

Identificação

Acórdão 2.471/2008- Plenário

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de fiscalizações de orientação centralizada, realizadas no âmbito do Tema de Maior Significância "Terceirização na Administração Pública Federal", subtema "Terceirização em Tecnologia da Informação".

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

9.1. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG que preveja, em documento normativo que trate exclusivamente de licitação e contratação de serviços de Tecnologia da Informação, distinto da norma que se refere genericamente à contratação de outros serviços, que os projetos básicos ou termos de referência, utilizados pelos entes da Administração Pública Federal para contratar serviços de Tecnologia da Informação, contenham, no mínimo, os tópicos a seguir:

9.1.1. Declaração do objeto, que:

- deve ser exclusivamente considerado prestação de serviços (Decreto nº 2.271/97, art. 3º);

- não pode ser caracterizado exclusivamente como fornecimento de mão-de-obra (Decreto nº 2.271/97, art. 4º, inciso II).

9.1.2. Fundamentação da necessidade da contratação, a qual deverá explicitar, no mínimo:

- a justificativa da necessidade do serviço (Decreto nº 2.271/97, art. 2º, inciso I);

- a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada (Decreto nº 2.271/97, art. 2º, inciso II);

- o demonstrativo dos resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis (Decreto nº 2.271/97, art. 2º, inciso III);

- a indicação precisa de com quais elementos (objetivos, iniciativas e ações) das estratégias institucionais e de Tecnologia da

Informação a contratação pretendida está alinhada (Decreto-Lei nº 200/1967, art. 6º, inciso I c/c itens 9.1.1 do Acórdão nº 1.558/2003, 9.3.11 do Acórdão nº 2.094/2004 e 9.1.9 do Acórdão nº 2.023/2005, todos do Plenário);

9.1.3. Requisitos da contratação, limitados àqueles indispensáveis à execução do objeto pretendido (Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, letra "d" c/c art. 3º, § 1, inciso I).

9.1.4. Modelo para prestação dos serviços, contendo no mínimo:

- estudos preliminares com a apresentação das soluções existentes no mercado para atender à demanda e a justificativa pela escolha daquela que será contratada (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

- identificação da solução de TI como um todo, composta pelo conjunto de todos os serviços, produtos e outros elementos necessários e que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação (Lei nº 8.666/93, art. 8º);

- justificativa para o parcelamento ou não do objeto, levando em consideração a viabilidade técnica e econômica para tal, a necessidade de aproveitar melhor as potencialidades do mercado e a possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala (Súmula TCU nº 247; Lei nº 8.666/1993, art. 8º c/c art. 23, §§ 1º e 2º);

- no caso do parcelamento do objeto, justificativa da escolha dentre as formas admitidas, quais sejam, a utilização de licitações distintas, a adjudicação por itens, a permissão de subcontratação de parte específica do objeto (Lei nº 8.666/1993, art. 72) ou a permissão para formação de consórcios (Lei nº 8.666/1993, art. 33).

- definição da forma de execução dos serviços, sendo preferencial a execução indireta com medição por resultados. Deve ser justificada nos autos a impossibilidade de sua adoção (Decreto nº 2.271, art. 3º, § 1º);

9.1.5. Mecanismos de gestão do contrato, contendo no mínimo:

- a definição de quais setores do ente participarão na execução da fiscalização do contrato e a responsabilidade de cada um deles (Lei nº 8.666/1993, art. 67);

- protocolo de interação entre contratante e contratada, com relação aos eventos possíveis de ocorrer no contrato (Lei nº 8.666/1993, art.

6º, inciso IX, letra "e");

- procedimentos para mensuração, faturamento e pagamento dos serviços prestados (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra "e");

- definição do método para quantificar o volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra "e"; Decreto nº 2.271/1997, art. 3º, § 1º e Acórdão nº 786/2006 - Plenário, itens 9.4.3.1 e 9.4.3.2);

- definição do método de avaliação da adequação às especificações e da qualidade dos serviços, com vistas à aceitação e ao pagamento, cujos critérios devem abranger métricas, indicadores e valores aceitáveis (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra "e" e Acórdão nº 786/2006 - Plenário, itens 9.4.3.1 e 9.4.3.3);

- modelo do instrumento que será utilizado no controle dos serviços solicitados e recebidos (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, IX, "e"; Decreto nº 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e Acórdão nº 786/2006 - Plenário, item 9.4.3.4);

- lista de verificação que permita identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes do ateste do serviço (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, IX, letra "e", e Cobit 4.1, item ME 2.4 - Controle de auto-avaliação);

- regras para aplicar penalidades, observando os Princípios da Proporcionalidade, Razoabilidade e Prudência (Lei nº 8.666/1993, art. 55, VII, VIII e IX);

- garantias contratuais necessárias (Lei nº 8.666/1993, art. 55, VI).

