ou seja pela autoridade máxima do órgão.

O gestor do contrato e os fiscais nomeados para a fase de gestão do contrato agora fazem parte da Equipe de Fiscalização do Contrato: nomenclatura nova em relação à IN anterior, conforme Art. 29 da IN 01/2019. Os papéis de fiscalização permanecem os mesmos: fiscal técnico do contrato, fiscal requisitante do contrato e fiscal administrativo do contrato (Art. 2º, inciso V da IN 01/2019).

Quanto às atribuições do gestor de Ata de Registro de Preços (ARP), não há mais menção à possibilidade de autorizar ou não o fornecimento de solução para órgão não participante da ARP (Art. 17, inciso III da IN 01/2019, que atualiza o anteriormente disposto no Art. 18, inciso III da IN 04/2014).

A estimativa de preço da contratação, informação integrante do Termo de Referência, é agora de responsabilidade exclusiva do Integrante Técnico. O Integrante Administrativo deixa de dividir tal responsabilidade, passando somente a apoiar o Integrante Técnico, conforme redação do Art. 20, caput da nova IN 01/2019, que atualiza o antes disposto no Art. 22 da IN 04/2014. Há menção à legislação específica e suas atualizações, a Instrução Normativa SLTI/MP nº 5, de 27 de junho de 2014, que "versa sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral".

Cabia ao Integrante Técnico, ao abordar os critérios técnicos para julgamento das propostas para a fase de seleção do fornecedor, possibilitar que fosse considerado mais de um atestado relativo ao mesmo quesito de capacidade técnica ou não, de forma discricionária. Esse ponto, abordado no Art. 25, alínea "b" da IN 01/2014, foi atualizado a fim de tornar a decisão baseada em justificativa técnica, devendo, portanto, o Integrante Técnico observar "a necessidade de

justificativa técnica nos casos em que não seja permitido o somatório de atestados para comprovar os quantitativos mínimos relativos ao mesmo quesito de capacidade técnica” (Art. 23, inciso II da IN 01/2019).

De forma semelhante, constava no Art. 29 da IN 04/2014 e seus incisos que era de responsabilidade da área de TI e do Integrante Técnico analisar sugestões feitas pelas áreas de licitações e jurídica acerca do Termo de Referência, Projeto Básico e demais documentos; apoiar tecnicamente o pregoeiro ou comissão licitante na resposta aos questionamentos ou impugnações de licitantes; e apoiar tecnicamente o pregoeiro ou comissão responsável na análise julgamento das propostas e dos recursos apresentados pelos licitantes.

O artigo 28 da IN 01/2019 determina agora que tal responsabilidade é de toda a equipe de planejamento da contratação, permitindo o melhor encaminhamento de questões administrativas ou relativas ao escopo da contratação. Além disso, fica melhor especificado que o apoio à análise de sugestões é relativa somente aos documentos de responsabilidade da equipe de planejamento da contratação. Conforme inciso III desse mesmo artigo, a equipe de planejamento da contratação (e não somente o integrante técnico) deverá apoiar também a condução de eventual prova de conceito.

LIMA (2019) explica o que motivou a mudança nos papéis:

A motivação foi a integração da Equipe de Planejamento da Contratação para o sucesso da contratação e a diversidade de questionamentos e impugnações, que podem ser de teor técnico, administrativo ou de negócio (da área requisitante).

Ter uma equipe multidisciplinar apoiando à equipe do pregoeiro aumentam as chances de sucesso da contratação, considerando-se conhecimentos nestas três áreas.

O Art. 33 inciso IX da IN 01/2019 mudou o termo “autorização para emissão das notas fiscais” para “autorização para o faturamento”, ao tratar da ação do gestor do contrato após a emissão do TRD. Conforme LIMA (2019), a mudança de nomenclatura não implica alteração de algum aspecto prático do processo. LIMA (2019) afirma também que houve questionamentos jurídicos acerca da autorização de emissão da nota, durante o processo de elaboração da IN 01/2019:

Na consulta pública de alteração da norma houve registro de um possível conflito da IN com dispositivos de leis tributárias, na qual alegou-se que a IN não poderia definir o momento em que a contratada poderia emitir a nota fiscal.

Esta questão foi levada à área jurídica e a mesma informou que não havia ilegalidade e nem conflito no texto da IN.

De qualquer forma, alterou-se o texto para melhor harmonia na leitura, sendo que o significado é o mesmo.

Novas regras e garantias similares às dispostas para a equipe de planejamento da contratação também foram aplicadas à equipe de gestão do contrato. O Art. 29, §3º da IN 01/2019 proíbe o acúmulo de papéis de integrantes da equipe de gestão do contrato, de forma análoga ao disposto no Art. 10, §4º dessa IN. A exceção é a acumulação dos papéis de fiscal requisitante e técnico, em casos excepcionais justificados nos autos e aprovados pelo Comitê de Governança Digital do órgão ou entidade.

A indicação e designação de dirigente da Área de TIC para os papéis de fiscais não foi proibida, mas “somente poderá ocorrer mediante justificativa fundamentada nos autos” (Art. 29, §4º da IN 01/2019). Ressalta-se que não há proibição para indicar e designar o dirigente da Área de TIC como gestor do contrato. Quanto à acumulação de papéis, LIMA (2019) comenta:

A questão de segregação entre as funções de gestor de contrato e fiscal já é farta na jurisprudência do TCU, incidindo em qualquer tipo de contratação no âmbito da Administração Pública, e não apenas para objetos de TIC. Por isso não foi incluída na IN 01/2019 SGD/ME (gestor de contrato e fiscal devem ser servidores distintos).

A IN 01/2019 SGD/ME tratou de casos específicos no âmbito de sua competência, entre os papéis que ela definiu, trazendo maior clareza, agora, quanto à possibilidade ou não de acumulação.

Os integrantes da equipe de fiscalização do contrato devem ter “ciência expressa de suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados.” Dessa forma, fica implícita a necessidade de treinamento ou pelo menos mínima conscientização das atribuições de suas atribuições, ao mesmo tempo que não poderão alegar desconhecimento de suas atribuições, caso sejam encontradas inconformidades na gestão do contrato.

Outra inovação importante nesse sentido foi a inclusão do Art. 29, § 6º da IN 01/2019: “O encargo de gestor ou fiscal não poderá ser recusado pelo servidor, que deverá reportar ao superior hierárquico as deficiências ou limitações que possam impedir o cumprimento do exercício das atribuições.”

