UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA

PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTU SENSU EM GESTÃO DO CONHECIMENTO E DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Mestrado

GOVERNANÇA DE TI E CONFORMIDADE LEGAL NO SETOR PÚBLICO: UM QUADRO REFERENCIAL NORMATIVO PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TI.

Autor: Cláudio Silva da Cruz

Orientadora: Profa Dra Rejane Maria da Costa Figueiredo

2008

BRASÍLIA

CLÁUDIO SILVA DA CRUZ

GOVERNANÇA DE TI E CONFORMIDADE LEGAL NO SETOR PÚBLICO: UM QUADRO REFERENCIAL NORMATIVO PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TI.

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação da Universidade Católica de Brasília, como requisito para obtenção do Título de Mestre em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação.

Orientadora: Dr^a Rejane Maria da Costa Figueiredo

Brasília 2008

C957g Cruz, Cláudio Silva da.

Governança de TI e conformidade legal no setor público : um quadro referencial normativo para a contratação de serviços de TI / Cláudio Silva da Cruz. -2008.

252 f.: il.; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Brasília, 2008. Orientação: Rejane Maria da Costa Figueiredo.

1. Gestão do conhecimento. 2. Tecnologia da informação. 3. Contrato público. 4. Sistemas de recuperação da informação. I. Figueiredo, Rejane Maria da Costa, orient. II. Título.

CDU 005.94:004

Ficha elaborada pela Coordenação de Processamento do Acervo do SIBI – UCB.

Dissertação de autoria de Cláudio Silva da Cruz, intitulada "Governança de TI e Conformidade Legal no Setor Público: Um Quadro Referencial Normativo Para a Contratação de Serviços de TI", requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação, defendida e aprovada, em 25 de agosto de 2008, pela banca examinadora constituída por:

Profa. Dra. Rejane Maria da Costa Figueiredo Orientadora

Prof. Dr. Cláudio Chauke Nehme

Prof. Dr. José Matias Pereira

Prof. Dr. Wander Cleber Maria Pereira da Silva

Brasília 2008

Aos nossos filhos, Carlos Henrique, Luciana e Rafael. Que também este trabalho lhes sirva de inspiração. Somos todos inerentemente importantes. Porém, somos relevantes em nosso tempo pelo que fazemos acontecer. Vocês são a nossa obra mais relevante. Cláudio e Tânia Cruz

AGRADECIMENTOS

Para a consecução deste trabalho, contei com o apoio do Exmo. Sr. Augusto Sherman Cavalcanti, Auditor do TCU (Ministro-substituto), relator do Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, motivador desta pesquisa, e do Sr. Cláudio Souza Castello Branco, Secretário de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCU. Contei também com a orientação, supervisão, avaliação e aconselhamento constantes do Sr. Carlos Renato Araújo Braga, Diretor da Difati, e do apoio de sua equipe, sempre solícita e colaborativa, para a elaboração do Quadro Referencial Normativo consistente no campo jurídico e compatível com as demandas do controle externo.

O aprofundamento teórico e a consistência metodológica do trabalho são devidos à atuação constante de minha orientadora de pesquisa de mestrado, Dra. **Rejane M. C. Figueiredo**, e à co-orientação dos Drs. **Wander C. M. Pereira da Silva** e **Rildo Ribeiro dos Santos**, da Universidade Católica de Brasília, que desde o primeiro semestre de 2006 apostaram neste projeto de pesquisa incomum, multidisciplinar e desafiador.

A abrangência e a completude deste trabalho no tratamento dos assuntos relevantes para os gestores de TI foram devidas à constante avaliação e contribuição dos dirigentes das áreas de TI dos órgãos-membros da Comunidade TIControle (www.ti.controle.gov.br), a quem agradeço imensamente, com destaque para os Srs. José Geraldo Loureiro Rodrigues, da Controladoria-Geral da União, e Deomar Rosado e Marcelo Silva Cunha, do Prodasen, membros do Grupo de Trabalho "Contratação de Serviços de TI" constituído pela Comunidade em abril de 2006 e liderado por este autor como representante do TCU.

Agradeço a todos os gestores públicos que participaram em qualquer dos dois *workshops* promovidos pela Comunidade TIControle e, de modo muito especial, àqueles 122 gestores que, com sacrifício de seu tempo e com muita paciência, se dispuseram a responder ao questionário encaminhado em novembro de 2007; suas percepções e sugestões foram essenciais para compor este trabalho e dirigir as melhorias futuras do Quadro Referencial Normativo.

A realização deste trabalho não teria sido possível sem a compreensão, a negociação e o encaminhamento dados pelo Sr. **Paulo Roberto Wiechers Martins**, Secretário-Geral de Controle Externo, no início de 2006, e pelo Sr. **Ary Braga Pacheco Filho**, Secretário da Presidência à época, para viabilização do projeto de pesquisa no contexto do TCU.

Agradeço ao Sr. **Mauro Giacobbo**, Secretário de Tecnologia da Informação, pelo senso de oportunidade ao permitir a minha alocação para a realização deste trabalho de pesquisa. Destaco a sua constante orientação no sentido de que fosse elaborado arcabouço de conhecimento que facilitasse a vida do gestor público de TI e aumentasse a sua segurança jurídica. Ele enfatizou a necessidade de consolidação de entendimentos antes dispersos na legislação e na jurisprudência e a necessidade de redução de controles àqueles efetivamente necessários, de modo reduzir burocracias e a melhorar os resultados dos investimentos públicos em Tecnologia da Informação. Ele também foi o maior incentivador de que este trabalho influenciasse a legislação brasileira, o que de fato se deu por meio da Instrução Normativa SLTI/MP n° 4/2008.

De modo muito especial, agradeço ao amigo Carlos Alberto Mamede Hernandes, mestre pela Universidade Católica de Brasília. Ele me assessorou durante o período em que atuei como Secretário de Tecnologia da Informação do TCU (2001 a 2006), lançou no TCU as bases desta pesquisa e colaborou na elaboração do Quadro Referencial Normativo com críticas absolutamente pertinentes, com questionamentos instigantes e com a revisão geral do

documento.

Agradeço ao Ministro **Humberto Guimarães Souto**, a quem tive a oportunidade de conhecer em 1997 e de servir como Secretário de Tecnologia da Informação na sua gestão da Presidência do TCU em 2001/2002, e cuja visão comprometida com a melhoria do Brasil e do Tribunal de Contas da União me serviram (e ainda servem) de inspiração. Sob sua orientação, foi expandido o uso da contratação de serviços de TI no TCU, experiência essa que está bastante refletida no conteúdo deste trabalho.

Sou grato ao Rev. Wadislau Martins Gomes e à Elisabeth Stowell Charles Gomes, pela instrução na fé cristã, pelos primeiros ensinamentos nas técnicas de exegese e hermenêutica, e por ensinar-me que sempre vale a pena investir segundo a Lei e a Justiça.

Sou grato aos meus pais, **Paulo Silva da Cruz** (*in memorian*) e **Leni Cândido da Cruz**, pela orientação segura e pelo testemunho indelével de ética e de compromisso, em todos os momentos da vida que compartilhamos. Desejo que minhas ações e minha produção sejam permanente louvor a tudo que fizeram por mim.

Sou grato à **Tânia Mara Eller da Cruz**, esposa amada, pelo apoio incansável demonstrado de modo tão especial durante a produção desta pesquisa, lendo e fazendo a crítica de cada parágrafo, além de assumir transitoriamente boa parte das minhas responsabilidades na condução do lar para liberar-me o tempo necessário.

Sou grato a Deus, Soberano Criador e Redentor. Soli Deo Gloria.

"Porque os magistrados não são para temor, quando se faz o bem, e sim quando se faz o mal. Queres tu não temer a autoridade? Faze o bem e terás louvor dela, visto que a autoridade é ministro de Deus para teu bem."

RESUMO

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

A contratação de serviços de TI é uma estratégia amplamente utilizada e tem forte impacto sobre a governança de TI nas organizações públicas. No framework COBIT 4.1, a conformidade dos processos de TI com os requisitos legais aplicáveis é considerada um dos pilares da governança de TI, e o processo que garanta essa conformidade deve começar pela catalogação sistemática de tais requisitos. No entanto, não foi localizado nenhum catálogo de requisitos legais que servisse de parâmetro para a contratação de serviços de TI no setor público. Essa lacuna é preocupante, pois as fiscalizações do Tribunal de Contas da União têm evidenciado elevada frequência de não-conformidades legais nas licitações e contratações de serviços de TI da Administração Pública Federal. Diante desse problema, empreendeu-se a elaboração de Quadro Referencial Normativo para contratações de serviços de TI no setor público (QRN), por meio da técnica de análise de conteúdo categorial temática. O QRN foi elaborado com base em um modelo genérico do processo de contratação de serviços no setor público e tem 289 corolários que vinculam a cada fase ou etapa do processo os respectivos requisitos legais e jurisprudenciais. As fontes selecionadas abrangem aspectos constitucionais, de organização administrativa, orçamentários, de licitações e contratos, de defesa do consumidor, de direito autoral, de segurança da informação e crimes digitais, relativos a políticas governamentais e de requisitos das instâncias do Controle. O QRN foi submetido à apreciação de gestores públicos oriundos de áreas envolvidas com o processo de contratação de serviços de TI, em órgãos que atuam na rede de controle da Administração Pública Federal. Desses gestores, 122 responderam ao questionário com perguntas abertas e semiabertas sobre o QRN, constituindo amostra não-probabilística. As respostas foram analisadas segundo as técnicas da Grounded Theory. Concluiu-se que o grupo de respondentes reconheceu o QRN como tendo uma estrutura de processo compatível com a realidade das organizações públicas, como aderente à legislação aplicável e que poderá ser útil para o gestor de TI para promover melhorias no processo de contratação, no controle da conformidade legal, na gestão dos riscos e da transparência das contratações, no conhecimento interno sobre a legislação aplicável e na governança das contratações e cooperação entre as partes envolvidas.

Palavras-chave: Contratação. Serviços de TI. Governança de TI. Conformidade legal. COBIT ME3.

ABSTRACT

IT outsourcing is a widely used strategy in public organizations, with high impact over IT governance. In COBIT 4.1 framework, IT processes legal compliance is considered one of IT governance pillars, and it must be achieved starting with systematic compilation of legal requirements. However, no IT legal requirements catalog was identified by this research for public sector IT outsourcing, which is a problem, since Brazilian Court of Accounts has been verifying frequent non-compliances in IT outsourcing procurement and contracts. By this reason, a Legal Reference Framework ("Quadro Referencial Normativo" - QRN) was developed for public sector IT outsourcing, by thematic categorical content analysis. QRN was conceived based on a generic model of public sector IT outsourcing process and it has 289 statements linking each process phase or step to respective legal and jurisprudential requirements. The selected sources cover aspects of Constitution, public organization, budgeting, public procurements and contracts, customer defense, author rights, information security and digital crimes, public policies and control requirements. QRN was presented to public managers from departments which work in IT outsourcing procurement and contracting of public institutions which act in Federal Public Administration control network. 122 of them responded a questionnaire in a non-probabilistic designed sample. Data was analyzed by Grounded Theory procedures. It was concluded that respondents recognized the Generic Model of process inserted into QRN as compatible with their processes, and the QRN as adherent to legal requirements and useful to public IT managers for obtaining improvement of IT outsourcing process, of its legal compliance, of IT outsourcing risk and transparency management, of knowledge about applicable legal requirements and of IT outsourcing governance and cooperation among participant areas.

Keywords: Outsourcing. IT services. IT governance. Legal compliance. COBIT ME3.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Evolução dos acórdãos e decisões do TCU relacionados a contratações de serviços de TI	43
Figura 2. Método empregado neste trabalho de pesquisa	54
Figura 3. Modelo simplificado de dados que suporta o estudo	61
Figura 4. Interface para manutenção de fontes de informação e classificação de excertos	62
Figura 5. Interface para manutenção do Modelo de Contratação e dos corolários e subseções	62
Figura 6. Processo de formulação de representações a partir dos dados, Grounded Theory	65
Figura 7. Processos COBIT e funções da gestão de contratos	74
Figura 8. Aspecto do mapa de conhecimento sobre licitações públicas do Projeto Fractal	85
Figura 9. Quadro-resumo da vinculação do QRN às fontes de dados	92
Figura 10. Exemplo de tela do QRN: subseções e corolários	94
Figura 11. Exemplo de tela do QRN: referência da fundamentação e excertos	95
Figura 12. Questionário encaminhado aos participantes do 2º Workshop	104
Figura 13. Aspecto geral do Modelo Genérico de contratação de serviços de TI	106
Figura 14. Detalhamento da fase de planejamento da contratação	
Figura 15. Detalhamento da fase de gestão contratual	112
Figura 16. Distribuição de respostas do tipo "sim/não" à Pergunta 1	128
Figura 17. Distribuição de respostas do tipo "sim/não" à Pergunta 2	131
Figura 18. Distribuição de respostas do tipo "sim/não" à Pergunta 3	
Figura 19. Distribuição de respostas do tipo "sim/não" à Pergunta 4	
Figura 20. Distribuição de respostas do tipo "sim/não" à Pergunta 6	

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Suposições que nortearam a metodologia de pesquisa escolhida	23
Quadro 2. Consolidação do ME3 no COBIT 4.0 e no COBIT 4.1, comparada ao COBIT 3	32
Quadro 3. Documentos da jurisprudência do TCU inicialmente indicados para estudo	83
Quadro 4. Áreas normativas relacionadas à contratação de serviços de TI e fontes mapeadas	89
Quadro 5. Categorias extraídas das respostas à pergunta 1	130
Quadro 6. Categorias extraídas das respostas à pergunta 2	133
Quadro 7. Categorias extraídas das respostas à pergunta 3	136
Quadro 8. Categorias extraídas das respostas à pergunta 4	139
Quadro 9. Categorias extraídas das respostas à pergunta 5	141
Quadro 10. Categorias extraídas das respostas à pergunta 6	145
Quadro 11. Percepções intermediárias nas respostas tipo "sim/não" à pergunta 2	150
Quadro 12. Síntese das assertivas extraídas da amostra por meio de Grounded Theory	195
Quadro 13. Análise das respostas à Pergunta 1	246
Quadro 14. Análise das respostas à Pergunta 2	247
Quadro 15. Análise das respostas à Pergunta 3	248
Quadro 16. Análise das respostas à Pergunta 4	249
Quadro 17. Análise das respostas à Pergunta 5	250
Quadro 18. Análise das respostas à Pergunta 6	251

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Quantitativo de fontes utilizadas na elaboração do QRN	90
Tabela 2. Situação geral da amostra não-probabilística	123
Tabela 3. Avaliação do impacto	
Tabela 4. Distribuição dos respondentes quanto ao gênero	
Tabela 5. Distribuição dos respondentes quanto à escolaridade	
Tabela 6. Distribuição dos respondentes quanto à instituição em que trabalham	
Tabela 7. Distribuição dos respondentes quanto à área de atuação	
Tabela 8. Distribuição dos respondentes quanto ao papel desempenhado	
Tabela 9. Demonstrativo do total de categorizações interpretativas	
Tabela 10. Demonstrativo do total de respondentes que contribuíram com opiniões abertas	
Tabela 11. Distribuição das respostas do tipo "sim/não" por variável demográfica para a pergunta 1	
Tabela 12. Distribuição das respostas do tipo "sim/não" por variável demográfica para a pergunta 2	
Tabela 13. Distribuição das respostas do tipo "sim/não" por variável demográfica para a pergunta 3	
Tabela 14. Distribuição das respostas do tipo "sim/não" por variável demográfica para a pergunta 4	
Tabela 15. Distribuição das respostas do tipo "sim/não" por variável demográfica para a pergunta 6	

LISTA DE NORMAS PÚBLICAS REFERENCIADAS

Em ordem cronológica:

Lei n° 9.649, de 27 de maio de 1998.

Lei n° 566, de 21 de dezembro de 1948. Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964. Decreto-lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967. Decreto nº 90,754, de 27 de dezembro de 1984. Decreto-lei n° 2.300, de 21 de novembro de 1986. Decreto-lei n° 2.360, de 16 de setembro de 1987. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Lei n° 7.783, de 28 de junho de 1989. Decreto nº 99.180, de 15 de março de 1990. Decreto nº 99.188, de 17 de março de 1990. Lei n° 8.069, de 13 de julho de 1990. Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990. Decreto nº 99.606, de 13 de outubro de 1990. Lei n° 8.078, de 11 de setembro de 1990. Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Lei n° 8.028, de 12 de abril de 1990. Lei n° 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Decreto nº 223, de 25 de setembro de 1991. Lei n° 8.248, de 23 de outubro de 1991. Lei n° 8.443, de 16 de julho 1992. Lei n° 8.472, de 14 de outubro de 1992. Lei n° 8.490, de 19 de novembro de 1992. Decreto n° 741, de 4 de fevereiro de 1993. Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993. Decreto nº 1.048, de 21 de janeiro de 1994. Decreto nº 1.070, de 2 de março de 1994. Lei n° 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Decreto nº 1.422, de 20 de março 1995. Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995. Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997. Instrução Normativa MARE nº 18, de 22 de dezembro de

Lei n° 9.609, de 19 de fevereiro de 1998.