9.1.6. Estimativa do preço, que deve ser:

- realizada com base em informações de diversas fontes, estando justificado nos autos, o método utilizado, bem como as fontes dos dados que a subsidiaram (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, IX, "f", e itens 32 a 36 do Voto do Acórdão nº 2.170/2007 - Plenário);

- detalhada em seus custos unitários (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso II)

- detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, §2º);

9.1.7. Forma de seleção do fornecedor, contendo no mínimo:

- a caracterização do serviço como comum ou não (Lei nº 10.520/2002, art. 1º, parágrafo único);

- a justificativa para o tipo e a modalidade de licitação a serem utilizados;

- a definição pela aplicação ou não do direito de preferência, previsto nos arts. 44 da Lei Complementar nº 123/2006 e 3º da Lei nº 8.248/1991;

- no caso de contratações diretas, as justificativas previstas no art. 26 da Lei nº 8.666/1993;

9.1.8. Critérios que serão utilizados na seleção do fornecedor, contendo no mínimo:

- os critérios de habilitação, com respectivas justificativas para cada um deles (Lei nº 8.666/1993, arts. 30; 3º, § 1º, e 44, § 1º);

- critérios técnicos obrigatórios, com respectivas justificativas para cada um deles (Lei nº 8.666/1993, arts. 3º, § 1º e I, e 44, § 1º);

- no caso de licitações tipo técnica e preço ou melhor técnica, os critérios técnicos pontuáveis, com as respectivas justificativas para cada um deles (Lei nº 8.666/1993, arts. 3º, § 1º e inciso I, e 44, § 1º);

- no caso de licitações tipo técnica e preço ou melhor técnica, planilha contendo, para cada atributo técnico da planilha de pontuação, sua contribuição percentual com relação ao total da avaliação técnica (Acórdão nº 1.910/2007 - Plenário, itens 9.2.3 e 9.2.4);

- o critério de aceitabilidade de preços unitários e globais (Lei nº 8.666/1993, art. 40, X);

- o critério de julgamento que será utilizado (Lei nº 8.666/1993, art. 45);

9.1.9. Adequação orçamentária (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso III).

9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG que preveja, em documento normativo que trate exclusivamente de licitação e contratação de serviços de Tecnologia da Informação, distinto da norma que se refere genericamente à contratação de outros serviços, que os órgãos e entidades da Administração Pública Direta,

Autárquica e Fundacional devem utilizar o pregão para contratar bens e serviços de informática considerados comuns, observado o disposto abaixo:

9.2.1. A licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, ou seja, aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica. Quando, eventualmente, não for viável utilizar essa forma, deverá ser anexada a justificativa correspondente (Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Lei nº 8.248/1991, art. 3º, § 3º; Decreto nº 3.555/2000, anexo II; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º, e Acórdão nº 1.547/2004 - Primeira Câmara);

9.2.2. Devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos e a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Logo, via de regra, esses bens e serviços devem ser considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão (Lei nº 10.520/2002, art. 1º);

9.2.3. Bens e serviços de TI cuja natureza seja predominantemente intelectual não podem ser licitados por meio de pregão. Tal natureza é típica daqueles serviços em que a arte e a racionalidade humanas são essenciais para sua execução satisfatória. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos;

9.2.4. Em geral, nem a complexidade dos bens ou serviços de tecnologia da informação nem o fato de eles serem críticos para a consecução das atividades dos entes da Administração descaracterizam a padronização com que tais objetos são usualmente comercializados no mercado. Logo, nem essa complexidade nem a relevância desses bens justificam o afastamento da obrigatoriedade de se licitar pela modalidade Pregão (Lei nº 10.520/2002, art. 1º, e Acórdão nº 1.114/2006 - Plenário);

9.2.5. Nas aquisições mediante Pregão, o gestor deve avaliar a complexidade demandada na preparação das propostas pelos eventuais

interessados e buscar definir o prazo mais adequado entre a data de publicação do aviso do Pregão e a de apresentação das propostas, a qual nunca poderá ser inferior a 8 dias úteis, de modo a garantir a isonomia entre os interessados que tenham acessado especificações do objeto antecipadamente, por terem colaborado na fase de planejamento pelo fornecimento das informações mercadológicas e técnicas necessárias, e os demais interessados. Desse modo, procurar-se-á ampliar a possibilidade de competição (Lei nº 8.666/1993, art. 3º; Lei nº 10.520/2002, art. 4º, V, e Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário);