A impossibilidade de recusa ao encargo de gestor ou fiscal não é uma inovação da IN 01/2019, mas o reporte ao superior hierárquico das possíveis deficiências e limitações ao exercício de suas atribuições é uma garantia importante ao servidor designado.

Dessa maneira, o servidor pode indicar formalmente que não houve ciência expressa de suas respectivas atribuições, com base no parágrafo quinto do citado artigo, ou alegar inexperiência para execução da atividade, ou mesmo alegar indisponibilidade de tempo hábil para execução da função, por exemplo. Não ficaram pré-definidas especificações dos tipos de deficiências e limitações que poderiam ser reportadas ao superior hierárquico. Embora o reporte ao superior não justifique a recusa ao encargo, o superior tornar-se-á, em tese, corresponsável pelas ações do servidor designado.

LIMA (2019) explica que os “[...] tipos de deficiências e limitações podem ser diversas, e, como norma em sentido abstrato, não foi definido o rol de possibilidades.” Segundo COSTA (2013), citado por LIMA (2019):

A escolha do fiscal deve recair sobre pessoa que tenha um conhecimento técnico suficiente do objeto que está sendo fiscalizado, pois falhas na fiscalização podem vir a alcançar o agente público que o nomeou, por culpa *in eligendo*.

Corroborando com esse entendimento o Art. 29, § 7º, no qual fica definido que a “Administração deverá providenciar os meios para que o servidor desempenhe adequadamente as atribuições de fiscais, conforme a natureza e complexidade do objeto” (BRASIL, 2019). O servidor designado pode então, subjetivamente, alegar que as condições necessárias para desempenho das atribuições de fiscalização não estão sendo oferecidas.

Fala-se em alegação “subjetiva” de falta de condições à fiscalização porque a nova IN não menciona regulamentação específica ou critérios objetivos que permitam relacionar os “meios

necessários” à “natureza” e à “complexidade do objeto”. Se os meios não forem providos pela Administração, por meio dos superiores hierárquicos dos fiscais do contrato, os atos administrativos decorrentes da fiscalização contratual poderão ser prejudicados, e esses mesmos superiores também poderiam assim serem responsabilizados por qualquer ação inconforme. Cabe nota em relação à ausência de menção do gestor do contrato no parágrafo sétimo: somente “atribuições de fiscais”.

A IN 01/2019 agora determina também que o encaminhamento formal de demandas deve ocorrer a cargo do gestor do contrato (Art. 32, caput). Não havia definição clara nesse sentido na IN 04/2014. Mencionava-se somente o “encaminhamento de demandas de correção à contratada” no artigo 34 da IN 04, que tratava do monitoramento da execução.

Outra mudança relevante acerca dos atores do processo está na responsabilidade de elaboração e emissão do Termo de Recebimento Definitivo - TRD. Na IN 04/2014, o TRD era confeccionado e assinado pelo gestor do contrato e pelo fiscal requisitante do contrato. Com as alterações da IN 01/2019, a confecção e assinatura ficam a cargo do fiscal requisitante e do fiscal técnico (Art. 34, inciso VIII).

LIMA (2019) explica que essa mudança se deveu à "atividade operacional relacionada ao recebimento definitivo":

Na prática, os agentes que realizam a verificação do produto ou serviço entregue quanto aos requisitos estabelecidos e aos critérios de aceitação são os fiscais requisitantes e técnicos, sendo que o gestor de contrato normalmente não tem disponibilidade para verificar (atividades operacionais) o atendimento dos requisitos de negócio e técnicos constantes nas Ordens de Serviço, Processo de Software, Guia de Métricas, Modelo de Codificação, Padrões de Interoperabilidade, Modelo de Acessibilidade, entre outros.

O apoio ao principal responsável por duas atividades do monitoramento da execução contratual também foi modificado ou determinado. É o caso da “verificação da manutenção da necessidade, economicidade e oportunidade da contratação, a cargo do Fiscal Requisitante do Contrato” (Art. 33, inciso XI da IN 01/2019), cujo apoio era de responsabilidade exclusiva do fiscal técnico do contrato, e

agora é realizado tanto pelo fiscal técnico quanto pelo fiscal requisitante do contrato. Situação similar ocorreu com a manutenção do histórico de gestão do contrato, que era de responsabilidade exclusiva do gestor do contrato. Agora ele deve receber o apoio dos fiscais requisitante, técnico e administrativo para a execução dessa atividade (Art. 33, inciso XIV da IN 01/2019).

Com a nova IN 01/2019, torna-se responsabilidade do fiscal administrativo do contrato receber do preposto os termos de ciência assinados pelos novos empregados envolvidos na execução dos serviços contratados (art. 33, parágrafo único).

Pelo menos em relação à literalidade do novo Art. 36, caput da nova IN, a substituição do termo “aditamento” por “renovação” implica que o comando do artigo deixa de ser aplicável a qualquer aditamento e passa ser aplicável somente ao gênero “renovação contratual”. Logo, aditamentos com fins outros não dependem de que o gestor do contrato motive sua decisão no histórico de gestão do contrato, ao menos, formalmente. Com a mudança sutil no artigo, o histórico de gestão do contrato passa a ser documento suficiente, sem que haja possível interpretação que remeta à necessidade de incluir outras documentações nesse histórico. Isso pode ser observado ao comparar os trechos da IN 04 e IN 01, respectivamente: “Art. 36. No caso de aditamento contratual, o Gestor do Contrato deverá, com base na documentação contida no Histórico de Gestão do Contrato e nos princípios [...]” (BRASIL, 2014); e “Art. 36. Para fins de renovação contratual, o Gestor do Contrato, com base no Histórico de Gestão do Contrato e nos princípios [...]” (BRASIL, 2019).

Ainda considerando a literalidade do novo artigo 36, o gestor que decida pela renovação precisa encaminhar a respectiva documentação sem mais explicitar os motivos, que já levantados anteriormente pelos fiscais técnico e administrativo (Art. 33, inciso XI da IN 01/2019).

4.2.7. Artefatos

O artefato "análise de riscos" da etapa de Planejamento da Contratação não existe mais. Vide alterações de processo na seção 4.2.8. .

O Termo de Referência (TR) possui mais dois elementos obrigatórios, dispostos no incisos II e XII do Art. 12 da IN 01/2019. Trata-se do código do catálogo de materiais (catmat) ou do catálogo de serviços (catser), disponível no portal de compras do governo federal (inciso II); e do índice de correção monetária, quando for necessário estabelecê-lo (inciso XII). Em caso de necessidade de realização de Prova de Conceito, os procedimentos e critérios objetivos que serão utilizados deverão estar expressos no Termo de Referência. Embora se entenda como necessária, não havia determinação expressa nesse sentido.