Lei n° 9.610, de 19 de fevereiro de 1998.

Lei n° 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Lei n° 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Lei Complementar n° 101/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 de maio de 2000. Decreto nº 3.505, de 13 de junho de 2000. Lei n° 9.983, de 14 de julho de 2000. Medida Provisória nº 2.026-3, de 28 de julho de 2000. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Lei n° 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Decreto nº 3.693, de 20 de dezembro de 2000. Lei n° 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Lei n° 10.176, de 11 de janeiro de 2001. Lei n° 10.520, de 17 de julho de 2002. Lei n° 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Lei n° 10.410, de 11 de janeiro de 2002. Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002. Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003. Decreto s/n°, de 29 de outubro de 2003. Decreto nº 4.915, de 12 de dezembro de 2003. Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Decreto nº 5.383, de 3 de março de 2005. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Decreto n° 5.532, de 6 de setembro de 2005. Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005. Resolução CNJ n° 2, de 16 de agosto de 2005. Decreto n° 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Portaria MCT n° 907, de 4 de dezembro de 2006. Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006. Instrução Normativa nº 103, de 30 de abril de 2007. Medida Provisória nº 389, de 5 de setembro de 2007. Decisão Normativa TCU nº 85, de 19 de setembro de 2007. Decreto n° 6.081, de 12 de abril de 2007.

Em razão da grande quantidade de citações de documentos normativos e da jurisprudência neste trabalho, excepcionalmente, tais citações não adotam a recomendação da norma NBR 10520/2002 (ABNT, 2002b), pois isto dificultaria a identificação imediata do documento citado no texto (p.ex. "BRASIL (2006v)" em vez de "Acórdão 786/2006-TCU-Plenário"). Tais documentos são citados por meio de seus nomes usuais (p.ex. "Lei 8.666/1993"), e as datas de assinatura dos documentos normativos constam da lista acima, dispensando a sua referência na primeira citação. Nas demais situações, seguem-se as recomendações das normas NBR 6023 e 10520/2002 (ABNT, 2002a, 2002b).

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas	LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ACE	Analista de Controle Externo, no TCU	MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e
AP	Administração Pública		Abastecimento
APE	Administração Pública Estadual	MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
APF	Administração Pública Federal	MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e
CDC	Código de Defesa do Consumidor		Comércio
CF	Constituição Federal	MJ	Ministério da Justiça
CGU	Controladoria-Geral da União	MP	Ministério Público; ou Ministério do
CIO	Chief of Information Office		Planejamento, Orçamento e Gestão
CMM	Capability Maturity Model	MPF	Ministério Público Federal
CMMI	Capability Maturity Model - Integration	MPS.BR	Melhoria de processo do Software Brasileiro
CMMI-AM	Capability Maturity Model - Integration -	MPS.BR-G/	
OWNWII AW	Acquisition Model	WII O.DIT G	Brasileiro - Guia de Aquisição
CMU	Carneggie Mellon University	MTO	Manual Técnico de Orçamento
CNAE	Cadastro Nacional de Atividades Econômicas	PDTI	Plano Diretor de Tecnologia da Informação
COBIT		PGR	Procuradoria-Geral da República
COBIT	Control Objectives for Information and related	PMBoK	• • • • • • • • • • • • • • • • • • •
CODDE	Technology		Project Management Book of Knowledge
COPPE	Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação	PMI	Project Management Institute
ODD	e Pesquisa de Engenharia	PNI	Política Nacional de Informática
CPD	Centro de Processamento de Dados	PQGF	Prêmio Qualidade do Governo Federal
CRM	Conselho Regional de Medicina	PrATIco	Processo para aquisição de produtos e serviços
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público		de software para a Administração Pública
Datamec	Datamec S/A Sistemas e Processamento de	Prodasen	Secretaria de Informática do Senado Federal
_	Dados	QRN	Quadro Referencial Normativo
Dataprev	Empresa de Tecnologia e Informações da	RUP	Rational Unified Process
	Previdência Social	SACMM	Software Acquisition - Capability Maturity Model
EC	Emenda Constitucional	Segecex	Secretaria-Geral de Controle Externo, no TCU
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública	Seplag/MG	Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado
ePING	Padrões de Interoperabilidade de Governo		de Minas Gerais
	Eletrônico	SETEC	Secretaria de Tecnologia da Informação, no
eSCM	e-Sourcing Capability Model		TCU
eSCM-CL	e-Sourcing Capability Model - Client	SISP	Sistema de Administração dos Recursos de
eSCM-SP	e-Sourcing Capability Model - Service Provider		Informação e Informática
FGV	Fundação Getúlio Vargas	SLA	Service Level Agreement
FOC	Fiscalização de Orientação Centralizada, no	SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da
	TCU		Informação, no Ministério do Planejamento,
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde		Orçamento e Gestão
Gespública	Programa Nacional de Gestão Pública e	SOFTEX	Associação para Promoção da Excelência do
·	Desburocratização		Software Brasileiro
GT	Grounded Theory	STF	Supremo Tribunal Federal
HTML	Hipertext Markup Language	STJ	Superior Tribunal de Justiça
ICPBrasil	Infra-estrutura de Chaves Públicas - Brasil	TC	designativo de número de processo, no TCU
IEC	International Electrotechnical Commission		(p.ex. TC 001.762/2008-7)
IEEE	Institute of Electrical and Electronics Engineers	TCU	Tribunal de Contas da União
IN	Instrução Normativa	MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia	TI	Tecnologia da Informação
IRPJ	Imposto de Renda - Pessoa Física	TIC	Tecnologia da Informação e da Comunicação
Isaca	Information Systems Audit and Control	TIControle	Comunidade de TI Aplicada ao Controle da
	Association		Gestão Pública
ISS	Imposto sobre Serviços	TRF	Tribunal Regional Federal (um por região)
ISO	International Organization for Standardization	TRT	Tribunal Regional do Trabalho (um por região)
IT	Information Technology	TST	Tribunal Superior do Trabalho
ITGI	Information Technology Governance Institute	UCB	Universidade Católica de Brasília
ITSqc	Information Technology Governance institute Information Technology Services Qualification	UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
11046	Center	UFRJ	Universidade Federal de Minas Gerais Universidade Federal do Rio de Janeiro
	Ochilci	OFNJ	Universidade Federal do NIO de Janeiro

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 Apresentação	17
1.2 Delimitação do problema	19
1.3 Justificativa do estudo	20
1.4 Objetivos	21
1.5 Suposições	
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	
2.1 Governança do Estado e contratação de serviços	24
2.1.1 A evolução administrativa do Estado brasileiro	24
2.1.2 Governança do Estado	
2.1.3 A importância das contratações de serviços na Governança do Estado	
2.2 A importância da conformidade legal para a Governança	28
2.2.1 Conformidade legal na Governança de Estado	
2.2.2 Conformidade legal na Governança Corporativa	
2.2.4 Conformidade legal nas contratações de serviços da Administração Pública	
2.3 Governança de TI e contratação de serviços de TI no setor público	
2.3.1 Razões estratégicas para contratar serviços de TI	37
2.3.2 As contratações públicas no mercado de serviços de TI no Brasil	
2.3.3 Riscos na contratação de serviços no setor público	
2.3.4 Riscos de conformidade legal nas contratações de serviços de TI no setor público	42
2.4 Carência de pesquisa sobre conformidade legal na governança de TI	45
2.5 Possíveis fatores que afetam a conformidade legal	
3 METODOLOGIA	51
3.1 Classificação da pesquisa	51
3.2 Método do trabalho de pesquisa	52
3.3 Delimitação do estudo	
3.4 Fundamentação da metodologia empregada	
3.4.1 O uso de comparativos de modelos de referência	
	56
<u> </u>	
3.4.2 O uso do método de análise de conteúdo categorial temática	57
3.4.2 O uso do método de análise de conteúdo categorial temática	57 59 63
3.4.2 O uso do método de análise de conteúdo categorial temática	57 59 63
3.4.2 O uso do método de análise de conteúdo categorial temática	57 59 63
3.4.2 O uso do método de análise de conteúdo categorial temática	5759636669
3.4.2 O uso do método de análise de conteúdo categorial temática 3.4.2.1 O processo de análise das fontes e de síntese de corolários 3.4.3 O uso do método <i>Grounded Theory</i> 3.4.3.1 Os critérios de amostragem adotados 3.4.4 O uso de <i>workshops</i> neste trabalho de pesquisa 3.5 Detalhamento do processo de elaboração do QRN 3.5.1 Análise comparativa dos modelos de referência	
3.4.2 O uso do método de análise de conteúdo categorial temática 3.4.2.1 O processo de análise das fontes e de síntese de corolários 3.4.3 O uso do método <i>Grounded Theory</i> 3.4.3.1 Os critérios de amostragem adotados 3.4.4 O uso de <i>workshops</i> neste trabalho de pesquisa 3.5 Detalhamento do processo de elaboração do QRN 3.5.1 Análise comparativa dos modelos de referência 3.5.1.1 COBIT 4.1	
3.4.2 O uso do método de análise de conteúdo categorial temática	
3.4.2 O uso do método de análise de conteúdo categorial temática	
3.4.2 O uso do método de análise de conteúdo categorial temática	
3.4.2 O uso do método de análise de conteúdo categorial temática 3.4.2.1 O processo de análise das fontes e de síntese de corolários 3.4.3 O uso do método <i>Grounded Theory</i> 3.4.3.1 Os critérios de amostragem adotados 3.4.4 O uso de <i>workshops</i> neste trabalho de pesquisa 3.5 Detalhamento do processo de elaboração do QRN 3.5.1 Análise comparativa dos modelos de referência 3.5.1.1 COBIT 4.1 3.5.1.2 Modelo PMBoK, Capítulo 12 3.5.1.3 Modelo MPS.BR – Guia de Aquisição 3.5.1.4 Modelo PrATIco 3.5.1.5 Modelo eSCM 3.5.1.6 Gespública	
3.4.2 O uso do método de análise de conteúdo categorial temática 3.4.2.1 O processo de análise das fontes e de síntese de corolários 3.4.3 O uso do método <i>Grounded Theory</i> 3.4.3.1 Os critérios de amostragem adotados. 3.4.4 O uso de <i>workshops</i> neste trabalho de pesquisa 3.5 Detalhamento do processo de elaboração do QRN 3.5.1 Análise comparativa dos modelos de referência 3.5.1.1 COBIT 4.1 3.5.1.2 Modelo PMBoK, Capítulo 12 3.5.1.3 Modelo MPS.BR – Guia de Aquisição 3.5.1.4 Modelo PrATIco 3.5.1.5 Modelo eSCM 3.5.1.6 Gespública 3.5.2 Levantamento da legislação e jurisprudência aplicáveis	
3.4.2 O uso do método de análise de conteúdo categorial temática 3.4.2.1 O processo de análise das fontes e de síntese de corolários 3.4.3 O uso do método <i>Grounded Theory</i> 3.4.3.1 Os critérios de amostragem adotados 3.4.4 O uso de <i>workshops</i> neste trabalho de pesquisa 3.5 Detalhamento do processo de elaboração do QRN 3.5.1 Análise comparativa dos modelos de referência 3.5.1.1 COBIT 4.1 3.5.1.2 Modelo PMBoK, Capítulo 12 3.5.1.3 Modelo MPS.BR – Guia de Aquisição 3.5.1.4 Modelo PrATIco 3.5.1.5 Modelo eSCM 3.5.1.6 Gespública 3.5.2 Levantamento da legislação e jurisprudência aplicáveis 3.5.3 Análise de abrangência e adequação do QRN e ajustes	
3.4.2 O uso do método de análise de conteúdo categorial temática 3.4.2.1 O processo de análise das fontes e de síntese de corolários 3.4.3 O uso do método <i>Grounded Theory</i> 3.4.3.1 Os critérios de amostragem adotados. 3.4.4 O uso de <i>workshops</i> neste trabalho de pesquisa 3.5 Detalhamento do processo de elaboração do QRN 3.5.1 Análise comparativa dos modelos de referência 3.5.1.1 COBIT 4.1 3.5.1.2 Modelo PMBoK, Capítulo 12 3.5.1.3 Modelo MPS.BR – Guia de Aquisição 3.5.1.4 Modelo PrATIco 3.5.1.5 Modelo eSCM 3.5.1.6 Gespública 3.5.2 Levantamento da legislação e jurisprudência aplicáveis	