9.2.6. A decisão de não considerar comuns determinados bens ou serviços de tecnologia da informação deve ser justificada nos autos do processo licitatório. Nesse caso, a licitação não poderá ser do tipo "menor preço", visto que as licitações do tipo "menor preço" devem ser realizadas na modalidade Pregão. (Lei nº 8.666/1993, art. 15, III; Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º, e Acórdão nº 1.547/2004 - Primeira Câmara);

9.3. determinar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que analise as recomendações contidas nos itens 9.1 e 9.2 deste Acórdão, manifeste-se sobre a conveniência e a oportunidade de sua implementação e encaminhe essa manifestação ao TCU em, no máximo, 60 (sessenta) dias;

9.4. recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.4.1. elabore listas de verificação contendo os procedimentos previstos na legislação para serem executados durante a fase de julgamento das licitações;

9.4.2. promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização dessas listas, as quais devem ser acostadas aos autos dos processos licitatórios;

9.4.3. oriente os integrantes do Sisp a elaborar um plano de ação para realizar contratações que observem o que foi preconizado nas normas mencionadas nos itens 9.1 e 9.2 deste Acórdão. Ademais, os integrantes do Sisp devem abster-se, sempre que possível, de prorrogar contratos que não

atendam ao disposto nas mencionadas normas;

9.4.4. elabore um modelo de governança de TI para os entes integrantes do Sisp a partir das boas práticas existentes sobre o tema (Cobit, Itil, NBR ISO/IEC 27002) e promova sua implementação nos diversos órgãos e entidades sob sua coordenação, mediante orientação normativa. Referida orientação deve conter, no mínimo: o conjunto de processos que devem ser considerados de alta importância; o processo de trabalho utilizado para identificar quais processos de TI devem ter sua implementação priorizada; um guia para implantação dos processos de TI e os níveis de maturidade mínima para os processos implementados;

9.4.5. adote as medidas necessárias para prover os setores de informática dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal da estrutura organizacional e de quadro permanente de pessoal que sejam suficientes para realizar, de forma independente das empresas prestadoras de serviços, o planejamento, a definição, a coordenação, a supervisão e o controle das atividades de informática, com a finalidade de garantir a autoridade e o controle da Administração sobre o funcionamento daqueles setores. Deve ser avaliada a conveniência e a oportunidade da criação de carreira específica, semelhante ao ocorrido com as carreiras de Especialista em Meio Ambiente e a de Analista de Infra-Estrutura;

9.4.6. construa, mantenha e divulgue para a Administração Pública Federal uma base estruturada contendo as normas e a jurisprudência relativas à aquisição de bens e serviços de Tecnologia da Informação, à semelhança daquela prevista no Cobit 4.1, item ME3.1;

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

Desburocratização (Gespública);

9.4.8. reavalie sua estrutura atual e verifique se a estrutura e os recursos alocados à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação são suficientes à consecução das atribuições de órgão central do Sisp e do Sisg. Adicionalmente, avalie a possibilidade de separar essas duas funções, visto que as atribuições relacionadas ao Sisp, que incluem promover a boa governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal, são, além de inovadoras, complexas;

9.5. determinar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que analise as recomendações contidas no item 9.4 deste Acórdão, manifeste-se sobre a conveniência e a oportunidade de sua implementação e encaminhe essa manifestação ao TCU em, no máximo, 60 (sessenta) dias;

9.6. recomendar, com fulcro nos arts. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e 6º da Lei nº 10.683/2003, à Subchefia-Executiva do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República que:

9.6.1. crie procedimentos para elaboração de Políticas de Segurança da Informação, Políticas de Controle de Acesso, Políticas de Cópias de Segurança, Análises de Riscos e Planos de Continuidade do Negócio. Referidas políticas, planos e análises deverão ser implementadas nos entes sob sua jurisdição por meio de orientação normativa;

9.6.2. identifique boas práticas relacionadas à segurança da informação, difundindo-as na Administração Pública Federal;

9.7. determinar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Subchefia-Executiva do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República que analise as recomendações contidas no item 9.7 deste Acórdão, manifeste-se sobre a conveniência e a oportunidade de sua implementação e encaminhe essa manifestação ao TCU em, no máximo, 60 (sessenta) dias;

9.8. recomendar, com fulcro nos arts. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e 12 da Lei nº 10.683/2003, à Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União que:

9.8.1. identifique todos os momentos do processo licitatório e da gestão dos contratos em que as consultorias jurídicas devem atuar para

garantir a legalidade dos atos praticados;