De acordo com LIMA (2019), “a exigência dos códigos Catmat e Catser decorreu da harmonização com a IN nº 05/2017 SEGES/MP (que os exige) e também dos modelos de Termo de Referência constantes no sítio da Advocacia Geral da União”, e prossegue:

Além disso, a padronização da exigência dos códigos facilitará a busca de objetos e itens no Painel de Compras e Painel de Preços do Governo Federal, utilizados para busca de dados de contratações realizadas no âmbito do Governo Federal, inclusive para pesquisa de preços. (LIMA, 2019)

Entre as obrigações da contratante que devem ser minimamente estipuladas no Termo de Referência, foi retirada a obrigação de realizar diligência ou prova de conceito com o licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar. LIMA (2019) afirma que o dispositivo foi removido porque “havia por alguns uma interpretação em que a diligência era obrigatória”. Esta foi a alínea removida da nova redação de obrigações mínimas da contratante (BRASIL, 2014):

h) realizar, no momento da licitação e sempre que possível, diligências e/ou Prova de Conceito com o licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, para fins de comprovação de atendimento das especificações técnicas, exigindo, no caso de fornecimento de bens, a descrição em sua proposta da marca e modelo dos bens ofertados;

A retirada não impede a inclusão de obrigação semelhante para a contratante dentro de Termos de Referências regidos pela nova IN, pois continua com previsão legal. Conforme LIMA (2019): “Havendo necessidade de diligências, já há previsão legal (§ 3º, art. 43, Lei nº

8.666/93), além de também constar na IN 01/2019 SGD/ME, quando aplicáveis (art. 19: Modelo de Gestão)”.

De acordo com a nova redação da alínea "b" do Art. 17, inciso I da IN 01/2019, a formalização de demandas não é mais feita “preferencialmente” por Ordem de Serviço ou Ordem de Fornecimento: se não houver definição de outra alternativa no Modelo de Execução do Contrato, a utilização de um desses meios é mandatória (vide também Art. 32, caput da nova IN).

Além disso, a alínea "h" do Art. 17, inciso I da IN 01/2019 substitui a alínea "i" do Art. 18, inciso I da IN 04/2014, e nessa alínea “h” não se abre mais a possibilidade de justificativa para que artefatos e produtos decorrentes da relação contratual não tenham seus direitos de propriedade intelectual e autorais atribuídos à Administração Pública.

No que se refere ao Modelo de Execução do Contrato, houve alteração apenas de um detalhe, quanto ao disposto na IN 04/2014. Além de correções de grafia no texto que agora se encontra no Art. 18 da IN 01/2019, os modelos dos termos de compromisso e termo de ciência precisam ser elaborados somente quando se tratar de contratações de serviços de TIC: o modelo de execução vinculado ao fornecimento de bens de TIC está desobrigado de possuir tais *templates*.

A reunião inicial, relacionada às atividades do início do contrato, tem agora a obrigatoriedade de ser registrada em ata (Art. 31, inciso I da IN 01/2019). Não é mais necessária a elaboração do documento formal chamado de “Plano de Inserção da Contratada”, mas o “repasso à contratada dos conhecimentos necessários à execução dos serviços ou fornecimento de bens” e a “disponibilização de infraestrutura à contratada, quando couber” deixam de ser escopo desse documento e passam a ser atividades do início do contrato.

O mesmo acontece com o “Plano de Fiscalização da Contratada”, artefato que não é mais citado na IN 01/2019, mas as atividades e verificações a ele associados permanecem necessários, e deverão fazer parte do “Modelo de Gestão do Contrato”. A fim de validar tal entendimento, é possível comparar o disposto nas alíneas do Art. 32, inciso II da IN 04/2014 com o disposto no Art. 19, inciso II da IN 01/2019, acerca do modelo de gestão.

Acerca do fim da exigência desses planos, LIMA (2019) esclarece:

As atividades de elaboração do Plano de Inserção da contratada, elaboração do Plano de Fiscalização da contratada e realização de reunião inicial (que existiam na IN 04/2014 SLTI/MP) foram sintetizadas em uma reunião inicial, registrada em ata, incluindo-se o repasse de conhecimentos e a disponibilização de infraestrutura à contratada, visando a simplificação do início da execução contratual.

Esta alteração (não exigência destes documentos) alcançou tanto para contratações de serviços de TIC quanto para aquisição de bens de TIC, visando à simplificação do processo.

Todavia, a Equipe de Planejamento da Contratação, se julgar pertinente, poderá incluí-los no processo de contratação em casos específicos, por meio da Metodologia de Trabalho (alínea 'h', inciso II, art. 16), e do Modelo de Execução (art. 18).

LIMA (2019) afirma que a "utilização de tais planos poderá ser objeto de citação e/ou detalhamento no novo Guia de Contratação de Soluções de TIC do SISP".

O volume de serviços a serem realizados é uma informação obrigatória de uma Ordem de Serviço ou documento a ela equivalente, definido no Modelo de Execução do Contrato. Conforme redação da IN anterior que tratava desse aspecto (Art. 33, inciso II da IN 04), passava-se a impressão de que o volume de serviços a serem realizados deveria ser exato e inequívoco. Nova IN utiliza o termo "volume estimado de serviços a serem realizados" em seu Art. 32, inciso II.

Em relação ao monitoramento da execução contratual, as alterações já começaram no que deverá ser verificado pelo Fiscal Técnico do Contrato para a elaboração do Termo de Recebimento Provisório - TRP. Com a alteração do trecho "resultante de cada Ordem de Serviço ou Ordem de Fornecimento de Bens" (BRASIL, 2014) para "constante na Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens" (BRASIL, 2019). A alteração sutil dos termos pode resultar em uma percepção diferente acerca da entrega do objeto, que agora limita-se expressamente a o que consta na Ordem de Serviço - OS ou Ordem de Fornecimento - OF, e não a o que poderia antes ser entendido como dela resultante. Logo, seguindo a literalidade da mudança no texto, uma atividade ou bem decorrente do objeto da OS

ou OF, se não for expressamente solicitado, e ainda que entregue, não deve ser considerado(a) na elaboração do TRP pelo fiscal técnico.

4.2.8. Processos

Conforme expresso no parágrafo 1º e no inciso VI do artigo 9º da nova IN, é "obrigatória a execução de todas as etapas da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo de contratação", inclusive na "contratação de empresas públicas de TIC". Essa é outra inovação da IN 01/2019. Logo, contratações de empresas como o SERPRO também serão precedidas de planejamento, ensejando a elaboração de um estudo técnico preliminar e a consequente pesquisa de preços (LIMA e MROSS, 2019, apud ENAP, 2019).