	97
3.6.1 Preparação do questionário e sua validação semântica	
3.6.2 Apresentação do conteúdo do QRN a gestores públicos	
3.6.3 Procedimento de coleta de dados por meio de questionário	101
4 RESULTADOS	105
4.1 O Modelo Genérico do processo de contratação de serviços de TI	105
4.2 O Quadro Referencial Normativo (QRN)	113
4.2.1 Coerência com o planejamento institucional e de TI	114
4.2.2 Envolvimento dos requisitantes	
4.2.3 Justificativa da contratação	
4.2.4 Conhecimento do mercado	
4.2.5 Definição do modelo de prestação de serviços	
4.2.6 Definição do modelo de remuneração	
4.2.7 Adoção do Pregão, em regra	
4.2.9 Definição do modelo de gestão	
4.2.10 Justificativa do preço	
4.3 Análise das respostas dos gestores	
4.3.2 Caracterização das respostas a cada pergunta do questionário	123
4.3.2.1 Caracterização das respostas à pergunta 1	
4.3.2.2 Caracterização das respostas à pergunta 2	
4.3.2.3 Caracterização das respostas à pergunta 3	
4.3.2.4 Caracterização das respostas à pergunta 4	136
4.3.2.5 Caracterização das respostas à pergunta 5	
4.3.2.6 Caracterização das respostas à pergunta 6	142
5 DISCUSSÃO	147
5.1 Análise das respostas às perguntas do questionário	147
5.1 Análise das respostas às perguntas do questionário	148
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1	148 150
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1	148 150 153
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4	148 150 153 159
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5	148 150 153 159
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5 5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6	148 150 153 169
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5 5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6 5.2 Análise das percepções frente às suposições iniciais	148 150 153 169 169
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5 5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6 5.2 Análise das percepções frente às suposições iniciais 5.2.1 SUPOSIÇÃO 1: Carência de conhecimento	148 150 153 169 169 176
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5 5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6 5.2 Análise das percepções frente às suposições iniciais 5.2.1 SUPOSIÇÃO 1: Carência de conhecimento 5.2.2 SUPOSIÇÃO 2: Dificuldade de comunicação	148 150 153 169 169 177 181
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5 5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6 5.2 Análise das percepções frente às suposições iniciais 5.2.1 SUPOSIÇÃO 1: Carência de conhecimento 5.2.2 SUPOSIÇÃO 2: Dificuldade de comunicação 5.2.3 SUPOSIÇÃO 3: Reconhecimento do QRN	148 150 153 163 169 176 177 181
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5 5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6 5.2 Análise das percepções frente às suposições iniciais 5.2.1 SUPOSIÇÃO 1: Carência de conhecimento 5.2.2 SUPOSIÇÃO 2: Dificuldade de comunicação 5.2.3 SUPOSIÇÃO 3: Reconhecimento do QRN 5.2.3.1 O Modelo Genérico de processo de contratação foi reconhecido?	148150153163169177181183
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5 5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6 5.2 Análise das percepções frente às suposições iniciais 5.2.1 SUPOSIÇÃO 1: Carência de conhecimento 5.2.2 SUPOSIÇÃO 2: Dificuldade de comunicação 5.2.3 SUPOSIÇÃO 3: Reconhecimento do QRN 5.2.3.1 O Modelo Genérico de processo de contratação foi reconhecido? 5.2.3.2 A aderência do QRN à legislação foi reconhecida?	148150153163169177181183183
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5 5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6 5.2 Análise das percepções frente às suposições iniciais 5.2.1 SUPOSIÇÃO 1: Carência de conhecimento 5.2.2 SUPOSIÇÃO 2: Dificuldade de comunicação 5.2.3 SUPOSIÇÃO 3: Reconhecimento do QRN 5.2.3.1 O Modelo Genérico de processo de contratação foi reconhecido? 5.2.3.2 A aderência do QRN à legislação foi reconhecida? 5.2.3.3 A utilidade do QRN foi reconhecida?	148150153163169177181183183
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5 5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6 5.2 Análise das percepções frente às suposições iniciais 5.2.1 SUPOSIÇÃO 1: Carência de conhecimento 5.2.2 SUPOSIÇÃO 2: Dificuldade de comunicação 5.2.3 SUPOSIÇÃO 3: Reconhecimento do QRN 5.2.3.1 O Modelo Genérico de processo de contratação foi reconhecido? 5.2.3.2 A aderência do QRN à legislação foi reconhecida? 5.2.3.3 A utilidade do QRN foi reconhecida? 5.2.3.4 O QRN foi reconhecido?	148150153163169177181183183186187
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5 5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6 5.2 Análise das percepções frente às suposições iniciais 5.2.1 SUPOSIÇÃO 1: Carência de conhecimento 5.2.2 SUPOSIÇÃO 2: Dificuldade de comunicação 5.2.3 SUPOSIÇÃO 3: Reconhecimento do QRN 5.2.3.1 O Modelo Genérico de processo de contratação foi reconhecido? 5.2.3.2 A aderência do QRN à legislação foi reconhecida? 5.2.3.3 A utilidade do QRN foi reconhecida? 5.2.3.4 O QRN foi reconhecido? 5.2.3.4 SUPOSIÇÃO 4: Impactos e reações ao QRN	148150153163169176181183183186187189
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5 5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6 5.2 Análise das percepções frente às suposições iniciais 5.2.1 SUPOSIÇÃO 1: Carência de conhecimento 5.2.2 SUPOSIÇÃO 2: Dificuldade de comunicação 5.2.3 SUPOSIÇÃO 3: Reconhecimento do QRN 5.2.3.1 O Modelo Genérico de processo de contratação foi reconhecido? 5.2.3.2 A aderência do QRN à legislação foi reconhecida? 5.2.3.3 A utilidade do QRN foi reconhecida? 5.2.3.4 O QRN foi reconhecido? 5.2.4 SUPOSIÇÃO 4: Impactos e reações ao QRN 5.3 Síntese das assertivas decorrentes da aplicação da Grounded Theory	148150153163176177181183183186190192
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5 5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6 5.2 Análise das percepções frente às suposições iniciais 5.2.1 SUPOSIÇÃO 1: Carência de conhecimento 5.2.2 SUPOSIÇÃO 2: Dificuldade de comunicação 5.2.3 SUPOSIÇÃO 3: Reconhecimento do QRN 5.2.3.1 O Modelo Genérico de processo de contratação foi reconhecido? 5.2.3.2 A aderência do QRN à legislação foi reconhecida? 5.2.3.3 A utilidade do QRN foi reconhecida? 5.2.3.4 O QRN foi reconhecido? 5.2.3.4 O QRN foi reconhecido? 5.2.4 SUPOSIÇÃO 4: Impactos e reações ao QRN 5.3 Síntese das assertivas decorrentes da aplicação da Grounded Theory 6 CONCLUSÃO E TRABALHOS FUTUROS	148150153163169176181183186189190196
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1	148 150 153 163 169 176 181 183 186 190 190 196
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5 5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6 5.2 Análise das percepções frente às suposições iniciais 5.2.1 SUPOSIÇÃO 1: Carência de conhecimento 5.2.2 SUPOSIÇÃO 2: Dificuldade de comunicação 5.2.3 SUPOSIÇÃO 3: Reconhecimento do QRN 5.2.3.1 O Modelo Genérico de processo de contratação foi reconhecido? 5.2.3.2 A aderência do QRN à legislação foi reconhecida? 5.2.3.3 A utilidade do QRN foi reconhecida? 5.2.3.4 O QRN foi reconhecido? 5.2.3.4 O QRN foi reconhecido? 5.2.5.5 Síntese das assertivas decorrentes da aplicação da Grounded Theory 6 CONCLUSÃO E TRABALHOS FUTUROS 6.1 Conclusões da pesquisa 6.1.1 Conclusões sobre a elaboração do QRN	148 150 153 163 169 176 181 183 186 190 190 196 196
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5 5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6 5.2 Análise das percepções frente às suposições iniciais 5.2.1 SUPOSIÇÃO 1: Carência de conhecimento 5.2.2 SUPOSIÇÃO 2: Dificuldade de comunicação 5.2.3 SUPOSIÇÃO 3: Reconhecimento do QRN 5.2.3.1 O Modelo Genérico de processo de contratação foi reconhecido? 5.2.3.2 A aderência do QRN à legislação foi reconhecida? 5.2.3.3 A utilidade do QRN foi reconhecida? 5.2.3.4 O QRN foi reconhecido? 5.2.4 SUPOSIÇÃO 4: Impactos e reações ao QRN 5.3 Síntese das assertivas decorrentes da aplicação da Grounded Theory 6 CONCLUSÃO E TRABALHOS FUTUROS 6.1 Conclusões da pesquisa 6.1.1 Conclusões sobre a elaboração do QRN 6.1.2 Conclusões sobre como o QRN foi percebido	148150153163169176181183186190190196196
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5 5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6 5.2 Análise das respostas à pergunta 6 5.2.1 SUPOSIÇÃO 1: Carência de conhecimento 5.2.2 SUPOSIÇÃO 2: Dificuldade de comunicação 5.2.3 SUPOSIÇÃO 3: Reconhecimento do QRN 5.2.3.1 O Modelo Genérico de processo de contratação foi reconhecido? 5.2.3.2 A aderência do QRN à legislação foi reconhecida? 5.2.3.3 A utilidade do QRN foi reconhecida? 5.2.3.4 O QRN foi reconhecido? 5.2.3.4 O QRN foi reconhecido? 5.2.3 Síntese das assertivas decorrentes da aplicação da Grounded Theory 6 CONCLUSÃO E TRABALHOS FUTUROS 6.1 Conclusões da pesquisa 6.1.1 Conclusões sobre a elaboração do QRN 6.1.2 Conclusões sobre como o QRN foi percebido 6.1.3 A conformidade legal nas contratações de serviços de TI no setor público como fenômeno	148150153163169177181183186187190196196196
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5 5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6 5.2 Análise das percepções frente às suposições iniciais 5.2.1 SUPOSIÇÃO 1: Carência de conhecimento 5.2.2 SUPOSIÇÃO 2: Dificuldade de comunicação 5.2.3 SUPOSIÇÃO 3: Reconhecimento do QRN 5.2.3.1 O Modelo Genérico de processo de contratação foi reconhecido? 5.2.3.2 A aderência do QRN à legislação foi reconhecida? 5.2.3.3 A utilidade do QRN foi reconhecida? 5.2.3.4 O QRN foi reconhecido? 5.2.4 SUPOSIÇÃO 4: Impactos e reações ao QRN 5.3 Síntese das assertivas decorrentes da aplicação da Grounded Theory 6 CONCLUSÃO E TRABALHOS FUTUROS 6.1 Conclusões da pesquisa 6.1.1 Conclusões sobre a elaboração do QRN 6.1.2 Conclusões sobre como o QRN foi percebido 6.1.3 A conformidade legal nas contratações de serviços de TI no setor público como fenômeno 6.1.4 A teoria existente é insuficiente e inadequada	148150153163169177181183186187190196196196197200201
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1. 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2. 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3. 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4. 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5. 5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6. 5.2 Análise das percepções frente às suposições iniciais. 5.2.1 SUPOSIÇÃO 1: Carência de conhecimento 5.2.2 SUPOSIÇÃO 2: Dificuldade de comunicação 5.2.3 SUPOSIÇÃO 3: Reconhecimento do QRN 5.2.3.1 O Modelo Genérico de processo de contratação foi reconhecido? 5.2.3.2 A aderência do QRN à legislação foi reconhecida? 5.2.3.3 A utilidade do QRN foi reconhecida? 5.2.3.4 O QRN foi reconhecido? 5.2.4 SUPOSIÇÃO 4: Impactos e reações ao QRN 5.3 Síntese das assertivas decorrentes da aplicação da Grounded Theory 6 CONCLUSÃO E TRABALHOS FUTUROS. 6.1.1 Conclusões da pesquisa 6.1.2 Conclusões sobre a elaboração do QRN 6.1.3 A conformidade legal nas contratações de serviços de TI no setor público como fenômeno 6.1.4 A teoria existente é insuficiente e inadequada 6.1.5 Hipótese decorrente desta pesquisa	148150153163169177181183186187190196196197200201202
5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1 5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2 5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3 5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4 5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5 5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6 5.2 Análise das percepções frente às suposições iniciais 5.2.1 SUPOSIÇÃO 1: Carência de conhecimento 5.2.2 SUPOSIÇÃO 2: Dificuldade de comunicação 5.2.3 SUPOSIÇÃO 3: Reconhecimento do QRN 5.2.3.1 O Modelo Genérico de processo de contratação foi reconhecido? 5.2.3.2 A aderência do QRN à legislação foi reconhecida? 5.2.3.3 A utilidade do QRN foi reconhecida? 5.2.3.4 O QRN foi reconhecido? 5.2.4 SUPOSIÇÃO 4: Impactos e reações ao QRN 5.3 Síntese das assertivas decorrentes da aplicação da Grounded Theory 6 CONCLUSÃO E TRABALHOS FUTUROS 6.1 Conclusões da pesquisa 6.1.1 Conclusões sobre a elaboração do QRN 6.1.2 Conclusões sobre como o QRN foi percebido 6.1.3 A conformidade legal nas contratações de serviços de TI no setor público como fenômeno 6.1.4 A teoria existente é insuficiente e inadequada	148150153163176177181183186190196196196196197200201202203

0.2 Conclusor	es sobre a metodologia empregada e limitações da pesquisa	207
6.3 Conclusõo	es gerais	209
6.4 Oportuni	dades de pesquisas futuras identificadas	209
	ção formal do QRN	
6.4.2 Desenv	volvimento do método para consolidação de catálogos de requisitos externos	210
	volvimento de método de melhoria de processos de TI com base em requisitos legais	
	amento dos requisitos externos para segmentos específicos de mercado	
	volvimento de modelos de contratação voltados a segmentos específicos de mercado	
	sobre riscos e estratégias de contratação de TI no setor público	
6.4.7 Estudo	s sobre possível novo papel: o especialista em requisitos externos de TI	213
Referências		214
Glossário		239
Apêndice A	- Análise comparativa entre os modelos de referência	241
r 11		
Apêndice B	- Análise das questões formuladas por gestores no 1º Workshop de de Servicos de TI	242
Apêndice B	 Análise das questões formuladas por gestores no 1º Workshop de de Serviços de TI Apresentação do QRN (2º Workshop de Contratação de Serviços de TI) 	
Apêndice B Contratação	de Serviços de TI	. 243
Apêndice B Contratação Apêndice C	de Serviços de TI – Apresentação do QRN (2º Workshop de Contratação de Serviços de TI)	. 243 244

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

Desde a década de 90, o Estado brasileiro vem sofrendo transformações conceituais e estruturais com o propósito de melhorar a sua governança, ou seja, a sua capacidade de implementar políticas públicas em favor da sociedade. Essas transformações implicam, entre outras coisas, em reduzir a participação do Estado na realização dos serviços públicos e aumentar a capacidade do Estado em gerenciar a execução desses serviços repassados ou contratados de terceiros (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 25; PEREIRA, 1997, p. 7, 11, 12, 23; PIMENTA, 1998, p. 5, 7, 11-13, 15, 18).

A descentralização da atividade administrativa já era uma diretriz estabelecida pelo Decreto-lei 200/1967. No art. 10, § 7º dessa Lei, é estabelecido que haja contratação de serviços, sempre que possível, para realizar as atividades executivas, de modo que a Administração possa concentrar-se nas atividades de gestão (planejamento, coordenação,

supervisão e controle) e não precise crescer exageradamente.

O Decreto 2.271/1997 regulamentou esse dispositivo e definiu que as atividades de informática e telecomunicações, entre outras, seriam preferencialmente objeto de execução indireta, mediante contratação de serviços.

De fato, muitos serviços de Tecnologia da Informação (TI), incluindo serviços de infraestrutura, estão se tornando facilmente terceirizáveis (*commodities*), mas a adoção da contratação de serviços pode trazer inúmeras vulnerabilidades e riscos atrelados. Para Wright (2004), os três riscos que mais se destacam são: riscos relacionados com a segurança da informação; riscos relacionados com a dependência de terceiros; e riscos de ordem legal. Por isso, para vários autores, a adoção de contratação de serviços continuará expandindo, mas saber administrá-la será uma competência interna cada vez mais crítica para a governança de TI (CARR, 2003; STEWART et al., 2003, p. 6, 10, 11, 16; WEILL; ROSS, 2006, p. 37, 225, 241; WYBOLT, 2003).

Porém, a produção dos benefícios esperados da contratação de serviços de TI no setor público depende da adoção de processos apropriados e da disponibilidade de pessoas com as competências adequadas para a gestão desse tipo de contratação (CARDOSO, 2000, p. 21-22; BARBOSA et al., 2006, p. 3).

Nesse sentido, o risco de dependência de terceiros já se materializou em muitas organizações públicas que terceirizaram completamente suas áreas de TI, pois perderam, inclusive, sua capacidade de gerenciar adequadamente os próprios contratos de serviços (Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, item 68). A evidência desse fato é que o Tribunal de Contas da União vem identificando irregularidades freqüentes nas contratações de serviços de TI da esfera federal, recorrentemente relacionadas com a falta de capacidade de gerenciar tais contratos.

Com isso, ficam prejudicadas:

- a governança de TI, que é a capacidade de garantir que a gestão e o uso da TI sustentam as estratégias e os objetivos organizacionais (ITGI, 2007, p. 5), pois não há como garantir os resultados dos contratos de serviços assinados;
- a governança corporativa, que é a capacidade de atender os interesses e de sustentar
 a confiança dos interessados na organização (STEINBERG, 2003, p. 18-23), pois
 ilegalidades e ineficiências podem ensejar a apenação dos responsáveis e sérios
 prejuízos à imagem da instituição;
- e a governança estatal, pois perde-se a garantia de efetividade dos contratos assinados em benefício da sociedade.

Por essas razões, elegeu-se como tema geral deste trabalho de pesquisa o estudo da conformidade legal no contexto da governança de TI no setor público.

1.2 Delimitação do problema

Na Administração Pública, a exigência de conformidade legal é um princípio basilar¹, inscrito no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Por isso, a gestão de contratações de serviços de TI no setor público deve pautar-se pelo conhecimento objetivo dos requisitos legais e regulatórios aplicáveis aos processos de TI e pela garantia de que tais processos estejam em conformidade com a legislação. Pelo modelo COBIT 4.1, tal conformidade é considerada essencial para caracterizar a existência de governança de TI em organizações públicas ou privadas (ITGI, 2007, p. 162).

No entanto, a revisão de literatura empreendida neste trabalho de pesquisa não logrou identificar qualquer compilação da legislação brasileira aplicável ao processo de contratação

_

¹ Por isso, as instâncias de controle da Administração Pública (controle interno e controle externo) são constitucionalmente incumbidas de avaliar a legalidade dos atos dos administradores públicos, além da legitimidade e da economicidade (arts. 70 e 74 da Constituição Federal).

de serviços de TI.

O próprio TCU determinou a realização de estudos sobre os parâmetros que devem balizar a contratação de serviços de TI na Administração Pública com o objetivo de prestar orientação aos gestores públicos (Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, item 9.7 do Acórdão e item 38 do Voto do Relator).

Isso evidencia a necessidade de elaborar um catálogo dos requisitos da legislação aplicáveis às contratações de serviços de TI, conforme preconizado pelo modelo COBIT (ITGI, 2007, p. 162).

Todavia, não seria razoável esperar que a mera existência de um catálogo de requisitos legais fosse suficiente para levar os gestores públicos de TI a melhorar a conformidade legal de seus processos de contratação. Por isso, é importante desenvolver um produto com características adicionais que facilitem e favoreçam a sua aplicação e investigar quais fatores são importantes para favorecer a melhoria da conformidade legal e quais fatores poderiam constituir-se em obstáculos e avaliar o impacto da adoção de maior rigor legal nos processos de TI.

Por essas razões, foi eleito o <u>problema de pesquisa</u>: Como um quadro referencial normativo para a contratação de serviços de TI no setor público, elaborado com base em modelos de referência e na legislação e jurisprudência vigentes, será percebido por gestores públicos?