9.8.2. para cada momento de atuação identificado no item anterior, elabore listas de verificação contendo os aspectos mínimos que devem ser avaliados pelas consultorias jurídicas durante sua atuação;

9.8.3. promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização das listas criadas em atenção ao item anterior, as quais devem ser acostadas aos autos dos processos licitatórios;

9.9. determinar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Advocacia-Geral da União que analise as recomendações contidas no item 9.8 deste Acórdão, manifeste-se sobre a conveniência e a oportunidade de sua implementação e encaminhe essa manifestação ao TCU em, no máximo, 60 (sessenta) dias;

9.10. recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no parágrafo único do art. 6º do Decreto nº 5.707/2006, à Escola Nacional de Administração Pública que crie ações de capacitação voltadas para os gestores de Tecnologia da Informação da Administração Pública Federal, incluindo nessas ações o conteúdo multidisciplinar necessário ao exercício das atribuições inerentes a essas funções, que vão além de conhecimentos de Tecnologia da Informação;

9.11. determinar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Escola Nacional de Administração Pública que analise as recomendações contidas no item 9.10 deste Acórdão, manifeste-se sobre a conveniência e a oportunidade de sua implementação e encaminhe essa manifestação ao TCU em, no máximo, 60 (sessenta) dias;

9.12. recomendar, com fulcro nos arts. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e 6º da Lei nº 10.683/2003, à Controladoria-Geral da União que utilize o conteúdo das normas mencionadas nos itens 9.1 e 9.2 deste Acórdão como parâmetro para as ações de controle sobre as contratações realizadas pela Administração Pública Federal;

9.13. recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no inciso IX do art. 6º do Decreto 6.081/2007, ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais que adote as providências contidas nos itens "9.4.", "9.6", "9.8" e "9.10" acima no âmbito das empresas

estatais;

9.14. recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92 e no § 4º do art. 103-B da Constituição Federal, ao Conselho Nacional de Justiça que adote as providências contidas nos itens "9.4.", "9.6", "9.8" e "9.10" acima no âmbito do Poder Judiciário;

9.15. recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no § 2º do art. 130-A da Constituição Federal, ao Conselho Nacional do Ministério Público que adote as providências contidas nos itens "9.4.", "9.6", "9.8" e "9.10" acima no âmbito do Ministério Público;

9.16. recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92, à Secretaria-Geral da Presidência do Tribunal de Contas da União, que adote as providências contidas nos itens "9.4.", "9.6", "9.8" e "9.10" acima no âmbito do TCU;

9.17. recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados, que adote as providências contidas nos itens "9.4.", "9.6", "9.8" e "9.10" acima no âmbito da Câmara dos Deputados;

9.18. recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Diretoria-Geral do Senado Federal, que adote as providências contidas nos itens "9.4.", "9.6", "9.8" e "9.10" acima no âmbito do Senado Federal;

9.19. determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação que:

9.19.1. dê publicidade, por meio do sítio do TCU na Internet, às informações acerca de governança de Tecnologia da Informação que foram solicitadas aos gestores nesta fiscalização;

9.19.2. divulgue na Internet o conteúdo mínimo dos projetos básicos ou termos de referência para contratação de serviços de Tecnologia da Informação pelos entes da Administração Pública Federal, explicitado no item 9.1 deste Acórdão;

9.19.3. divulgue na Internet a possibilidade de utilização do pregão para contratações de bens e serviços de informática, na forma prevista no item 9.2 deste Acórdão;

9.19.4. a partir da data deste Acórdão, divulgue as informações

consolidadas constantes deste levantamento em sumários executivos e informativos;

9.19.5. acompanhe o cumprimento das determinações constantes dos itens 9.5, 9.7, 9.9 e 9.11 deste Acórdão;

9.20. tornar insubsistente o item 2.19 do Acórdão nº 172/2008 - 2ª Câmara, Relação 4/2008 - Gabinete do Min. Benjamin Zymler - 2ª Câmara;

9.21. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentaram, à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados; à Subcomissão Permanente de Ciência e Tecnologia e Informática da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados; à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal; à Subcomissão Permanente de Serviços de Informática (CCTSINF) da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal; à Casa Civil da Presidência da República; aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, para que adotem as medidas que entenderem pertinentes; ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; à Advocacia-Geral da União; à Escola Nacional de Administração Pública; à Controladoria-Geral da União; à Secretaria-Geral da Presidência do Tribunal de Contas da União; à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados e à Diretoria-Geral do Senado Federal.

Quorum

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

Ata 46/2008 - Plenário

Sessão 05/11/2008

Aprovação 06/11/2008

Dou 07/11/2008