Por outro lado, ainda é dispensável a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, "nos casos em que o órgão ou entidade seja participante da licitação, nos termos do art. 2º, inciso IV, do Decreto nº 7.892, de 2013", desde que haja compatibilidade entre o Estudo Técnico Preliminar (e outros documentos de planejamento) do órgão interessado na participação e o Termo de Referência ou Projeto Básico do órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços (Art. 9º, §2º e §3º da IN 01 de 2019)

Os processos relacionados ao gerenciamento de riscos ganharam mais relevância na IN 01/2019. Já em seu Artigo 2º são introduzidos cinco novos processos (incisos XII a XVII):

- i. identificação de riscos;
- ii. tratamento de riscos;
- iii. análise de riscos;
- iv. avaliação de riscos;
- v. gerenciamento de riscos.

Acerca disso, comenta LIMA (2019):

Na IN 01/2019 SGD/ME foram trazidos novos conceitos (Nível de Risco, Tratamento de Riscos, Avaliação de Riscos, Gerenciamento de Riscos e Mapa de Gerenciamento de Riscos), e alterados os conceitos já existentes (análise de riscos) visando adequar a nova dinâmica de gerenciar riscos durante todo o processo de contratação e não apenas no planejamento da contratação.

Embora houvesse o termo "análise de riscos" na IN 04/2014, ele era tratado como um artefato e não como um processo (comparar incisos XV do Art. 2º das duas Instruções Normativas). A identificação dos riscos era entendida como atividade ou processo da IN 04, parte integrante da elaboração do então documento de análise de riscos (Art. 13, inciso I da IN 04/2014). Já a IN 01/2019 deixa explícito tratar-se de um processo, denotando maior importância (ou destaque) à identificação dos riscos.

LIMA (2019) afirma que o gerenciamento de riscos foi uma das demandas dos servidores que participaram da Oficina de Alteração da IN 04/2014:

Além de ter sido identificado como uma necessidade relevante para o processo de contratação, estas alterações (sobre gerenciamento de riscos) foi um dos anseios dos servidores que participaram da Oficina de Alteração da IN 04/2014 SLTI/MP, realizada em 2018.

LIMA (2019) confirma a contribuição da ISO/IEC 27005 para a abordagem de gerenciamento de riscos proposto na nova IN:

A ISO/IEC 27005, assim como a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, contribuíram nos conceitos dos elementos de riscos e no processo de gerenciamento de riscos. A expectativa é que tais assuntos sejam explorados com maior profundidade na elaboração do novo Guia de Contratação de Soluções de TIC do SISP.

Conforme mencionado anteriormente no item 5.3.6, no Art. 10, parágrafo 3º há menção à necessidade de que os integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação tenham "ciência expressa" de suas atribuições antes de sua designação. A Instrução Normativa 01 não apresenta maiores detalhes, mas há margem para considerações que, durante a etapa de instituição da equipe de planejamento da contratação, faz-se necessária a verificação de assinatura de termo de ciência ou outro documento que indique a ciência expressa de suas atribuições, por parte dos integrantes da equipe. Essa verificação e a tomada das providências cabíveis devem ser consideradas durante a realização da atividade (e também durante o mapeamento do referido processo). Dessa forma a atualização dos mapeamentos de processos

da norma atualizada deve considerar também esse novo *gateway* de decisão, nos documentos de apoio elaborados pelo Governo Federal.

Outras regras foram estipuladas em relação à determinação dos integrantes da equipe de planejamento e foram tratados oportunamente no item 4.2.6. (atores e responsabilidades).

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar da Contratação (Subseção II do Capítulo II da IN 01/2019), houve mudança substancial na redação relativa à primeira tarefa dessa etapa. Pelo menos de forma expressa na norma, a tarefa de “definição e especificação das necessidades de negócio e tecnológicas”, bem como de definição dos requisitos tecnológicos relacionados, não envolvem mais: a avaliação do DOD, o levantamento de demandas dos potenciais gestores e usuários da solução, bem como de outras soluções disponíveis e de projetos similares.

A redação da nova IN para a tarefa acima citada (inciso I do Art. 11 da IN 01/2019) possui uma descrição de mais alto nível, sem o estabelecimento claro de atividades, e indica que a definição e especificação das necessidades e dos requisitos para escolha da solução devem conter “o quantitativo de bens e serviços necessários para sua composição”, “de forma detalhada, motivada e justificada, inclusive quanto à forma de cálculo”. LIMA (2019) comenta o seguinte, acerca da mudança descrita acima:

Houve uma simplificação textual no artigo que trata do ETP. Por outro lado, houve enrobustecimento material quanto à identificação e análise das soluções, assim como no registro da memória de cálculo da volumetria da demanda.

Quanto ao levantamento de demandas, passou-se a exigir mais, dada a necessidade de maior destaque para esta atividade, pois levantamento de demandas e de volumetria inadequadas são causas potenciais de irregularidades nos processos de contratação.

A observação de políticas, modelos e padrões de governo parte, na IN 01/2019, de um rol exemplificativo e não mais exaustivo, a fim de que novas políticas, modelos e padrões venham ser também observados (Art. 11, inciso II, alínea "d" da IN 01/2019).

Há uma sutil ausência nos critérios definidos para a avaliação das diferentes soluções que atendam aos requisitos: a IN anterior mencionava o “orçamento estimado” em sua alínea “g” do inciso II do

artigo 12 como um dos critérios de avaliação. A nova IN (01 de 2019) tem uma abordagem um pouco diferente e deixa de mencionar expressamente o orçamento entre as alíneas de critérios de avaliação, mas menciona em seu inciso II do artigo 11 que a análise comparativa de soluções “deve considerar, além do aspecto econômico, os aspectos qualitativos em termos de benefícios para o alcance dos objetivos da contratação”. LIMA (2019) explica:

O “orçamento estimado” constante na IN anterior estava dentro do inciso que tratava da avaliação das diferentes soluções (inciso II, art. 12, IN 04/2014 SLTI/MP), o que era redundante, já que a Análise do Custo Total de Propriedade (TCO) utiliza estimativas de orçamento, para cada solução identificada.

Já a IN 01/2019 SGD/ME trouxe a distinção entre os dois elementos de custo:

1 – Ao referente às estimativas de cada solução no TCO (inciso III, art. 11): “a) comparação de custos totais de propriedade (Total Cost Ownership - TCO) por meio da obtenção dos custos inerentes ao ciclo de vida dos bens e serviços de cada solução, a exemplo dos valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia, manutenção;”

2 – Ao referente à estimativa de custos da contratação, já da solução escolhida, que será utilizado no Termo de Referência (inciso IV, art. 11): “IV - estimativa do custo total da contratação;”.