1.3 Justificativa do estudo

A realização desta pesquisa se justifica pelas seguintes razões:

 As contratações de serviços fazem parte do elenco de estratégias para elevar a governança do Estado brasileiro em favor da sociedade;

- A área de TI é estratégica para a consecução de resultados em qualquer área de governo e, portanto, a dependência dos resultados advindos de seus contratos de serviços de TI é grande (Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, item 68);
- Embora a contratação de serviços na área de TI deva ser preferida, por força de lei, contratos de TI, com freqüência, não demonstram resultados satisfatórios, com impacto negativo sobre a governança de TI, sobre a governança corporativa e sobre a governança estatal (Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário; Acórdão 786/2006-TCU-Plenário);
- O sucesso da contratação de serviços de TI no setor público depende de inúmeros fatores, mas nem sempre a área de TI detém as competências necessárias ou a governabilidade sobre tais fatores (BARBOSA et al., 2006, p. 12-13);
- Muitos órgãos e entidades públicos tornaram-se dependentes de fornecedores de serviços na área de TI, perdendo o controle sobre informações e processos importantes, o que revela falhas graves no processo de planejamento da contratação de serviços de TI (Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário; Acórdão 2.023/2005-TCU-Plenário; Acórdão 786/2006-TCU-Plenário).

1.4 Objetivos

Para encaminhar solução ao problema de pesquisa apresentado, foram definidos os seguintes objetivos:

Objetivo geral: Elaborar um quadro referencial normativo, baseado nos requisitos legais e jurisprudenciais aplicáveis à contratação de serviços de TI no setor público, e avaliar como esse quadro será percebido por gestores públicos.

Os objetivos específicos são:

- Elaborar um modelo genérico do processo de contratação de serviços de TI para o setor público, sintetizado a partir de modelos de referência selecionados;
- Elaborar um Quadro Referencial Normativo para a contratação de serviços de TI no setor público com base nos requisitos do marco legal brasileiro, estruturado segundo as fases e etapas do Modelo Genérico de processo elaborado;
- Revisar e ajustar o Modelo Genérico do processo de contratação de serviços de TI e
 o QRN com base na avaliação da sua capacidade de endereçar os problemas
 relatados pelos participantes do 1º Workshop de Contratação de Serviços de TI, em
 novas consultas ao marco legal e nos modelos de referência selecionados, até
 alcançar convergência aceitável;
- Submeter o QRN proposto à apreciação de gestores públicos, e, por meio de questionário eletrônico, reunir e analisar as suas percepções acerca do QRN para a gestão da contratação de serviços de TI no setor público;
- Avaliar a percepção desses gestores, especialmente quanto à adequação e utilidade do QRN, e caracterizar os impactos percebidos e as lacunas e oportunidades de melhoria.

1.5 Suposições

Este trabalho de pesquisa adota a abordagem qualitativa, em razão da subjetividade do tema e da carência de mais estudos que melhor suportem a formulação de hipóteses realmente significativas no contexto de abordagens quantitativas (MORESI, 2004, p. 11-12).

Com base nas informações levantadas durante a revisão de literatura e na experiência do autor, foram estabelecidas as suposições apresentadas no Quadro 1.

Suposição	Embasamento
Há carência de conhecimento da	Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, item 38 do Voto do
legislação aplicável às contratações de serviços nas áreas de TI no setor público.	Relator; Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, item 9.4; BARBOSA et al., 2006, p. 12-13; CARDOSO, 2006, p. 19; FERNANDES, 2007, p. 134-135; GOMES, 2007; TICONTROLE, 2006a,

	2006b; Pergunta 80 do 1º Workshop de Contratação de Serviços de TI.
Há dificuldade de comunicação entre as áreas envolvidas no processo de contratação de serviços de TI.	CORRÊA, 2004b; experiência e relatos ouvidos pelo autor e relatos ouvidos; Perguntas 72, 77 e 117 do 1º Workshop de Contratação de Serviços de TI
3. Um quadro referencial normativo ancorado em um modelo genérico do processo de contratação pode ser reconhecido como útil para auxiliar o gestor público de TI a melhorar seus processos de contratação de serviços.	COBIT ME 3 (ITGI, 2007, p. 162); Acórdão 1.558/2003-TCU- Plenário, item 38 do Voto do Relator e item 9.7; Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, item 9.4; Perguntas 32, 48, 80 e 93 do 1º Workshop de Contratação de Serviços de TI
4. A adoção de maior rigor no cumprimento dos requisitos legais, com base em um quadro referencial normativo, poderá causar impactos positivos e negativos, e poderá enfrentar resistências.	BRASIL, 2002e; COELHO, 2000, p. 258; Experiência do autor em atividades administrativas e ligadas ao controle externo

Quadro 1. Suposições que nortearam a metodologia de pesquisa escolhida Fonte: O Autor.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo, é apresentada a revisão da literatura sobre o tema escolhido que buscou caracterizar a problemática envolvida e os fundamentos da pesquisa realizada. Na exposição, o termo terceirização (um caso particular de contratação de serviços) é empregado somente quando o autor citado o utilizou.

2.1 Governança do Estado e contratação de serviços

2.1.1 A evolução administrativa do Estado brasileiro

O Estado brasileiro vem passando por transformações conceituais e estruturais, gradativamente afastando-se do modelo patrimonialista de gestão do Estado (administração personalista dos recursos do país centrada na corte real), e progressivamente aderindo aos modelos burocrático (administração impessoal baseada em regras legais) e gerencial (centrado na eficiência do atendimento ao interesse público) (COELHO, 2000, p. 258; SANTANA, 2002, p. 2).

Com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) em 1936, deu-se início à organização do serviço público. Nessa época surgiram as primeiras definições sobre a realização de concursos públicos e sobre regras e critérios para a aquisição de bens e serviços, com ênfase extremamente centralizadora e burocrática da Administração Pública, típica da época (PEREIRA, 1997, p. 13; SANTANA, 2002, p. 1).

A primeira grande reforma administrativa só ocorreu em 1967, com a publicação do Decreto-lei 200/1967, que dispôs sobre a organização do serviço público e sobre os princípios da Administração Pública orientados à eficiência² e definiu procedimentos para a contratação de bens e serviços, entre outras providências (COELHO, 2000, p. 257-258; PEREIRA, 1997, p. 13).

Mesmo com o Decreto-lei 200/1967, a Administração Pública ainda continuou extremamente burocratizada, ou seja, subordinada ao cumprimento estrito da legislação, e altamente centralizada na administração central da União. A Constituição Federal de 1988 apenas confirmou essa tendência burocrática e centralizadora (COELHO, 2000, p. 258; PEREIRA, 1997, p. 10, 15).

No entanto, a crise mundial do Estado burocrático nos anos 90 desencadeou uma onda reformista em vários países, e uma nova visão administrativa foi implantada em 1995, focada na mudança de um Estado prestador de serviços, centralizador e ineficiente, para um Estado gerenciador dos serviços prestados à sociedade. Essa nova visão, internacionalmente conhecida como *New Public Management*, foi introduzida no Brasil sob o nome de Reforma do Estado, promovendo uma transição da administração burocrática para a administração gerencial do Estado (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 25; PEREIRA, 1997, p. 7, 11, 12, 23).

_

² No art. 6º do Decreto-lei 200/1967 constam os princípios fundamentais da Administração: o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle.

2.1.2 Governança do Estado

Na visão da *New Public Management*, a governança do Estado caracteriza-se pela sua capacidade de implementar as políticas públicas, ou seja, os resultados efetivos do Governo em termos de serviços à sociedade importam mais dos que os meios para realizá-los (ARAÚJO, 2002, p. 6-8; PEREIRA, 1997, p. 7-8).

Para tanto, o Estado não pode mais estar limitado à prestação de serviços por seus próprios meios, mas deve contar com a atuação de outros agentes econômicos, como os entes públicos não governamentais ou as empresas de mercado, para ampliar e melhorar a prestação de serviços, por meio de concessões e permissões de serviços públicos, mediante contratos de gestão, ou ainda das privatizações. O papel do Estado passa a ser principalmente de agente regulador do funcionamento dos serviços públicos prestados à sociedade (FERLIE et al., 1999, p. 24-34; MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 29; PEREIRA, 1997, p. 7-8).

2.1.3 A importância das contratações de serviços na Governança do Estado

Como visto, existe clara orientação político-administrativa no sentido de reduzir a participação do Estado na execução dos serviços públicos e aumentar a capacidade do Estado em gerenciar essa execução, com foco na eficiência e na garantia de serviços de qualidade para o cidadão e não na sua realização. Essa orientação envolve tanto a prestação de serviços diretamente percebidos pelo cidadão (p.ex. serviços de saúde), quanto os serviços destinados à manutenção do funcionamento da máquina administrativa governamental.

Essa diretriz já estava presente no Decreto-lei 200/1967, que estabeleceu a base legal para a contratação de serviços na Administração Pública brasileira, como pode ser visto a seguir:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

[...] § 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução

indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução. § 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional. (Decreto-lei 200/1967, grifo nosso).

Já no contexto da Reforma do Estado promovida a partir de 1995 (PEREIRA, 1997, p. 7), o § 7º do art. 10 do Decreto-lei 200/1967 foi regulamentado por meio do Decreto 2.271/1997, onde se lê:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

- § 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, **informática**, copeiragem, recepção, reprografia, **telecomunicações** e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, **de preferência, objeto de execução indireta**.
- § 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. (Decreto 2.271/1997, grifos nossos).

A tese que fundamenta o Decreto 2.271/1997 é a da necessidade de redução do tamanho da máquina pública, de maximização do repasse às entidades não governamentais das funções não típicas de Estado e de concentração de esforços nas atividades finalísticas do Estado, com o objetivo de aumentar a sua governança (FERLIE et al., 1999, p. 24; PEREIRA, 1997, p. 7-8; PIMENTA, 1998, p. 5, 7, 11-13, 15, 18; XAVIER; RODRIGUES FILHO, 2001, p. 5).

Em balanço sobre a Reforma do Estado, Pacheco (2002, p. 290), afirmou, sobre a terceirização das atividades de apoio, que o "desafio hoje não é mais a decisão de realizá-la ou não, mas, sobretudo, lidar com ela como um desafio gerencial: como fazer seu melhor uso e um bom gerenciamento dos contratos e atividades terceirizadas".

Outra ação decorrente da Reforma do Estado foi a Emenda Constitucional nº 19/1998, que trouxe o princípio da eficiência como um dos princípios fundamentais da Administração Pública (art. 37, *caput*) e aperfeiçoou o texto do artigo 173, que regula a exploração de atividade econômica pelo Estado, flexibilizando as regras de licitação e contratos com vistas a não prejudicar as organizações públicas que atuam em mercados altamente competitivos

(COELHO, 2000, p. 259).

2.2 A importância da conformidade legal para a Governança

Não obstante o esforço para tornar a Administração Pública mais ágil, eficiente e centrada na garantia da qualidade dos serviços ao cidadão, a caracterização de um Estado de Direito ainda obriga a Administração Pública a conduzir-se no estrito limite da lei. Trata-se do princípio da legalidade, inserido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal (FURTADO, 2007, p. 94-99).

Assim, como ambos, eficiência e legalidade, são princípios constitucionais, não podem ser considerados antagônicos, mas devem ser interpretados, respeitados e aplicados harmonicamente.

Por essa razão, a conformidade legal é destacada em modelos de governança de Estado, corporativa e de TI, como demonstrado a seguir.

2.2.1 Conformidade legal na Governança de Estado

A exigência de conformidade legal (em harmonia com a questão da eficiência) está presente nos seguintes referenciais de governança do Estado brasileiro:

• Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: [...]

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à **legalidade**, **legitimidade**, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - **comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; [...] (Constituição Federal, arts. 37, *caput*, 70, 74, incs. I e II, grifos nossos)

• Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União:

Art. 1° Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta lei: [...] § 1° No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a **legalidade**, **de legitimidade e a economicidade** dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas. (Lei 8.443/1992, art. 1°, § 1°, grifos nossos)

• Lei que organiza e disciplina o sistema de Controle Interno:

Art. 19. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à **avaliação** da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. Art. 20. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem as seguintes finalidades: [...] II - **comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (Lei 10.180/2001, arts. 19 e 20, inc. II, grifos nossos)

 Modelo de excelência em gestão pública do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, o Gespública³:

> 3.3 Interação com a sociedade [...] Promoção da responsabilidade pública e estímulo aos colaboradores, promoção da inclusão social, interação com a sociedade e gestão do impacto da atuação da organização na sociedade. [...] B. Como a organização avalia e gerencia o impacto de sua atuação em relação à sociedade. Destacar: 1. como procura antecipar-se às questões sociais, legais e/ou ambientais e busca minimizar os riscos da sua atuação; 2. como busca atender aos requisitos da sociedade relativos ao serviço que a organização presta; 3. como promove ações que envolvem a conservação de recursos não renováveis, a preservação dos ecossistemas e a minimização do uso de recursos renováveis; 4. como são tratadas as pendências ou eventuais sanções referentes aos requisitos legais, regulamentares, éticos ou contratuais, relatando as atualmente existentes. C. Como a organização promove a responsabilidade pública das pessoas no cumprimento de seu papel de agente público, estimulando os valores e o comportamento ético em todos os níveis. [...] (BRASIL, 2007h, p. 27, grifos nossos)

O papel do controle da conformidade legal na governança do Estado também é destacado pela *Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD (OECD, 2005, p. 1-5), para quem a avaliação da efetividade e da eficiência de governo é uma tendência mundial, sem prescindir da garantia da conformidade legal.

_

³ O Gespública foi instituído pelo Decreto 5.378/2005.

2.2.2 Conformidade legal na Governança Corporativa

Em conseqüência de um cenário globalizado e altamente competitivo, a preocupação das organizações não governamentais com a governança corporativa tem sido cada vez maior, pois, para sua prevalência ou até mesmo sobrevivência, elas dependem da confiança dos interessados (*stakeholders*: acionistas, clientes, empregados, reguladores etc.) para manutenção dos seus investimentos ou da sua preferência (COSO, 2004, p. 1; FONTES FILHO, 2003, p. 1; GARRIDO et al., 2005, p. 67; IBGC, 2004, p. 9, 10, 33-34; MAUTONE, 2007, STEINBERG, 2003, p. 18-23).

A conformidade legal e regulatória também tem sido uma preocupação crescente em função do surgimento de regulamentos rigorosos nesse sentido (p.ex. Sarbanes-Oxley e Basiléia II) (DROGOU, 2007, p. 6), e é uma preocupação marcante da governança corporativa (GARRIDO et al., 2005, p. 20-21; IBGC, 2004, p. 35, 43-45).

Para Garrido et al. (2005, p. 20), a boa governança corporativa baseia-se especialmente nos princípios de justiça/equidade, transparência, prestação responsável de contas e conformidade legal. Segundo os autores:

[...] a conformidade legal refere-se ao cumprimento de normas reguladoras, expressas nos estatutos sociais, nos regimentos internos e nas instituições legais no país. Esse princípio tem grande importância no processo de governança, pois a proteção legal é vista por alguns autores como um dos principais meios de proteção aos acionistas minoritários da empresa e outros grupos. (GARRIDO et al., 2005, p. 21)

Para assegurar a existência de boa governança corporativa, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2004, p. 35, 43-45) recomenda que o principal executivo da organização implemente controles internos que organizem e monitorem informações de natureza financeira, operacional, de obediência às leis e outros riscos importantes. A efetividade desses controles deve ser revista anualmente, no mínimo. Além disso, o IBGC recomenda que o código de conduta da organização contenha, entre outras, diretrizes claras sobre o cumprimento das leis e o pagamento de tributos.

Entre as ações de gestão de riscos empresariais, o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO (COSO, 2004, p. 1, 3, 5-6) recomenda a adoção de controles internos de conformidade legal, com o propósito de evitar danos à reputação da entidade e prejuízos aos investidores.

2.2.3 Conformidade legal na Governança de TI

Para Weill e Ross (2006, p. 2-6), os ativos de informação estão entre os ativos mais importantes para a sustentação das organizações modernas. Por essa razão, a governança de Tecnologia da Informação (TI) tornou-se um dos elementos essenciais da governança corporativa.

Governança de TI pode ser definida como a garantia de que papéis e responsabilidades em toda a organização sejam adequadamente desempenhados de modo que a gestão e o uso da TI efetivamente contribuam para o alcance das metas de negócio (ITGI, 2007; SIMONSSON; JOHNSON, 2006, p. 2; WEILL; ROSS, 2006, p. 8).

Entre as diversas abordagens estruturadas de governança de TI existentes (*frameworks*), o *Control Objectives for Information and Related Technologies* - COBIT⁴ destaca-se pela sua grande aceitação em todo o mundo, o que possibilita uma linguagem comum de amplo entendimento entre os envolvidos com a governança de TI (ITGI, 2007, p. 7; JONSSON; SIMONSSON, 2006, p. 1, 3, 4; SIMONSSON; EKSTEDT, 2006, p. 4; SIMONSSON; JOHNSON, 2006, p. 1).