Em contrapartida, o inciso seguinte (Artigo 11, inciso III da IN 01/2019) detalha mais a análise e comparação dos custos totais de propriedade identificadas, com a ressalva de que essa análise “deverá considerar apenas as soluções técnica e funcionalmente viáveis”, e deverá incluir (BRASIL, 2019):

a) comparação de custos totais de propriedade (Total Cost Ownership - TCO) por meio da obtenção dos custos inerentes ao ciclo de vida dos bens e serviços de cada solução, a exemplo dos valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia, manutenção; e

b) memória de cálculo que referencie os preços e os custos utilizados na análise, com vistas a permitir a verificação da origem dos dados;

A alínea “a” acima explica melhor o que foi descrito no inciso III, artigo 12 da norma anterior e inova ao evidenciar à equipe de planejamento a necessidade de inclusão da memória de cálculo, permitindo, além da “verificação de origem dos dados” , o controle

social e a simplificação da auditoria do processo de elaboração do ETP. LIMA (2019) concorda:

O intuito da alínea 'b' do inciso III foi de realmente trazer fundamento dos elementos utilizados para os cálculos da análise, permitindo-se a rastreabilidade do método ou técnica adotada (fato que auxilia no controle horizontal e vertical).

Houve também mudança sutil quanto à avaliação das necessidades de adequação ao ambiente. A “avaliação das necessidades de adequação do ambiente do órgão ou entidade para viabilizar a execução contratual” deixa de ser uma das tarefas na elaboração do ETP e torna-se um dos critérios para comparação entre soluções, uma vez que é um componente para cálculo do custo total de propriedade (vide Artigo 11, inciso II, alínea “e” da IN 01/2019).

O inciso seguinte foi removido da IN 01/2019, se comparado com sua versão anterior (inciso VII do Art. 12 da IN 04/14, tratando acerca das tarefas para elaboração do ETP): "VII - definição dos mecanismos para continuidade do fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação em eventual interrupção contratual; e". LIMA (2019) explica que “a definição dos mecanismos de continuidade da solução pode ter medidas preventivas e de contingência de acordo com o objeto a ser contratado, enquadrando-se melhor como item da Análise e Tratamento de Riscos.”.

Outra mudança importante do processo de elaboração do ETP foi a exclusão de possibilidade da continuidade motivada da contratação, seja pela autoridade máxima da área de TIC ou do órgão, nomeada simplesmente como "autoridade competente" na IN 04/2014, quando os integrantes técnico e requisitante declararem-na inviável. Dessa forma, a autoridade máxima da área de TIC ou a ela superior não poderá mais dar prosseguimento ao processo, tal qual era possível antes. Em contrapartida, a assinatura do ETP por uma dessas autoridades agora se faz obrigatória. LIMA (2019) afirma que:

Entende-se que a Equipe de Planejamento da Contratação possui competência para realizar os estudos de forma adequada contendo a análise das soluções factíveis para atender à necessidade de contratação, não havendo necessidade de explicitar como fluxo padrão os casos de não concordância da autoridade superior à equipe.

Na nova IN, caso não ocorra concordância do ETP, por parte da autoridade máxima da Área de TIC (anteriormente havia sim, ambiguidade quanto à ‘autoridade superior’), esta não assinaria o ETP, porém, deverá, por meio de mecanismos regulares de gestão na Administração Pública, promover a resolução da necessidade da contratação [...]

Ainda de acordo com LIMA (2019), a mudança de nomenclatura de “autoridade competente” para “autoridade máxima da área de TIC ou do órgão” ocorreu porque o primeiro termo resultava em ambiguidade.

O parágrafo 1º do artigo 11 da nova IN define que "As soluções identificadas no inciso II consideradas inviáveis deverão ser registradas no Estudo Técnico Preliminar da Contratação, dispensando-se a realização dos respectivos cálculos de custo total de propriedade." (BRASIL, 2019). Assim, o tempo de trabalho da Equipe de Planejamento da Contratação é otimizado. LIMA (2019) reitera: “A finalidade do inciso III do art. 11 visa a efetivação dos registros de cálculos apenas das soluções viáveis, evitando-se esforços e tempo de levantamento e cálculo de custos para soluções inviáveis (que não se concretizarão).”.

Agora a estimativa de preços da contratação precisa explicitamente seguir a Instrução Normativa SLTI/MP nº 5, de 27 de junho de 2014, que "versa sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral" e suas atualizações. Há ainda observações relacionadas à utilização exclusiva de propostas de fornecedores, aceita somente mediante justificativa, e à consideração de preços diretamente dos fabricantes, sempre que possível.

Os marcos de término da fase de seleção do fornecedor e início da fase de gestão do contrato foram alterados na IN 01/2019. A mudança se faz relevante para a discussão de aspectos conceituais e contratuais, bem como para fins de estudo e verificação de conhecimentos baseados na nova IN.

Embora a fase de seleção do fornecedor ainda se inicie com o encaminhamento do Termo de Referência ou Projeto Básico pela área de TIC à área de licitações, o marco que define o fim dessa fase foi alterado. A fase deixa de ser encerrada com a assinatura do contrato e com a nomeação dos membros da agora chamada “equipe de

fiscalização do contrato” (Art. 30 da IN 04/2014), e passa encerrar-se com a publicação do resultado da licitação, após a adjudicação e a homologação (Art. 26 da IN 01/2019). Logo, o intervalo entre a publicação do resultado da licitação e a assinatura do contrato deixa de fazer parte formal de qualquer fase do processo de contratação de bens e serviços de TI.

A nova Instrução Normativa deixa explícito o início da fase de gestão contratual no Art. 29, caput, com a assinatura do contrato e a nomeação dos integrantes da equipe de fiscalização do contrato, conceito inexistente enquanto equipe, embora os atores da fase permaneçam os mesmos. A nomeação do gestor e dos fiscais de contrato estava relacionada ao encerramento da fase anterior. O início da fase de gestão do contrato ficava somente subentendido, com as atividades do início do contrato descritas no Art. 32 da IN 04/2014.

Ainda sobre o início da fase de gestão do contrato, a reunião inicial com a contratada tem agora a obrigatoriedade de ser registrada em ata (Art. 31, inciso I da IN 01/2019). Ademais, a IN 01/2019 define como dispensáveis as atividades de início de contrato, quando as soluções contratadas forem exclusivamente compostas por fornecimento de bens de TIC (vide Art. 31, parágrafo único).