As duas últimas versões do COBIT foram bastante influenciadas pelas recomendações de gerenciamento de risco do COSO e das normas de segurança da informação ISO/IEC 27000 (COSO, 2004; ITGI, 2007, p. 173, 177), de modo que as questões relativas à conformidade

⁴ Na seção "3.5.1.1 COBIT 4.1" (p. 73) é apresentada uma visão geral do modelo COBIT. Aqui, enfatizam-se somente os aspectos relacionados com a garantia da conformidade legal dos processos de TI.

legal na governança de TI, antes um tanto dispersas, foram consolidadas no objetivo de controle ME3 ("Assegurar a conformidade com os requisitos externos"), conforme apresentado no Quadro 2.

Nas versões 4.0 e 4.1 do COBIT, o processo ME3 resulta em dois produtos: o catálogo dos requisitos legais e regulatórios relacionados aos serviços de TI e a avaliação do grau de aderência das atividades de TI a tais requisitos (ITGI, 2005a, p. 165; ITGI, 2007, p. 163).

Consolidação do ME3				
COBIT 4.0	COBIT 3ª edição	COBIT 4.1	COBIT 3ª edição	
ME3 Assegurar a conformidade regulatória.		ME3 Assegurar a conformidade com os requisitos externos.		
3.1 Identificação das leis e regulamentos que têm impacto potencial em TI 3.2 Otimização da resposta aos	PO8.1, PO8.3, PO8.4, PO8.5, PO8.6 PO8.2	3.1 Identificação dos requisitos de conformidade legal, regulatória e contratual 3.2 Otimização da resposta aos	PO8.1, PO8.3, PO8.4, PO8.5, PO8.6, DS12.4 PO8.2	
requisitos regulatórios 3.3 Avaliação da conformidade com os requisitos regulatórios	Novo	requisitos externos 3.3 Avaliação da conformidade com os requisitos externos	Novo	
3.4 Obtenção da certeza de conformidade	Novo	 3.4 Obtenção da certeza de conformidade 	Novo	
3.5 Relatório integrado sobre a conformidade Quadro 2. Consolidação do ME3 no C	Novo COBIT 4.0 e no COBIT 4	3.5 Relatório integrado sobre a conformidade 4.1, comparada ao COBIT 3	Novo	

Fonte: adaptado de ITGI (2005a, p. 188) e ITGI (2007, p. 186)

No COBIT, a maturidade da gestão do processo de asseguração da conformidade com os requisitos externos é considerada (ITGI, 2007, p. 164, tradução nossa):

- 0. Não existente: quando há pouca consciência dos requisitos externos que afetam a
 TI, e não há processos de trabalho com foco na conformidade com os requisitos regulatórios, legais e contratuais;
- 1. Inicial/Ad Hoc: quando há consciência do impacto da conformidade com os requisitos regulatórios, legais e contratuais sobre a organização. Processos informais de manutenção da conformidade são realizados, mas somente quando surge a necessidade em novos projetos ou em resposta a auditorias externas ou revisões internas;

- 2. Repetível, mas intuitivo: quando há entendimento da necessidade de conformidade com os requisitos externos e essa necessidade é comunicada. Onde a conformidade é um requisito recorrente, procedimentos específicos de conformidade são desenvolvidos e aplicados anualmente. Entretanto, não há uma abordagem padronizada. Há muita confiança no conhecimento e na responsabilidade das pessoas envolvidas e a existência de erros é provável. Há treinamento informal relativo às preocupações com requisitos externos e a conformidade com eles;
- 3. Definido: quando políticas, planos e procedimentos são desenvolvidos, documentados e comunicados para assegurar a conformidade com as obrigações legais, regulatórias e contratuais, mas alguns deles podem não ser sempre aplicados, ou podem estar desatualizados, ou ainda podem ser de implementação impraticável. Há pouca monitoração e há requisitos de conformidade que não são adequadamente tratados. Há treinamento em requisitos externos (legais e regulatórios) que afetam a organização e nos processos de conformidade definidos. Padrões de contratos e processos de gestão contratual (*legal processes*) existem para minimizar os riscos associados com as obrigações contratuais;
- 4. Gerenciado e mensurável: quando os problemas e as exposições advindas dos requisitos externos e a necessidade de assegurar a conformidade em todos os níveis são totalmente compreendidas. Treinamento estruturado e formal é regularmente realizado para assegurar que todos os membros da equipe de TI estejam conscientes das suas obrigações de conformidade. As responsabilidades estão claras e os papéis (titularidade dos processos de trabalho) estão compreendidos. O processo de asseguração de conformidade inclui a revisão do ambiente para identificar os requisitos externos e suas mudanças. Há mecanismo que abrange a monitoração da não conformidade com os requisitos externos, o estímulo interno às boas práticas e à

implementação de ações corretivas. Problemas de não conformidade são analisados para identificação de causas de uma maneira padronizada com o objetivo de identificar soluções sustentáveis. Padrões internos de boas práticas são utilizados para necessidades específicas, como para regulamentos permanentes e para contratos de serviços recorrentes;

5. Otimizado: quando há processos bem organizados, eficientes e compulsórios para assegurar a conformidade com os requisitos externos, baseados em uma função organizacional centralizada que provê direção e coordenação para toda a organização. Existe conhecimento abrangente sobre os requisitos externos aplicáveis, incluindo as suas tendências, a antecipação de suas mudanças e a necessidade de novas soluções para esses requisitos. A organização participa de discussões em fóruns sobre a regulação e o segmento de mercado para entender a influência dos requisitos externos que a afetam. Boas práticas são desenvolvidas para assegurar a conformidade com os requisitos externos, resultando na ocorrência de bem poucos casos de não conformidade. Existe um sistema central de acompanhamento de conformidade em toda a organização que permite documentar o andamento da monitoração da conformidade e medir e melhorar a sua qualidade e a sua efetividade. Um processo de auto-avaliação com respeito aos requisitos externos é implementado e refinado até ao nível de boa prática. O estilo de gestão da organização e a sua cultura, relativas à conformidade, são suficientemente fortes e os processos regulares são desenvolvidos o suficiente para que a demanda de treinamento se restrinja ao pessoal novato e nos aspectos em que houve alguma mudança significativa.

Para alcançar melhor nível de maturidade no processo ME3, o COBIT recomenda a adoção de cinco processos detalhados que devem controlados (ITGI, 2007, p. 162):

- ME3.1 Identificação dos requisitos de conformidade legal, regulatória e contratual, que é a contínua identificação de leis, regulamentos e outros requisitos, nacionais e internacionais, que devam ser obedecidos, para serem incorporados às políticas, padrões, procedimentos e metodologias de TI da organização. O resultado desse processo é o catálogo dos requisitos externos aplicáveis.
- ME3.2 Otimização da resposta aos requisitos externos, que é a revisão e o ajuste das políticas padrões, procedimentos e metodologias de TI de modo a assegurar que os requisitos legais, regulatórios e contratuais são adequadamente tratados e comunicados;
- ME3.3 Avaliação da conformidade com os requisitos externos, que é a verificação de que as políticas, padrões, procedimentos e metodologias de TI estão aderentes aos requisitos legais e regulatórios;
- ME3.4 Confirmação positiva da conformidade, que é a obtenção e a declaração da conformidade e aderência a todas as políticas internas derivadas das diretivas internas ou dos requisitos legais, regulatórios ou contratuais, confirmando que todas as ações corretivas para corrigir quaisquer falhas de conformidade foram adequadamente tomadas pelos respectivos responsáveis;
- ME3.5 Acompanhamento integrado, que é a integração dos relatórios de TI sobre
 os requisitos legais, regulatórios e contratuais (aos quais está submetida) aos
 relatórios de mesma natureza advindos das outras funções de negócio.

2.2.4 Conformidade legal nas contratações de serviços da Administração Pública

Como visto, a conformidade legal como princípio administrativo tem presença marcante nos modelos de governança do Estado, corporativo e de TI.

Porém, a observação do princípio da legalidade na Administração Pública não deve servir

de obstáculo ao alcance de elevados padrões de eficiência estatal. Para Coelho (2000, p. 260-261), no contexto da *New Public Management*, é necessária a revisão da legislação onde quer que ela seja identificada como óbice à eficiência pública.

Nesse sentido, Furtado (2007, p. 94-99) contesta a interpretação burocratizante que muitas vezes se dá ao princípio da legalidade, que diz que a ação do Estado só pode se dar exatamente como previsto em lei. Para Furtado, essa interpretação é equivocada e atenta contra o inc. II do art. 5º da Constituição Federal, que diz:

Art. 5° [...] II – Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Portanto, para Furtado, o gestor público deve obedecer estritamente os mandamentos legais, mas, onde a lei se calar, deve agir discricionariamente de forma a atender aos princípios e demais regras constitucionais.

Assim, o gestor público tem liberdade de atuação – maior ou menor, conforme os limites estabelecidos pela lei – para buscar as melhores formas de alcançar a eficiência administrativa.

No caso das contratações públicas de serviços, a Lei 8.666/1993 estabelece com bastante detalhe os princípios gerais e procedimentos para as licitações e contratos da Administração Pública em todas as esferas e poderes. No entanto, seu excessivo rigor e formalismo têm sido identificados como fator limitante à eficiência da gestão pública (BRASIL, 2002e; COELHO, 2000, p. 259-260; VILLELA, 2006).

Entretanto, segundo Motta (2005, p. 8), a legislação de contratações vem sendo constantemente atualizada para adaptar-se aos novos requisitos. Para o autor, o problema não está na lei, mas no excesso de normas que dificultam o conhecimento e o cumprimento da lei pelos gestores, causando o que o autor chama de "gerência ineficaz da lei".

O diagnóstico de Motta relaciona-se diretamente com a preocupação endereçada pelo

objetivo de controle ME3 do COBIT na governança de TI. Esse objetivo de controle preconiza que o atendimento da lei na área de TI começa exatamente pela catalogação sistemática dos requisitos legais aplicáveis aos processos de TI, ou seja, pelo seu conhecimento explícito.

2.3 Governança de TI e contratação de serviços de TI no setor público

Entre os processos de TI, cuja conformidade legal deve ser controlada, a contratação de serviços deve ser destacada (ITGI, 2005b, p. 7), pois:

- trata-se de uma opção estratégica da área de TI;
- afeta diretamente a qualidade dos serviços de TI oferecidos aos clientes;
- a área de TI continua a ser responsável pelos resultados dos serviços contratados;
- afeta os custos da área de TI e, portanto, o valor agregado à organização;
- expõe a organização a muitos riscos adicionais (WRIGHT, 2004).

O COBIT tem objetivos de controle focados na contratação de serviços, em especial os objetivos AI5 ("Contratar recursos de TI") e DS2 ("Gerenciar os serviços de terceiros")⁵.

2.3.1 Razões estratégicas para contratar serviços de TI

O mercado de serviços de TI no Brasil e no mundo tem expandido continuamente e é visto hoje como uma importante fonte de receitas de exportação para os países em desenvolvimento por causa do baixo custo da mão-de-obra de desenvolvimento de *software* nesses países (CAETANO, 2007; HEFLEY; LOESCHE, 2006, p. 10-11; PIMENTEL, 2006; REIS, 2006; SAUR, 2004, p. 42; TIGRE, 2005).

A redução de custos é a razão que mais frequentemente motiva as organizações a contratarem serviços de TI. Mas existem várias razões para contratar serviços de TI, tais como

_

⁵ Ver a seção "3.5.1.1 COBIT 4.1" (p. 73) para mais detalhes sobre os endereçamentos do COBIT quanto à contratação de serviços de TI.

(BENDOR-SAMUEL, 2000, p. 35; HEFLEY; LOESCHE, 2006, p. 10; ITGI, 2005b, p. 5):

- conter custos, e não somente diminuí-los;
- melhorar o controle dos custos de operação e do uso das receitas;
- melhorar o foco da companhia no negócio principal;
- melhorar a qualidade dos serviços;
- obter capacidades que não tem ou que tem dificuldade em reter;
- ter acesso a capacidades indisponíveis de outras formas;
- liberar recursos internos para outros propósitos;
- reduzir o tempo do ciclo de produção;
- transformar custos fixos em custos variáveis;
- melhorar o fluxo de caixa;
- melhorar a gestão de riscos;
- ganhar flexibilidade e escalabilidade;
- estabilizar situações instáveis;
- inserir de fora um agente de mudanças internas.

No Brasil, a situação parece ser semelhante. Bernstorff e Cunha (1999, p. 11) estudaram 21 empresas de diversos portes e oriundas de vários estados brasileiros. Os principais motivos que levaram essas empresas à contratação de serviços de TI foram:

- rápido acesso a novos recursos humanos especializados;
- deslocamento do foco para a atividade essencial da empresa;
- expectativa de redução de custos com TI;
- expectativa de melhoria da eficiência da TI;
- melhoraria do atendimento ao cliente ou da satisfação do usuário;
- melhoria do tripé custo/qualidade/desempenho da TI;
- melhoria do controle sobre prazos e qualidade da TI;

- agilidade ou exigência da renovação constante da TI;
- flexibilidade ou busca por maior autonomia e adaptabilidade.

Em recente estudo realizado com 71 organizações sediadas no Estado de São Paulo, Prado e Takaoka (2006, p. 13) concluíram que as motivações mais freqüentes daquele grupo específico de empresas⁶ para contratar serviços de TI em infra-estrutura foram: o acesso ao conhecimento e à tecnologia; a redução de custos; e a terceirização de atividades rotineiras. Porém, a principal motivação para contratação de serviços em desenvolvimento de sistemas foi a expectativa de melhoria da qualidade do *software* produzido.

No caso do setor público brasileiro, as mesmas motivações são relevantes, em maior ou menor grau, mas há, também, fatores motivadores bastante específicos, como os seguintes (CARDOSO, 2000, p. 1; CHIAVEGATTO; SILVA JÚNIOR, 2003, p. 2-3; GONÇALVES, 2000, p. 35-37; OLIVEIRA; SANTOS FILHO, 2006, p. 1; XAVIER; RODRIGUES FILHO, 2001, p. 3, 5):

- Rigidez na estrutura de cargos e salários da Administração Pública, que pode desfavorecer a atração dos melhores profissionais;
- Impossibilidade de ajustar o quadro de pessoal conforme a demanda, em razão da estabilidade dos servidores, que impede a redução de quadro, ou em razão da obrigatoriedade de admissão por concurso público, que impede o rápido aumento de quadro;
- A admissão por concurso público nem sempre seleciona profissionais adequados para a área de TI;
- Escassez de recursos humanos, em razão da política de enxugamento de quadros (Decreto 2.271/1997);

⁶ Para o estudo em questão adotou-se amostragem não-probabilística por conveniência, portanto, não generalizável.

Além disso, há que se considerar que, no setor público, a contratação de serviços de TI não é uma opção livre do gestor público, mas deve ser preferida em detrimento da realização interna desses serviços⁷ por força do Decreto-lei 200/1967, art. 10, § 7° e da sua regulamentação constante do Decreto 2.271/1997.

Pelas razões expostas, pode-se considerar que a contratação de serviços de TI tornou-se ferramenta obrigatória de gestão nas organizações públicas ou privadas (GUERRA; ALVES, 2005, p. 1).

2.3.2 As contratações públicas no mercado de serviços de TI no Brasil

O setor público brasileiro é um grande cliente de serviços de TI: em 2004, os investimentos governamentais correspondiam a 23,1% do mercado brasileiro de serviços de TI, estimado em R\$ 7,6 bilhões, superando qualquer outro segmento, inclusive o setor financeiro, segundo dados da E-Consulting (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2004).

Porém, até 2007, o crescimento dos investimentos do setor público foi menor que o de outros setores, chegando a cerca de R\$ 5 bilhões e ficando atrás dos setores de manufatura, finanças e telecomunicações (GONÇALVES, 2007).

Para o ano de 2008, as previsões são de que o mercado brasileiro de TI alcance faturamento no valor de R\$ 46,2 bilhões, sendo R\$ 15,2 bilhões (33%) em serviços de TI (BALIEIRO, 2008a, 2008b). Porém, os gastos com serviços de TI poderão apresentar valores ainda menores que os de 2007, em decorrência de economia para compensar a perda de receitas com a não prorrogação da CPMF, conforme anunciado pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão no início do ano (LOBO, 2008).

⁷ Essa diretriz normativa foi vista no item "2.1.3 A importância das contratações de serviços na Governança do Estado" (p. 26).

2.3.3 Riscos na contratação de serviços no setor público

Embora a contratação de serviços tenha papel importante na estratégia organizacional, há muitos riscos que podem frustrar seus resultados e impactar negativamente a governança de TI (BARBOSA et al., 2006, p. 5; HEFLEY; LOESCHE, 2006, p. 18-19).

Wright (2004) analisou 23 riscos associados à contratação de serviços e concluiu que os mais relevantes eram os seguintes:

- riscos de segurança da informação;
- riscos de dependência do fornecedor;
- riscos de disputa legal.