A elaboração do plano de inserção e do plano de fiscalização, como documentos à parte, não fazem mais parte do processo. Isso foi mencionado na seção acerca dos artefatos (item 4.2.7).

4.2.9. Outras alterações e inclusões

A nova IN determina a obrigação de integração das soluções de TIC à plataforma de Cidadania Digital, nos termos do Decreto 8.936 de 2016, quando tiverem por objetivo a oferta digital de serviços públicos (Art. 6º, inciso IV da IN 01/2019). LIMA (2019) explica a inserção do referido dispositivo que "foi incluído devido à recomendação do Acórdão TCU nº 1469/2017-Plenário, trazendo a diretriz para a utilização da Plataforma da Cidadania Digital, implementada pelo Órgão Central do SISF".

Assim recomenda o Acórdão TCU nº 1469/2017-Plenário (BRASIL, 2017):

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:

[...]

9.2.9.4. mecanismos para assegurar que as novas contratações de soluções de tecnologia da informação observem os princípios e as diretrizes da Política de Governança Digital, instituída pelo Decreto nº 8.638/2016, bem como assegurem a necessária integração dos serviços públicos resultantes à Plataforma de Cidadania Digital, nos termos do Decreto nº 8.936/2016;

Conforme Art. 24, caput da IN 01/2019, quando houver necessidade de reajuste de preços por aplicação de índice de correção monetária na contratação de serviços de tecnologia da informação, “é obrigatória a adoção do Índice de Custos de Tecnologia da Informação - ICTI, mantido pela Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA”.

O ICTI passou a ser divulgado a partir de abril de 2018, e “tem como objetivo captar a evolução específica dos custos efetivos da área de TI e embasar os reajustes de valores contratuais do governo federal, podendo ser usado também pelo setor privado” (IPEA, 2018).

A leitura desatenta do Art. 25, parágrafo único da nova IN 01/2019 pode levar ao entendimento de que não há mais preferência pela forma eletrônica de pregão. Há sim a preferência, que é discriminada na nova legislação citada no presente parágrafo (§ 1º, art. 9º do Decreto nº 7.174, de 2010).

A nova redação do Art. 37 menciona que “os produtos de software resultantes de serviços de desenvolvimento deverão ser catalogados pela contratante”, deixando de tratar simplesmente de “software”. Segundo TORRES (incluir ano), “um produto de software é qualquer software que tenha usuários” e softwares sem usuários “são aqueles que fazem interface com outros softwares”, como *firmware* e *drivers*.

Dessa forma, a nova IN indica necessidade de catalogação de softwares que tenham potencial de atender a usuários, “tão somente”. Não há limitação de que usuários sejam internos à Administração Pública ou externos a ela. O artigo faz menção ainda a regulamento do

órgão central do SISP. Trata-se da Portaria nº 46, de 28 de setembro de 2016, que “dispõe sobre a disponibilização de Software Público Brasileiro e dá outras providências”.

A IN 04/2014 determinava que as “normas dispostas nesta IN deverão ser aplicadas nas prorrogações contratuais, ainda que de contratos assinados antes do início da vigência desta IN.”. Tal disposição não fica tão clara na nova IN, mas é possível inferir que renovações de contratos vigentes permaneçam regidos pela IN 04/2014, uma vez que, mesmo os aditamentos, renovações e prorrogações de contratações cujos processos de contratação tenham sido enviados à respectiva assessoria jurídica até 1º de julho de 2019 deverão permanecer regidos pela antiga IN (vide Art. 41 da IN 01/2019).

Até uma próxima compilação normativa, por meio de nova revisão da norma, fica alerta para o conteúdo do artigo 39, que indica possíveis atualizações e correções que deverão ser considerados nas contratações (BRASIL, 2019): “Os casos omissos serão dirimidos pelo Órgão Central do SISP, que poderá expedir normas complementares, bem como disponibilizar em meio eletrônico informações adicionais.”.

A entrada em vigor da IN 01/2019 será gradativa (BRASIL, 2019):

Art. 44. Esta Instrução Normativa entra em vigor:

I - na data da sua publicação, quanto ao Plano Anual de Contratações, disposto no art. 7º;

II - em 2 de janeiro de 2020, quanto ao alinhamento das contratações ao Plano Anual de Contratações, disposto no inciso II do art. 6º, e no inciso I do art. 10; e

III - em 1º de julho de 2019, quanto aos demais dispositivos.

5. DISCUSSÃO

O Planejamento Anual de Contratações - PAC, elaborado um ano antes, somado ao PDTIC, elaborado para um horizonte típico de 2 anos de vigência, levam ao estabelecimento prévio das necessidades, a fim de que estas sejam documentadas, priorizadas e colocadas em um cronograma. Embora várias sejam as iniciativas de planejamento governamental até que se culmine nas diretrizes do Plano Plurianual - PPA, não é possível desconsiderar as demandas políticas geradas no

âmbito do Poder Executivo dentro de um mesmo exercício. Ainda que a necessidade de planejamento reforçada na IN 01/2019 seja uma “proteção” ao gestor de TI, pode representar restrição ao estabelecimento de ações finalísticas de curto prazo que dependam do apoio da área de TIC. Ainda nesse contexto, não está claro como a nova IN de contratações impedirá que contratos de fábrica de software com desenvolvimento “sob demanda” serão afetados.

LIMA (2019) explica que o nível de detalhamento (especificação) dos itens de TIC ficará a cargo do órgão ou entidade. Dessa forma, permanece o risco de que o planejamento relativo ao desenvolvimento de sistemas sempre fique em um nível genérico, ficando o gestor de TIC dividido entre atender à necessidade de planejamento ou à necessidade resposta rápida a novas demandas e diretrizes de governo. LIMA (2019) assim explica a questão:

O grau de detalhamento dos itens constantes no Plano Anual de Contratações depende da definição de cada órgão/entidade, que poderá, até então, definir a granularidade de sistemas por 'nome de sistema' ou 'desenvolvimento e manutenção de software' de forma ampla, por exemplo.

Se o órgão/entidade adotar o critério detalhado de nome de sistema no PAC, isto vinculará nas implicações contratuais, a exemplo no processo de contratação (ex.: Só poderia ser contratado o sistema XYZ se ele estiver contido no PAC). De forma diferente ocorrerá se o item de TIC no PAC for a nível maior, como “desenvolvimento e manutenção de sistemas.