Os seguintes riscos foram relacionados com a contratação de serviços em organizações públicas (CARDOSO, 2000, p. 15; CHIAVEGATTO; SILVA JÚNIOR, 2003, p. 7; OLIVEIRA; SANTOS FILHO, 2006, p. 7):

- dependência de fornecedor;
- descontinuidade tecnológica;
- dificuldade com a definição do escopo dos serviços;
- falta de compreensão do negócio pelos contratados;
- dificuldade em manter a qualidade dos serviços;
- perda do domínio do conhecimento de negócio;
- perda do controle da informação de negócio;
- perda de política interna de incentivo aos servidores;
- disputas entre equipes internas e de terceiros;
- problemas com diferenças de rendimentos;
- risco quanto à segurança das informações de negócio;
- dificuldade em manter os padrões internos;

- risco de desequilíbrio financeiro do contrato;
- perda de controle dos custos do contrato.

Embora nenhum dos autores tenha citado, existem também os riscos relacionados ao descumprimento da legislação de licitações e contratos da Administração Pública, que poderiam ser, por exemplo:

- impugnação de procedimento licitatório ou suspensão da assinatura do contrato, causando o atraso na contratação (Lei 8.666/1993, art. 41, § 1°);
- suspensão ou rompimento de contratos considerados ilegais (Lei 8.443/1992, art.
 45);
- perdas orçamentárias (por consequência dos itens anteriores);
- paralisação de projetos importantes calcados em TI (por consequência dos itens anteriores);
- ressarcimento, pelos gestores, de prejuízos quantificados (Lei 8.443/1992, arts. 12 e
 19);
- processo criminal, nos casos previstos na Lei 8.666/1993, arts. 89 a 99.

Todos esses riscos afetam o valor da tecnologia da informação para o negócio da organização e, por isso, devem ser adequadamente tratados no modelo de governança de TI adotado.

2.3.4 Riscos de conformidade legal nas contratações de serviços de TI no setor público

Embora pouco citados, os riscos de falta de conformidade legal nas contratações de serviços de TI no setor público são bastante relevantes.

A Figura 1 apresenta um levantamento⁸ dos acórdãos e decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) que são relacionados com contratações de serviços na área de TI, na esfera federal.

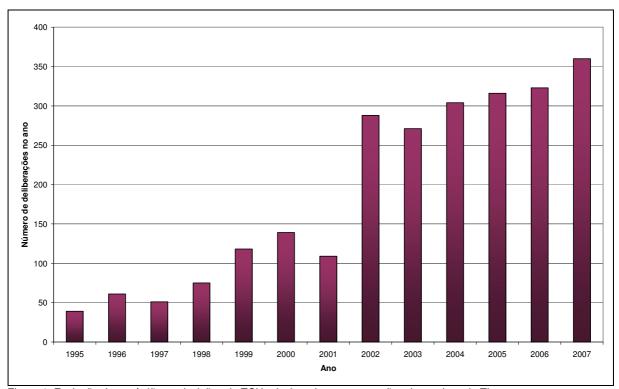


Figura 1. Evolução dos acórdãos e decisões do TCU relacionados a contratações de serviços de TI

Fonte: Brasil (2008e)

O aumento na freqüência de acórdãos e decisões do TCU relacionados no âmbito das contratações de serviços de TI, em especial a partir de 2002, indica maior preocupação do TCU com o tema e sugere a existência de problemas de gestão de contratação de serviços nesse setor. Essa percepção foi destacada no Voto do Relator no Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário (voto do relator, item 38) e o TCU deliberou pela realização de estudos sobre os parâmetros que devem balizar a contratação de serviços de TI (item 9.7).

38. Estando tal relevante problema [contratações irregulares de serviços de TI] generalizado no âmbito da Administração Pública Federal, penso que o Tribunal não

⁸ Esse levantamento foi realizado em 28 de março de 2008 no site público do TCU (www.tcu.gov.br, opção Jurisprudência). Primeiramente, definiu-se o universo de documentos que atendiam à seguinte expressão de busca: "informatica ou (tecnologia adj3 informacao) ou (processamento adj3 dados) ou computação ou eletronica". A seguir, refinou-se o universo para documentos que atendiam à seguinte expressão de busca: "terceiR\$ ou \$sourcing ou (execuçao adj3 indireta) ou (prestação adj5 serviço\$)". Finalmente, foi levantado o número de documentos para cada ano desde 1995 até 2007, a partir do universo refinado.

pode deixar de se manifestar sobre o assunto de modo a fornecer orientações de conduta aos gestores. A fim de propiciar os elementos para fundamentar essa manifestação, há a necessidade de se realizar estudos mais aprofundados sobre os parâmetros que devem balizar a contratação de tais serviços técnicos de informática, levando em consideração as preocupações que mencionei, bem como os critérios de delimitação e parcelamento do objeto licitado, a forma de execução desses serviços se contínua ou não - e o regime de contratação dos empregados das empresas prestadoras de serviços (celetistas, cooperados), entre outros aspectos. Para tanto, entendo que esse estudo deva ser deixado a cargo da Segecex, que deverá contar também com o auxílio da Setec na realização do trabalho. (Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, Voto do Relator, item 38)

9.7. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex que, com auxílio da Secretaria de Tecnologia da Informação - Setec, realize estudo sobre os parâmetros que devem balizar a contratação de serviços técnicos de informática, levando em consideração os fatores mencionados nos itens 33 a 38 do Voto, bem com os critérios de delimitação e parcelamento do objeto licitado, a forma de execução desses serviços, se contínua ou não, e o regime de contratação dos empregados das empresas prestadoras de serviço (celetistas, cooperados, etc.), entre outros aspectos, a fim de propiciar elementos para manifestação do Tribunal sobre o assunto; (Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, item 9.7)

Em 2006, novas evidências de que alguns problemas que acometiam essas contratações eram recorrentes (Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, Voto do Relator, itens 68 e 69) levaram o TCU a recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a edição de norma que regulasse o processo de contratação de serviços de TI na Administração Pública Federal (item 9.4).

68. Pode-se dizer que o modelo de contratação antes adotado pelo MDIC consistia na reunião de todos os serviços de informática do órgão em um único e grande contrato, adjudicado a uma única empresa, com pagamentos realizados por horatrabalhada. 69. É necessário que se esclareça que essa prática, que equivale à contratação dos serviços de um CPD completo e terceirizado, não se restringia ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Em diversos processos examinados pelo Tribunal, verificou-se que foram muitos os casos em que licitações de serviços de informática vinham sendo promovidas pela Administração Pública Federal sem que se procedesse à divisão do objeto em parcelas, como preconizado pelo art. 23, §§ 1° e 2°, da Lei 8.666/93, apesar de tal alternativa se mostrar viável. [...]

9.4. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, a partir das diretrizes expostas na seção III do voto antecedente e nos Acórdãos deste Tribunal, sobretudo os de número 667/2005, 2.103/2005, 2.171/2005 e 2.172/2005, todos do Plenário, elabore 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, que deve conter no mínimo:[...] (Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, Voto do Relator, itens 68 e 69, e Acórdão, item 9.4)

Problemas semelhantes foram relatados por Barbosa et al. (2006, p. 11-12), na esfera estadual. Os autores analisaram 46 contratos e 40 entrevistas com gestores oriundos de 11 órgãos públicos de um dos estados brasileiros. Os autores concluíram que 82% dos

entrevistados não conheciam as etapas críticas do processo de contratação; que 79% dos entrevistados desconheciam os fatores críticos da execução dos contratos no que tange à qualidade e níveis de serviços; e que praticamente 100% dos entrevistados não aplicavam multas contratuais na ocorrência de não-conformidades, por falta de conhecimento sobre como fazê-lo. Além disso, os autores identificaram as seguintes limitações do processo de contratação:

- Deficiência no planejamento da demanda e na racionalização da aquisição de serviços de TIC. A análise dos dados coletados evidenciou a deficiência na elaboração dos elementos necessários e suficientes para caracterizar o objeto a ser contratado, bem como as justificativas para sua contratação;
- Inexistência de procedimento para análise crítica de editais de licitação e de contratos com o objetivo de buscar homogeneidade e padronização de procedimentos durante a fase de compras de bens e de serviços em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual (APE);
- Inexistência de contratos com cláusulas de acordo de níveis de serviços SLA, métricas e indicadores para medição de desempenho dos serviços prestados pelos fornecedores;
- Inexistência de mecanismos para verificação efetiva dos níveis dos serviços prestados pelos fornecedores (qualidade e quantidade). Os gestores dos contratos atestam as faturas recebidas dos diversos fornecedores sem a devida verificação da qualidade e quantidade dos serviços recebidos;
- Inexistência de um processo consistente de gestão de contratos que garanta o controle eficiente da execução dos contratos, de forma homogênea, em todos os órgãos analisados;
- Falta de conhecimento e domínio dos gestores dos contratos em relação ao processo de execução contratual, o que os impede de interferirem adequadamente na negociação e/ou na execução do contrato;
- Falta de um procedimento administrativo que oriente os gestores a aplicarem multas na ocorrência de inconformidades na prestação dos serviços. (BARBOSA et al., 2006, p. 11-12)

2.4 Carência de pesquisa sobre conformidade legal na governança de TI

Para combater os problemas e mitigar os riscos identificados na contratação de serviços de TI no setor público são necessários processos e modelos mais bem estruturados de contratação de serviços (BARBOSA et al., 2006, p. 11).

Vários autores e diversas instituições têm-se lançado à tarefa de construir e aperfeiçoar tais processos e modelos (ALVES, 2002; CARDOSO, 2006; GUERRA; ALVES, 2004; HEFLEY; LOESCHE, 2006; IEEE, 2005; ITGI, 2007; KREMIC; TUKEL, 2006; SOFTEX, 2006; SYNERGIA, 2005).

Entretanto, pouco esforço de pesquisa tem sido direcionado para a consolidação de modelos de planejamento e gestão de contratos de serviços de TI no setor público (BARBOSA et al., 2006, p. 14; SOUZA, 2005, p. 12), e ainda menos esforço na direção de modelos que primem pela aderência à legislação pública brasileira.

Morêto (2000, p. 166) desenvolveu:

uma rotina para ajudar na gestão de contratos, provendo os gestores, de uma ferramenta, cuja utilização permite obter resultados uniformes nas ações gerenciais, desenvolvendo a cultura de qualidade de serviços nas empresas prestadoras de serviços, direcionando as partes contratantes para um relacionamento de parceria, que é a essência da terceirização.

Essa rotina inclui uma estruturação de processo de contratação, orientações gerais e artefatos padronizados para preenchimento durante a gestão contratual. Porém, seu trabalho está fortemente direcionado para o caso da Petrobrás, cujo contexto, tamanho e legislação específicos impedem a extrapolação direta de suas conclusões para as organizações públicas em geral. Além disso, não há preocupação com um levantamento exaustivo da legislação aplicável, mas apenas dos principais diplomas legais. Embora o trabalho do autor não esteja focado nas contratações de serviços de TI, a sua proposta de estrutura de processo de contratação pode ser útil para o desenvolvimento de processo com foco em TI.

Alves (2002) estudou o ciclo de vida do processo de contratação de produtos e serviços de *software* e fez sugestões teóricas sobre dois de seus subprocessos: a gestão de processos de contratação e a seleção de fornecedores. Todavia, a despeito de pertencer a uma instituição de natureza pública (Centro de Pesquisas Renato Archer/Ministério da Ciência e Tecnologia), sua abordagem acerca das contratações desse tipo de serviços no setor público é bastante superficial e não chega a tangenciar as questões de ordem legal.

Guerra e Alves (2004) tratam especificamente da aquisição de produtos e serviços de *software* e apresentam modelos genéricos para os processos de seleção de contratados e de gestão de contratos. No entanto, observa-se grande lacuna na abordagem das questões

relacionadas com o contexto legal, particularmente na área pública (GUERRA; ALVES, 2004, p. 97-98, 122-125).

Silva (2004, p. 6) desenvolveu uma proposta de modelo de compras e contratações em geral e um novo regulamento para essas atividades na FIOCRUZ. Sua análise tomou por base a Lei 4.320/1964, o Decreto-lei 200/1967, a Lei 8.666/1993, o Decreto 2.271/1997, a Instrução Normativa MARE 18/1997, o Decreto 3.555/2000 e a Lei 10.520/2002. Porém, a autora enfatiza os requisitos legais, deixando pouco explorada a abordagem do planejamento e gestão de contratos como processo em termos de fases e etapas. Além disso, não é um trabalho focado na área de TI.

Pinheiro (2006) propôs, com base em modelos existentes, um processo de apoio à gerência de aquisição de produtos e serviços de *software*. Adicionalmente, propôs a implementação desse processo como ferramenta automatizada. Embora o trabalho tenha sido realizado no contexto de uma organização pública (Centro de Análises de Sistemas Navais/Ministério da Marinha), somente cinco parágrafos (p. 65-66) são dedicados a comentar a necessidade de adaptações no processo para atender às demandas legais (em especial, a Lei 8.666/1993).

Cardoso (2006), em pesquisa demandada pela SEPLAG-MG (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Minas Gerais) para gerar orientações aos órgãos do Estado de Minas Gerais acerca da contratação de produtos e serviços de *software*, desenvolveu o processo chamado PrATIco. Esse processo abrange o apoio à geração dos itens do Edital de licitação e a orientação no controle e monitoração da contratação e na manutenção do produto adquirido. O processo desenvolvido pela autora tomou por base vários modelos existentes para aquisição de *software* e produtos correlatos e de governança de aquisições. Trata-se, aparentemente, da melhor aproximação do atendimento ao marco legal brasileiro relativo à contratação de serviços com uma abordagem estruturada pelo processo.

Porém, somente a Lei 8.666/1993 foi considerada, deixando de lado os aspectos relativos à legislação tributária, orçamentária, previdenciária, trabalhista, administrativa (exceto nos aspectos licitatórios), de direitos autorais e relativos às políticas de governo. A autora também destacou as dificuldades relacionadas com os aspectos trabalhistas (locação de mão-de-obra versus concurso público) e identificou, pelas entrevistas realizadas, carência de competências necessárias para gerir contratos públicos de serviços de TI.

2.5 Possíveis fatores que afetam a conformidade legal

O exame da literatura permitiu identificar alguns fatores que possivelmente afetam a conformidade legal nas contratações de serviços de TI no setor público:

- Carência de competência em gestão de contratos. A gestão de contratos de serviços exige cuidados especiais e novas competências do pessoal de TI, especialmente em relação à legislação vigente; mas, com freqüência, essas competências não estão disponíveis nos quadros existentes (BARBOSA et al., 2006, p. 3, 12-13; CARDOSO, 2000, p. 21-22; CARDOSO, 2006, p. 19, 117, 118; VIEIRA et al., 2003, p. 34-35, 50; WEILL; ROSS, 2006, p. 37, 225, 241);
- Carência de gestores de contratos. Na área de TI, o efeito do Decreto 2.271/1997 pode ser sido oposto ao pretendido pelo Decreto-lei 200/1967 (maximizar a capacidade de gestão). Como a expressão "serão, de preferência, objeto de execução indireta" foi largamente interpretada como autorização para terceirização completa da área de TI, o decreto, em muitos casos, minou a capacidade de governança dessa área, pois não houve cuidado em manter nos quadros próprios servidores em número suficiente para realizar a gestão dos contratos de serviços de TI (Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, item 68);

- Carência de processo formal de contratação de serviços de TI. Diversos estudos têm reportado baixa adoção de processos formais e bem estruturados de contratação de serviços de TI em organizações públicas (BARBOSA et al., 2006, p. 11; CARDOSO, 2006; CARDOSO, 2000, p. 22; CHIAVEGATTO; SILVA JÚNIOR, 2003; SOUSA et al., 2005);
- Deficiência na comunicação entre as áreas envolvidas nas contratações. Corrêa (2004b) acredita que a falta de visão sistêmica e integrada do processo de contratação, aliada à dificuldade de interação entre as áreas envolvidas, seja causa de baixa qualidade nas contratações públicas. A autora sugere o desenvolvimento de visão sistêmica do processo e a constituição de equipes multidisciplinares para a fase de planejamento das contratações;
- Carência de consolidação da legislação. A Lei Complementar 95/1998 determinou a consolidação da legislação e das normas infralegais na esfera federal. Haddad (2001) estimava que, em 2001, existiam 10.121 leis federais de caráter geral, passíveis de consolidação em cerca de 500 leis. Silva (2002) e Motta (2005, p. 8) afirmam que o excesso de legislação e a sua complexidade são fatores de não compreensão das leis do país e, portanto, de não cumprimento;
- Desconhecimento da legislação aplicável. A carência de conhecimento da legislação advém da falta de consolidação, como defendido no item anterior, e da complexidade da jurisprudência dos Tribunais, a quem cabe interpretar a legislação. Para Fernandes (2007, p. 134-135), a falta de compreensão da jurisprudência, causada pela sua dispersão e assistematicidade, pode levar os gestores a equívocos na interpretação das decisões e ao temor em adotar essas decisões ou recorrer delas, pela gravidade das penas impostas. Para Gomes (2007), o desconhecimento da

legislação pelos gestores públicos é um fato e pode ser tratado por meio da oferta de conhecimento sistematizado da legislação;

Impactos da aderência legal. Para Coelho (2000, p. 258) e para muitos gestores públicos, segundo um estudo promovido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para avaliar as demandas de mudança na legislação de licitações e contratos (BRASIL, 2002e), o rigor da Lei 8.666/1993 seria excessivo e incompatível com uma gestão eficiente.

3 METODOLOGIA

3.1 Classificação da pesquisa

Esta pesquisa caracteriza-se como **Pesquisa Aplicada**, pois está dirigida à solução de problemas de gestão e governança de TI no setor público, no que refere aos requisitos legais para contratação de serviços de TI. Tais problemas foram ressaltados pelo Tribunal de Contas da União, e a realização de estudos nesse tema é do interesse do TCU (Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, item 9.7) e da Comunidade TIControle (TICONTROLE, 2006a, 2006b).

Considerando que esse tema abrange aspectos subjetivos do direito administrativo e da política pública governamental e carece de maior volume de pesquisa no Brasil, percebeu-se ser conveniente realizar esta pesquisa com **abordagem qualitativa** e **finalidade descritiva**, de modo a gerar insumos para pesquisas futuras no assunto. Por isso, adotou-se o objetivo de elaborar o quadro referencial normativo (QRN), contendo os requisitos legais e jurisprudenciais aplicáveis ao processo de contratação de serviços de TI, comentados e vinculados às fases e etapas genéricas de um processo de contratação, descrever seu método

de elaboração, e caracterizar as percepções de um grupo de gestores públicos oriundos dos órgãos-membros da Comunidade TIControle sobre o QRN.

Para levantar as informações necessárias à realização desta pesquisa, foram adotados os seguintes meios de investigação:

- Pesquisa bibliográfica, com foco nas pesquisas já realizadas no Brasil sobre o
 assunto, e na doutrina dominante sob a perspectiva de especialistas do direito
 administrativo;
- Investigação documental, com foco em modelos de referência para o processo de contratação, na normatização (constitucional, legal e infra-legal) e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Tribunal Superior do Trabalho;
- Pesquisa de campo, com foco no levantamento da percepção de gestores públicos envolvidos no processo de contratação de serviços de TI e lotados em órgãos pertencentes à Comunidade TIControle, a respeito do Quadro Referencial Normativo elaborado no contexto desta pesquisa.

3.2 Método do trabalho de pesquisa

A elaboração do Quadro Referencial Normativo e a avaliação de sua percepção por gestores públicos obedeceram ao seguinte método:

- Etapa 1: por meio da análise comparativa dos modelos de referência selecionados,
 foi elaborado o Modelo Genérico para a contratação de serviços de TI,
 contemplando fases e etapas equivalentes ou complementares nos modelos
 analisados, segundo sua relevância, principalmente em termos legais;
- Etapa 2: o Modelo Genérico foi usado como paradigma para a identificação das normas relevantes e para o estabelecimento das categorias usadas na classificação dos requisitos legais encontrados nessas normas. Após tal análise e classificação,

foram elaboradas frases ou conjuntos de frases que sintetizam o significados dos requisitos legais identificados (chamados de corolários) e organizadas em seqüência própria, de modo a facilitar o entendimento pelos gestores de TI não habituados ao linguajar jurídico; esse conjunto de informações, gerado por análise de conteúdo categorial temática, foi denominado Quadro Referencial Normativo (QRN);

- Etapa 3: a partir de perguntas compiladas durante o 1º Workshop de Contratação de Serviços de TI, promovido pela Comunidade TIControle, foram feitas avaliações de adequação e abrangência com vistas a verificar se problemas comuns nas contratações de TI do setor público poderiam ser teoricamente resolvidos pelas orientações constantes do QRN;
- Etapa 4: foi realizada a análise da convergência das fontes de informação utilizadas
 na elaboração do QRN. Diversos ciclos de refinamento e revisão envolvendo as
 etapas 1 a 4 foram necessários até chegar ao QRN estável. O embasamento de cada
 elemento do QRN e a convergência das fontes foram evidenciados no seu QuadroResumo;
- Etapa 5: o QRN foi apresentado a um grupo de 324 gestores públicos oriundos de diversas áreas envolvidas com as contratações de serviços de TI (área de TI, de licitações, consultoria jurídica, controle interno etc.), durante o 2º Workshop de Contratação de Serviços de TI, promovido pela Comunidade TIControle. Posteriormente, foi encaminhado um questionário eletrônico a cada participante com o propósito de coletar sua opinião sobre a adequação operacional, técnica e jurídica do QRN e a sua utilidade para o gestor público de TI, além da percepção de reações e impactos;
- Etapa 6: as respostas obtidas foram analisadas por meio da técnica Grounded Theory;

Etapa 7: as percepções ressaltadas por meio da técnica utilizada foram sintetizadas
em assertivas sobre o reconhecimento do QRN pelo grupo consultado, sobre as
lacunas existentes e ajustes necessários, e comparadas com as suposições iniciais do
trabalho e com a literatura.

A Figura 2 ilustra as etapas empreendidas neste trabalho, evidenciando as fontes de dados utilizadas e os produtos gerados ao longo da pesquisa.

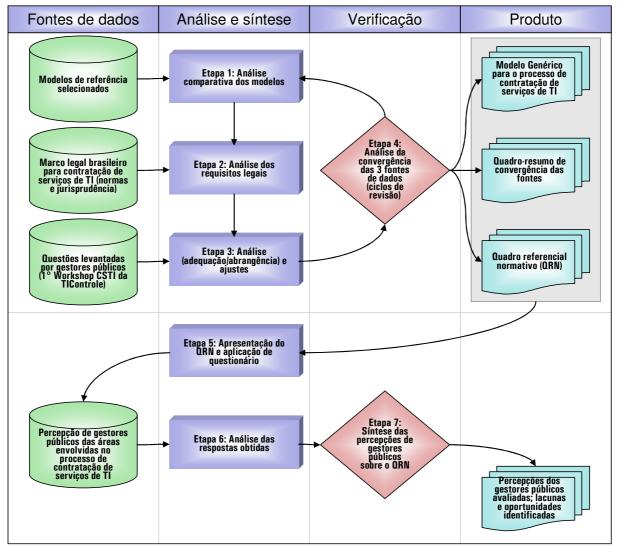


Figura 2. Método empregado neste trabalho de pesquisa

Fonte: O Autor.

3.3 Delimitação do estudo

Neste estudo, somente as contratações de serviços de TI foram examinadas. Portanto, não foram examinadas as contratações de licenciamento de *software*, as aquisições de hardware,

as compras de suprimentos e demais tipos de contratação na área de TI.

Não foi escopo deste trabalho:

- elaborar um *framework* de contratação de serviços de TI para o setor público ou adaptar modelos existentes à realidade desse setor, embora os elementos consolidados neste trabalho possam servir de base para tais empreitadas;
- elaborar um framework de auditoria das contratações de serviços de TI para uso por órgãos de controle, embora os elementos consolidados neste trabalho possam servir de base para tal empreitada.

Em razão da necessidade de o referencial normativo ser aplicável à maioria das contratações e à maioria dos órgãos públicos, este trabalho <u>não abordou</u>:

- a legislação ou dispositivos regulatórios muito específicos para determinados segmentos de mercado de serviços de TI (p.ex. normas da ABNT sobre desenvolvimento de software ou sobre construção de sala-cofre);
- a legislação específica de determinados órgãos ou entidades (p.ex. Petrobras, Banco do Brasil, Sistema "S", fundações de direito privado etc.);
- a legislação trabalhista e previdenciária, pela sua complexidade e pelas variações decorrentes da categoria de atividade econômica envolvida (CNAE) e do tipo de relação de trabalho (autônomo, celetista, estatutário, cooperado etc.), atendo-se este trabalho às previsões da Lei 8.666/1993 e do Enunciado nº 331/2000 do Tribunal Superior do Trabalho;
- a legislação tributária (p.ex. IRPJ, ISS etc.), por sua complexidade e porque é
 influenciada pelo tipo de serviço, pela categoria dos fornecedores, e pelas
 legislações próprias de estados e municípios.

Portanto, somente a legislação geral aplicável à maioria dos órgãos públicos e aos

serviços de TI em geral foi contemplada neste trabalho.

Também não foram incluídas no QRN, por exigüidade do prazo de pesquisa, as normas mais recentes, posteriores a junho 2007, especialmente a Instrução Normativa SLTI n° 4/2008, que decorreu dos acórdãos 786/2006-TCU-Plenário, 1.480/2007-TCU-Plenário e 1.999/2007-TCU-Plenário, e foi publicada em maio de 2008, quando o QRN já estava consolidado.

3.4 Fundamentação da metodologia empregada

Esta seção apresenta a fundamentação das técnicas de pesquisa empregadas, as razões de escolha de cada uma e como cada uma contribuiu para atender ao objetivo da pesquisa.

3.4.1 O uso de comparativos de modelos de referência

A Etapa 1 da metodologia empregada neste trabalho constitui-se da extração do Modelo Genérico do processo de contratação de serviços de TI a partir de modelos de referência selecionados. As razões para iniciar a elaboração do Quadro Referencial Normativo com a definição do Modelo Genérico de processo foram:

- A partir da melhor compreensão do processo de TI em questão, foi possível identificar as áreas normativas e os documentos dessas áreas que deveriam ser usados no trabalho;
- É uma forma mais compreensível de apresentar aos gestores de TI os requisitos legais identificados, pois apresenta os aspectos menos conhecidos (os requisitos legais) a partir dos aspectos mais conhecidos (fases e etapas de um processo de contratação).

Além disso, outros autores têm proposto a implementação de processos a partir da análise comparativa de modelos de referência (ALVES, 2002; CARDOSO, 2006; GUERRA;

ALVES, 2004; PINHEIRO, 2006; SOUSA et al., 2005). Porém, neste trabalho, o propósito da elaboração do Modelo Genérico não foi o de definir um modelo padronizado a ser implementado nas organizações públicas, mas somente de utilizá-lo como guia no processo de compilação, análise e vinculação dos requisitos legais. Por essa razão, o Modelo Genérico de processo não deve ser entendido como mandamento legal ou como recomendação desta pesquisa. Em trabalhos futuros, a análise comparativa de processos de contratação efetivamente realizados em organizações públicas poderá resultar em recomendação técnica a partir das melhores práticas identificadas.

As razões de escolha dos modelos de referência utilizados neste trabalho estão apresentadas no item "3.5.1 Análise comparativa dos modelos de referência" (p. 71) e a análise comparativa entre os modelos escolhidos está disponível no Apêndice A (p. 241).

3.4.2 O uso do método de análise de conteúdo categorial temática

A análise de conteúdo abrange técnicas de análise sistemática de fontes não estruturadas ou semi-estruturadas que visam à identificação de significados, ostensivos ou subliminares, relacionados ao tema de pesquisa. A análise de conteúdo pode ter ênfase quantitativa, por meio de análise de freqüência de expressões ou idéias, ou ênfase qualitativa, focada mais na revelação das idéias e das relações entre as idéias expressas no conjunto das fontes utilizadas, ou ainda balancear as duas abordagens (DELLAGNELO; SILVA, 2005, p. 97-99; TRIVIÑOS, 2006, p. 158; VERGARA, 2008, p. 15-19).

A análise de conteúdo constitui-se em três fases (DELLAGNELO; SILVA, 2005, p. 105-115; TRIVIÑOS, 2006, p. 161-162):

 Pré-análise: é a fase de organização da coleta de dados, segundo os propósitos da pesquisa e sua fundamentação teórica, e de primeira aproximação dos dados coletados para conhecê-los abrangentemente;

- **Descrição analítica**: é a fase em que o pesquisador usa o referencial teórico para categorizar os dados disponíveis em agrupamentos distintos⁹;
- Interpretação referencial: é a fase em que o pesquisador estabelece as relações entre as categorias encontradas e o problema de pesquisa que motivou o trabalho.

Um aspecto frequente na análise de conteúdo é a necessidade de se estabelecer forte referencial teórico de antemão, para que se possam definir as categorias de classificação antes de se proceder à análise dos dados coletados (DELLAGNELO; SILVA, 2005, p. 110; GIL, 2006, p. 169; TRIVIÑOS, 2006, p. 161). Portanto, em geral, trata-se de método aplicado para verificação de hipóteses ou para caracterização da amostra ou da população, a partir de dados não-estruturados, com base em referencial teórico pré-estabelecido (GIL, 2006, p. 169).

Porém, como variante do método, as categorias podem ser definidas ou redefinidas em tempo de análise dos dados obtidos; ainda assim, somente segundo domínios de variação previamente estabelecidos¹⁰ (VERGARA, 2008, p. 17).

Neste trabalho, adotou-se o Modelo Genérico de processo de contratação de serviços de TI como referencial teórico para a identificação e categorização dos requisitos legais. Esse modelo foi elaborado pelo autor a partir dos modelos de referência selecionados na primeira etapa da pesquisa. A escolha do Modelo Genérico criado durante a pesquisa, e não de algum paradigma pré-existente, deveu-se a não ter sido identificado na literatura¹¹ qualquer modelo abrangente para o processo de contratação de serviços de TI para o setor público.

Dellagnelo e Silva (2005, p. 111) informam que muitos pesquisadores acreditam que o estabelecimento prévio de categorias com base em referencial teórico pode acabar excluindo categorias importantes e incluindo categorias desnecessárias. Assim, vem aumentando o número daqueles que defendem a conveniência de se estabelecer as categorias a partir dos dados e não em referenciais teóricos prévios. Essa última abordadem corresponde à metodologia proposta pela Grounded Theory, mas, como Vergara (2008, p. 15-24, 101-110) distingue a técnica de Análise de Conteúdo da técnica Grounded Theory, essa distinção é mantida neste trabalho. ¹¹ A melhor aproximação de um processo-padrão de contratação de serviços de TI para o setor público foi o trabalho de Cardoso (2006, p. 19-20), porém com foco somente em desenvolvimento de software, para o qual a autora informou não ter localizado um referencial adequado e aderente à Lei 8.666/1993.

_

⁹ Para Gil (2006, p. 168-170), esses agrupamentos devem ser mutuamente exclusivos. Dellagnelo e Silva (2005, p. 112) sugerem os seguintes critérios para formulação de categorias: exaustividade, exclusividade, concretude, homogeneidade, objetividade e fidelidade.

A estrutura desse modelo foi elaborada de maneira suficientemente genérica para ser reconhecida pela maioria dos gestores públicos e manter-se adaptável à maioria das organizações públicas¹², mas também suficientemente detalhada para não gerar dúvidas sobre a fase ou etapa do processo de contratação (a unidade categorial adotada neste trabalho) à qual cada requisito legal deveria ser vinculado, atendendo à metodologia da análise de conteúdo.

Entretanto, deve ser ressaltado que, ao longo do processo de análise categorial dos requisitos legais, houve necessidade de rever as categorias pré-estabelecidas (as fases e etapas do Modelo Genérico), visto que algumas peculiaridades do setor público não são adequadamente tratadas nos modelos de referência selecionados. O exemplo mais contundente dessa revisão está relacionado com a regra geral de licitar. Na iniciativa privada não existe a obrigatoriedade de licitar. Por essa razão, os modelos de referência (exceto o PrATIco) estruturam a fase de "Seleção do fornecedor" como etapa de negociação. Porém, no setor público não se pode negociar a contratação, mas todos os requisitos da contratação e as condições contratuais devem ser estabelecidos previamente, mediante edital público. Por isso, em regra, nenhuma condição de prestação do serviço pode ser alterada mediante negociação, salvo nos casos específicos previstos no art. 65 da Lei 8.666/1993. Por essa razão, o significado e a ordem da fase de "Seleção do fornecedor" são diferentes daqueles observados nos modelos de referência voltados à iniciativa privada.

3.4.2.1 O processo de análise das fontes e de síntese de corolários

A técnica de análise de conteúdo foi empregada para extrair, da extensa documentação normativa, os requisitos legais mais relevantes para a contratação de serviços de TI no setor público.

O levantamento documental de informações incluiu as seguintes etapas:

¹² Essa foi uma das diretrizes estabelecidas por Cardoso (2006, p. 48-49) na construção do modelo PrATIco.