Assim, até então, o nível de detalhamento (especificação) dos itens de TIC ficam a cargo do órgão/entidade, devendo ser respeitados os critérios definidos pela IN 01/2019 SEGES/ME.

Há também aspectos a serem considerados no que tange à designação dos fiscais. A indicação e designação de dirigente da Área de TIC para os papéis de fiscais não foi proibida, mas “somente poderá ocorrer mediante justificativa fundamentada nos autos” (Art. 29, §4º da IN 01/2019). Ressalta-se que não há proibição para indicar e designar o dirigente da Área de TIC como gestor do contrato. Assim, as atividades de gestão inerentes ao cargo de direção podem ser, muitas vezes, incompatíveis com os melhores esforços de gestão contratual,

que exigem dedicação de tempo muitas vezes indisponível ao dirigente da área.

Corroborando com esse entendimento o Art. 29, § 7º, no qual fica definido que a “Administração deverá providenciar os meios para que o servidor desempenhe adequadamente as atribuições de fiscais, conforme a natureza e complexidade do objeto”. O servidor designado pode então, subjetivamente, alegar que as condições necessárias para desempenho das atribuições de fiscalização não estão sendo oferecidas. Fala-se em alegação “subjetiva” de falta de condições à fiscalização porque o presente artigo não faz menção a regulamentação ou critérios objetivos que permitam relacionar os “meios necessários” à “natureza” e à “complexidade do objeto”. Embora os parágrafos finais do Art. 29 ofereçam proteção relativa aos servidores nomeados para a fiscalização contratual sem que sejam conscientizados de suas atribuições e/ou sem que sejam oferecidos os meios para execução dessa importante atividade, podem surgir imbróglios resultantes de divergências entre designador e designado quanto a o que é necessário para a execução do encargo.

Ademais, faz-se necessária a assinatura de alguma espécie de “termo de ciência”, seja pelos membros da equipe de planejamento da contratação ou pelos membros da equipe de fiscalização contratual com o objetivo de formalizar a “ciência expressa da indicação das suas respectivas atribuições”, antes de serem formalmente designados (Art. 10, §3º e Art. 29, §5º da IN 01/2019). Outra possível alternativa é documentar evidências da realização de cursos de planejamento e gestão contratual, pelo servidor a ser designado. Tal ação representará garantia ao superior hierárquico responsável pela indicação e designação.

Conforme mencionado anteriormente, as mudanças na estrutura denotam o maior enfoque atribuído ao planejamento estratégico das contratações e ao gerenciamento de riscos, que deixa de ser abordado em um artefato de análise de riscos da etapa de planejamento da contratação, e passa a ser um processo (Art. 2º, XV) cujas atividades “devem ser realizadas durante todas as fases do processo de contratação, observando o disposto no art. 38” (Art. 8º, § 1º).

Com melhores instrumentos de gerenciamento de riscos e ressalvas que protegem as equipes de planejamento da contratação e também de fiscalização, o instrumento normativo específico para contratações de soluções de TIC alcança sua 4ª grande atualização em 11 anos de vigência, e traz tanto aperfeiçoamentos como também novos pontos de atenção, cujos alguns desdobramentos de longo prazo podem ser ainda imprevisíveis.

6. CONCLUSÃO

O histórico da até então Instrução Normativa SLTI/MPOG 04, sintetizado desde sua primeira versão em 2008 até a sua última versão assim numerada em 2014, mostrou a evolução da norma no decorrer dos anos, partindo da necessidade de compilação normativa e estabelecimento de um processo de contratações de TI, em 2008; e passando pelo refinamento dos papéis e sanções em 2010, e de artefatos e obrigações em 2014. A quarta revisão da norma teve sua tradicional numeração alterada, agora sendo chamada de Instrução Normativa SGD/ME 01 de 2019.

A nova versão teve por objetivos a atualização jurisprudencial, a maior qualidade na análise de soluções, a transparência e a definição do processo de gerenciamento de riscos.

Em sua estrutura, tópicos tradicionais de governança de TIC foram retirados por agora serem tratados em norma específica (Portaria SGD/ME nº 778 de 2019) e foi adicionado um capítulo de "Programação Estratégica de Contratações" que trata, entre outras coisas, da necessidade de um plano anual de contratações, a ser elaborado antes do exercício vigente.

A norma passou a ser aplicada de forma mais abrangente, deixando de haver exceção definida em seu escopo no que tange a serviços estratégicos, e passou a ser obrigatória para contratações acima de R\$ 17.600,00. As etapas de planejamento da contratação também passaram a ser obrigatórias, inclusive na contratação de empresas públicas de TIC.

A análise de riscos é tratada de fato como processo e não mais como artefato, e a equipe de fiscalização do contrato foi formalmente referenciada na norma. Há nova vedação relativa à impossibilidade de

fazer referências em edital ou em contrato a regras externas de fabricantes, fornecedores ou prestadores de serviços que possam alterar unilateralmente o contrato. Vários dispositivos foram incluídos como ressalva à nomeação da equipe de planejamento da contratação ou mesmo de fiscalização do contrato, visando ao melhor desempenho dos trabalhos e à proteção dos servidores envolvidos no processo sem que tenham a preparação ou a disponibilidade necessárias às suas atribuições. A autoridade máxima de TIC deverá sempre assinar os ETPs e não poderá decidir, ainda que motivadamente, pela continuidade da contratação quando essa for considerada inviável pela equipe de planejamento da contratação. Houve também ajustes em outros papéis e mudanças sutis em termos que podem alterar ligeiramente o que deve constar nos artefatos do processo (mais detalhes na subseção específica). Essas e outras mudanças foram tratadas durante o decorrer da análise do presente trabalho e na seção de discussão, embora alguns desdobramentos podem ser ainda imprevisíveis, como o estabelecimento do plano anual de contratações de TI no Poder Executivo.

O presente trabalho contribuiu com uma revisão sistemática da nova norma, se comparada à sua versão anterior, e entrega como resultados uma extensa e exaustiva tabela comparativa (apêndice 1) e compilações das mudanças analisadas e agrupadas por estrutura, aplicabilidade, mudança nos termos, supressões, vedações, atores e responsabilidades, processos e outras. Basta verificar os itens de 4.2.1 a 4.2.9 do presente trabalho.

O uso prático desse trabalho está no aprofundamento das mudanças e impactos da nova norma para estudantes universitários ou candidatos a certames públicos, além de agentes públicos interessados no tema. Apesar de basear-se em normas e leis, o trabalho não visa à esgotar os aspectos legais e por isso não se aplica a estudantes da área de Direito, especificamente.

Para trabalhos futuros, sugere-se validar alguns dos possíveis impactos aqui apontados, e comparar os resultados da nova norma por meio de dados históricos disponíveis a partir da vigência da norma e sua aplicação no decorrer do tempo, o que permitirá revisar, atualizar ou mesmo corrigir as conclusões do presente artigo.

REFERÊNCIAS

BISTENE, J. P. **A Contratação de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal: o caso do desenvolvimento de software sob demanda**. Dissertação (Mestrado em Informática) - Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008**. Brasília, 2008. Disponível em:

<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>>. Acesso em: 26 jun. 2019

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 04, de 19 de maio de 2008**. Brasília, 2008. Disponível em:

<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/412-instrucao-normativa-n-04-de-19-de-maio-de-2008-revogada-pela-in-n-04-de-12-de-novembro-de-2010>>. Acesso em: 26 jun. 2019

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 04, de 12 de novembro de 2010**. Brasília, 2010. Disponível em:

<https://softwarepublico.gov.br/social/articles/0003/7455/Instru__o_Normativa_04.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2019

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 04, de 11 de setembro de 2014**. Brasília, 2014. Disponível em:

<<https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/legislacao/1%20-%20IN%204%20%2011-9-14.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2019

BRASIL. Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Governo Digital. **Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2019. Disponível em:

<http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70267659/do1-2019-04-05-instrucao-normativa-n-1-de-4-de-abril-de-2019-70267535>. Acesso em: 24 mai. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia/Secretaria de Governo Digital. **Comparativo: IN SLTI nº 4/2014 e IN SGD nº 1/2019**. Brasília, 2019. Disponível em:

<<https://www.governodigital.gov.br/transformacao/compras/comparativo-in-slti-no-04-2014-e-in-sgd-no-01-2019>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia/Secretaria de Governo Digital. **Portaria nº 778 de 4 de abril de 2019**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2019. Disponível em:

<http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70268218>.

Acesso em: 24 mai. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Governo Digital. **Instrução Normativa nº 2, de 4 de abril de 2019**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2019. Disponível em:

<<http://www.in.gov.br/web/guest/materia/>

Rafael de Souza Berlanda, César Augusto Borges de Andrade, João Paulo Abreu Maranhão, Rafael T. de Sousa Jr.– **Impactos da atualização da Instrução Normativa 04/2014 para a Instrução Normativa 01/2019 nas contratações de TI da Administração Pública Federal Brasileira**

/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70267005/do1-2019-04-05-instrucao-normativa-n-2-de-4-de-abril-de-2019-70266744>. Acesso em: 24 mai. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Portaria nº 46, de 28 de setembro de 2016**. Brasília, 2016. Disponível em:

<https://softwarepublico.gov.br/social/articles/0004/5932/PORTARIA_N_46_DE_28_DE_SETEMBRO_DE_2016.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria nº 438, de 28 de outubro de 2010**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2010. Disponível em:

<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/10/2010&jornal=1&pagina=160&totalArquivos=216>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7579.htm>. Acesso em: 24 mai. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016**. Brasília, 2016. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8936.htm>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7579.htm>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 5.615, de 13 de outubro de 1970**. Brasília, 1970. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5615.htm>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 786/2006 - PLENÁRIO, sessão de 24 de maio de 2006**. Brasília, 2006. Disponível em:

<<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20060802/TC-020-513-2005-4.doc>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1469/2017 - PLENÁRIO, sessão de 12 de julho de 2017**. Brasília, 2017. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=594776>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 598/2018 - PLENÁRIO, sessão de 21 de março de 2018**. Brasília, 2018. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=614425>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2569/2018 - PLENÁRIO, sessão de 07 de novembro de 2018**. Brasília, 2018. Disponível em:

Rafael de Souza Berlanda, César Augusto Borges de Andrade, João Paulo Abreu Maranhão, Rafael T. de Sousa Jr.– **Impactos da atualização da Instrução Normativa 04/2014 para a Instrução Normativa 01/2019 nas contratações de TI da Administração Pública Federal Brasileira**

- <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=648516>>. Acesso em: 04 jul. 2019.
- COSTA, A.F. – **Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos**, Revista TCU - Artigos. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/91/89>. Acesso em: 07 jul. 2019.
- ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Workshop sobre as novas normas de contratação de TIC**. 2019. 3hrs 52mins 41 segs, son., color. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cTIA1j9RjPE>>. Acesso em: 21 jun. 2019.
- ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Mudanças nas Contratações de TIC do Governo Federal é tema de workshop em Brasília**. 2019. Disponível em: <<https://www.enap.gov.br/index.php/pt/noticias/mudancas-nas-contratacoes-de-tic-do-governo-federal-e-tema-de-workshop-em-brasil>>. Acesso em: 26 jun. 2019.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Novo índice do Ipea capta a evolução dos custos da área de tecnologia da informação**. 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32911>. Acesso em: 10 mai. 2019.
- GERMANI, L. B. **Desafios para o desenvolvimento de serviços digitais pelo governo federal brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2016.
- GUARDA, G. F. **Análise de Contratos de Terceirização de TI na Administração Pública Federal sob a Ótica da Instrução Normativa nº 04**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica). Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- LIMA, M. Entrevista sobre diferentes aspectos considerados na elaboração da IN SGD/ME 01 de 2019. In: BERLANDA, R; ANDRADE, C.A.B.; **Impactos da atualização da Instrução Normativa 04/2014 para a Instrução Normativa 01/2019 nas contratações de TI da Administração Pública Federal**. Apêndice 2. Artigo (Especialização em Gestão de TI na Administração Pública) - Faculdade JK. Brasília, 2019.
- LIMA, M; MROSS, H. **Mudanças nas contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicação do Governo Federal**. Apresentação no Workshop sobre as novas normas de contratação de TIC. 2019. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1GdVcHCRQL6hBAW5pM8YzyUD83GloKqjd/view>>. Acesso em: 21 jun. 2019.
- SILVA, F. K. P. **Fatores que Impactam a Decisão de Terceirização de Serviços de TI – Um estudo de Caso no Judiciário Federal Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica) - Departamento de Engenharia Elétrica. Publicação PPGEE.DM-532/2013. Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- SOBRAL DE SOUZA P. V. N. C. **A quem compete legislar sobre licitações?**. 2012. Disponível em: <<https://portal.conlicitacao.com.br/licitacao/noticias/a-quem-compete-legislar-sobre-licitacoes/>>. Acesso em: 15 mai. 2019.
- TORRES, J. **Gestão de produtos de software: como aumentar as chances de sucesso do seu software**. Casa do Código, 2015.