- A partir do Modelo Genérico do processo de contratação de serviços de TI, identificar as áreas normativas com possível impacto e selecionar os documentos relevantes em cada uma dessas áreas;
- Catalogar esses documentos em base de dados;
- Extrair idéias-chave desses documentos por meio de recortes ou excertos;
- Agrupar essas idéias-chave segundo categorias relacionadas com as fases e etapas do Modelo Genérico de contratação de serviços de TI;
- Organizar essas categorias em níveis e subníveis;
- Sintetizar corolários (declarações completas) e vincular cada um aos excertos e idéias-chave que os justificam;
- Organizar os corolários em seções temáticas de modo a dar ao texto a cadência e a fluência necessárias à boa inteligibilidade do texto final.

Esse levantamento foi realizado com apoio de ferramenta automatizada desenvolvida pelo autor em razão da necessidade de integrar as seguintes macrofunções:

- Catalogação de fontes;
- Extração de excertos e análise de idéias-chave contidas nas fontes;
- Análise de conteúdo categorial temática;
- Publicação dos resultados como documento navegável (em formato WordTM) ou como hipertextos publicáveis na internet, incluindo o Índice Remissivo.

A adoção de software comercial para essa análise, como o Atlas/TI, não teria permitido a publicação automatizada¹³ do quadro referencial normativos, além de impor o custo de aquisição da ferramenta a qualquer usuário mantenedor da base de informações.

A Figura 3 apresenta o modelo simplificado de dados que suporta a estrutura do estudo.

¹³ A publicação automatizada de versões intermediárias do QRN foi um recurso importante para permitir a crítica de várias pessoas ao longo do processo de sua elaboração.

A implementação da estrutura de dados permite que os corolários e a estrutura do Modelo Genérico evoluam paralelamente, à medida que novas fontes de informação e excertos com os requisitos legais sejam acrescentados.

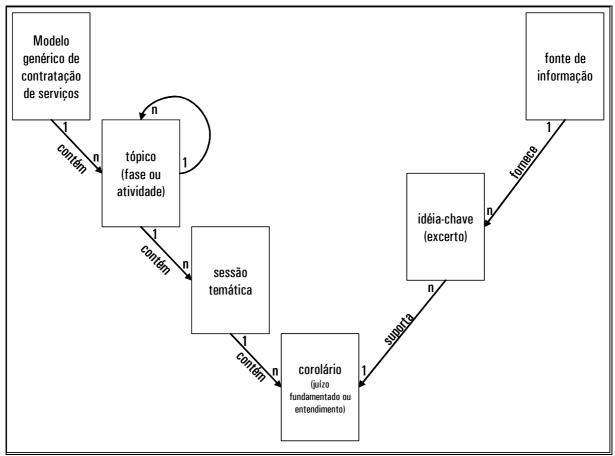


Figura 3. Modelo simplificado de dados que suporta o estudo Fonte: O Autor

O aplicativo que implementa o modelo de dados exposto na Figura 3 foi construído em MS-Access 2003 e adota o padrão ABNT, com adaptações, para citação e referência de fontes (ABNT, 2002a, 2002b). Na Figura 4 pode-se observar a interface de inclusão de novas fontes de informação e análise e classificação de seus excertos.

Após a catalogação de quantidade suficiente de idéias-chave contidas nos excertos e a sua classificação por fase ou etapa do processo de contratação (unidade categorial), a interface apresentada na Figura 5 foi utilizada para organizar os corolários (fundamentados nos excertos) e as seções que agrupam os corolários.

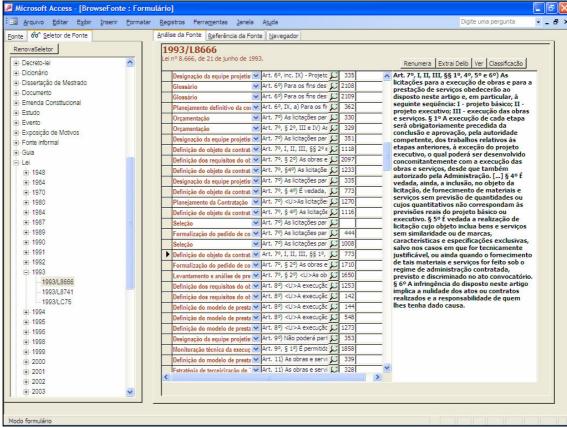


Figura 4. Interface para manutenção de fontes de informação e classificação de excertos Fonte: O Autor

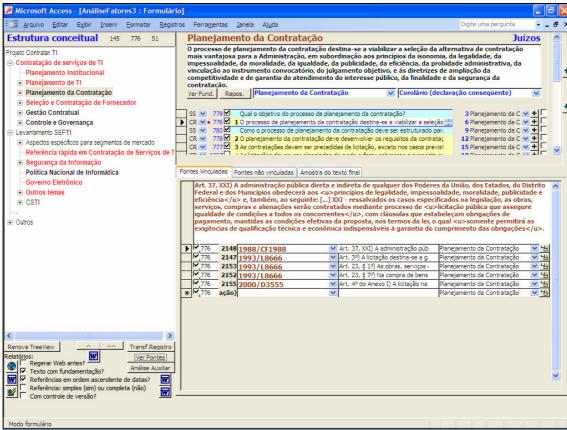


Figura 5. Interface para manutenção do Modelo de Contratação e dos corolários e subseções

Fonte: O Autor

3.4.3 O uso do método Grounded Theory

A Grounded Theory (GT) abrange técnicas de análise de informações contidas em fontes não estruturadas, mas adota a base empírica para a identificação das categorias relevantes identificáveis na amostra. Na GT são os dados da amostra, e não a teoria pré-estabelecida, que guiam a identificação ou construção gradativa das categorias em que os dados serão classificados, admitindo-se apenas o norteamento do processo pela temática da pesquisa estabelecida de antemão. Assim, as categorias que emergem dos dados analisados e as relações entre elas consistem em representações simbólicas inteiramente novas, por vincularem-se exclusivamente à amostra que as gerou. Portanto, embora tais representações não possam ser extrapoladas para o caso geral, constituem-se em excelente forma de aprender sobre fenômenos ainda não estudados ou pouco estudados pela teoria geral ou mesmo de encontrar os indícios que possam levar à contestação de alguma teoria geral em vigor (BANDEIRA-DE-MELLO; CUNHA, 2003, p. 2-3; VERGARA, 2008, p. 101).

Para Charmaz (2003, p. 84), reside exatamente aí a vantagem da GT, pois as abordagens tradicionais, baseadas em lógica-dedutiva com pressupostos positivistas, raramente resultam em novas teorias para tratar de problemas humanos complexos.

A força metodológica da GT vincula-se à demonstração objetiva da conexão lógica entre os dados e as categorias geradas, embora a percepção subjetiva do pesquisador, chamada de sensibilidade teórica, seja o meio pelo qual são construídas as categorias. Por isso, todo esforço deve ser envidado (e demonstrado) no sentido de evitar que o pesquisador enviese a análise e produza representações descoladas da amostra que pretendeu analisar. Ainda assim, os teóricos da GT admitem que, a partir da mesma amostra, dois pesquisadores diferentes provavelmente produzirão resultados diferentes, mesmo se orientados pela mesma questão de pesquisa. Por essa razão, a importância da GT não está ligada à resistência das teorias que produz à refutação, mas à sua maior capacidade de geração de representações novas de

fenômenos complexos, com fundamento na demonstração da consistência do raciocínio empregado pelo pesquisador para chegar às suas conclusões (BANDEIRA-DE-MELLO; CUNHA, 2003, p. 2-4).

A metodologia da GT operacionaliza-se em três fases que se interpenetram e influenciam mutuamente (BANDEIRA-DE-MELLO; CUNHA, 2003, p. 5):

- Codificação aberta: é a fase em que os dados são examinados pela primeira vez;
 cada dado complexo é quebrado em porções elementares (memos) que contenham
 significado relevante para o tema pesquisado. Os memos semelhantes são reunidos
 entre si, formando-se agrupamentos com maior densidade teórica;
- Codificação axial: é a fase em que os agrupamentos são analisados internamente na busca da confirmação da identificação de categorias relevantes; cada proposição de nova categoria obriga à verificação da compatibilidade do seu significado com o conteúdo dos dados originais e com as demais categorias, visando à manutenção da coerência interna;
- Codificação seletiva: é a fase em que são examinadas as relações entre as categorias identificadas de modo a compor-se representação abrangente e coerente dos dados originais. Novamente, a cada ciclo de refinamento deve ser verificado se os dados originais suportam adequadamente a nova representação em formação.

A análise dos dados pressupõe dois tipos de comparação entre os dados originais e o arcabouço em construção: (a) a comparação teórica, que busca identificar novas categorias a partir dos dados; e (b) a comparação incidente-incidente, que busca certificar a adequação de um dado a certa categoria já criada, pela comparação de suas propriedades. O processo de refinamentos sucessivos das categorias identificadas e de construção da representação que emerge dos dados deve avançar ciclicamente até que nenhuma alteração relevante decorra do exame de novos dados ou do reexame dos dados já utilizados. Esse ponto é chamado de

saturação teórica (BANDEIRA-DE-MELLO; CUNHA, 2003, p. 4-5).

A Figura 6 representa o processo de análise de dados da GT, segundo Bandeira-de-Mello e Cunha (2003, p. 5). Porém, esses autores ressaltam que há muitas variações na aplicação da metodologia e que até mesmo os seus criadores divergiram sobre a forma de implementá-la (p. 2). Por exemplo, para Bandeira-de-Mello e Cunha (2003, p. 15), a conferência das conclusões intermediárias com os entrevistados deve ser feita a cada rodada de coleta de dados e análise, enquanto Vergara (2008, p. 103) sugere que somente o resultado final é que deve ser verificado junto aos entrevistados.

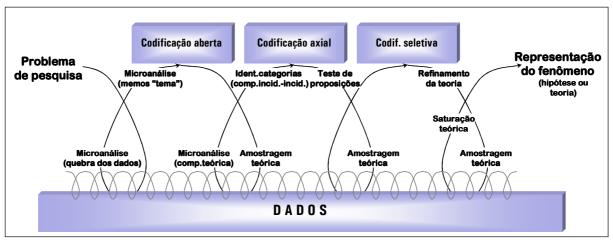


Figura 6. Processo de formulação de representações a partir dos dados, *Grounded Theory* Fonte: adaptado de Bandeira-de-Mello e Cunha (2003, p. 5)

Na pesquisa em TI, o uso de métodos qualitativos é freqüente e a adoção da GT vem aumentando, pois permite compreender melhor os fenômenos relacionados ao uso da TI a partir do complexo contexto social e institucional em que se desenvolvem, já que são fenômenos vinculados a processos institucionais e fortemente influenciados pelo contexto e pela ação dos principais atores envolvidos (PALVIA et al., 2003, p. 293; RIBEIRO, 2003, p. 46, 48).

Neste trabalho, a escolha da metodologia *Grounded Theory* para análise das percepções dos gestores públicos sobre o QRN deveu-se às seguintes razões:

- Carência de estudos prévios em conformidade legal das contratações de serviços de
 TI no setor público que permitissem a formulação de esboço teórico apropriado para análise da população em questão;
- Possibilidade de aprender mais sobre como os gestores públicos poderão reagir a
 partir da conscientização dos requisitos legais explicitados no QRN, e sobre quais
 obstáculos e benefícios poderão ser percebidos, inclusive em termos dos impactos
 sobre a governança de TI;
- Possibilidade de identificar lacunas e oportunidades de ajuste no QRN;
- Possibilidade de identificar oportunidade de pesquisas futuras;
- Possibilidade de identificar os elementos de esboço teórico sobre o impacto do QRN
 que permitirão realizar avaliações quantitativas no futuro, inclusive para fins de
 validação.

As quatro suposições iniciais (ver p. 22) foram usadas como norteador para a aplicação de GT e dirigir as respostas para o foco da pesquisa.

3.4.3.1 Os critérios de amostragem adotados

Na *Grounded Theory*, o processo de amostragem <u>não</u> está preocupado com a possibilidade de extrapolação das conclusões, como ocorre nos estudos quantitativos com o uso de amostragem probabilística, pois é de antemão assumido que a teoria substantiva gerada vincula-se estritamente à massa de dados obtida. Por isso, a GT preocupa-se mais em assegurar que a amostra represente adequadamente o fenômeno que se quer estudar (BANDEIRA-DE-MELLO; CUNHA, 2003, p. 5).

Nesta pesquisa, adotaram-se critérios de julgamento e conveniência (OLIVEIRA, 2001) na amostragem de dados de percepção do QRN por gestores públicos oriundos dos órgãosmembros da Comunidade TIControle participantes do 2º *Workshop* de Contratação de

Serviços de TI, pelas seguintes razões:

• Julgamento:

- Os órgãos-membros da Comunidade TIControle são responsáveis pela maioria das ações de controle sobre a Administração Pública Federal. Portanto, suas áreas de TI têm redobrada preocupação com a conformidade legal de suas contratações, pois devem dar exemplo de consistência a fim de não enfraquecer politicamente a atuação das suas áreas finalísticas;
- O Supunha-se, por experiência, que os órgãos-membros da Comunidade TIControle têm pessoal mais qualificado que vários outros órgãos¹⁴, que seus processos de contratação são mais bem estruturados¹⁵, e que o ambiente de confiança é maior entre pessoas da Comunidade, o que poderia aumentar as chances de obter respostas ao questionário mais elaboradas e informativas;

• Conveniência:

- Havia patrocínio efetivo da Comunidade TIControle para a realização de estudos sobre o processo de contratação de serviços de TI sob o ponto de vista legal, (TICONTROLE, 2006a, 2006b);
- Portanto, haveria maior facilidade em obter a participação de grande número de pessoas no workshop sobre o QRN e, posteriormente, em obter respostas ao questionário;
- Haveria também maior facilidade em obter o comparecimento de pessoas envolvidas no processo de contratação de serviços de TI, mas atuantes em outras áreas que não a de TI, como consultoria jurídica, área de licitações etc.

¹⁵ Depreende-se do fato de que os editais de licitação publicados pelos órgãos-membros da Comunidade TIControle são frequentemente utilizados como modelos nas contratações de outros órgãos.

¹⁴ Entre outras razões, isso ocorre pela maior atratividade dos vencimentos médios nesses órgãos, o que implica em concursos públicos mais concorridos e, portanto, na seleção de candidatos mais bem preparados.

Segundo Gil (2006, p. 104) e Oliveira (2001), embora esses critérios sejam menos rigorosos entre os vários tipos de amostragem, eles podem ser usados em estudos exploratórios ou qualitativos que não requeiram elevado nível de precisão ou a extrapolação de dados.

A natureza da GT implica em procedimentos mais flexíveis de seleção da amostra, pois cabe ao pesquisador escolher, ao longo da pesquisa, que novas entrevistas ou fontes de dados podem ser necessárias para completar a caracterização da teoria substantiva. Por isso, é aconselhável que o pesquisador adote múltiplas fontes de dados para aumentar a confiabilidade da teoria substantiva (BANDEIRA-DE-MELLO; CUNHA, 2003, p. 4; VERGARA, 2008, p. 103). Para Charmaz (2003, p. 83), o pesquisador que adota a GT deve preocupar-se em garantir a amostragem suficiente para caracterização das categorias conceituais derivadas dos dados, e não com a representatividade da amostra.

Nesta pesquisa, optou-se por realizar a amostragem por meio de coleta massiva de dados a partir de questionários com perguntas abertas ou semi-abertas, e não de entrevistas. Isto se deveu às seguintes razões:

- Haveria dificuldade em realizar grande número de entrevistas;
- Era necessário que a coleta de dados se efetivasse pouco tempo depois da apresentação do QRN ao público, de modo que seus conceitos ainda estivessem na memória do respondente. Isto forçou o prazo de coleta de dados para cerca de duas semanas após a apresentação, tempo curto demais para realizar entrevistas;
- A adoção da solução de coleta de dados por questionários eletrônicos permitiria a obtenção de maior número de respostas, com duas vantagens:
 - Permitiria a expressão das categorias e da teoria identificadas em termos numéricos (embora sem significado estatístico), servindo de preparativo para futuras pesquisas quantitativas sobre o tema;

 Aumentaria a chance de detecção de algumas percepções raras, mas que podem ser importantes na identificação de erros, lacunas, necessidades de ajustes do QRN ou oportunidades de pesquisa no tema.

Em consequência dessa opção, não foi possível conferir os resultados com os respondentes para verificação da coerência das conclusões. Entretanto, isso poderá ser feito em trabalho futuro, adotando técnicas quantitativas para verificar o quanto as conclusões são aderentes à realidade dos respondentes ou mesmo se elas são aplicáveis no contexto de outros grupos que não o amostrado.

3.4.4 O uso de workshops neste trabalho de pesquisa

Deve ser ressaltado que *workshops* também foram empregados na construção do eSCM-CL, com cinco encontros realizados entre abril de 2003 e dezembro de 2005 (HEFLEY; LOSCHE, 2006, p. iv, 96-100) e na construção do COBIT (ITGI, 2007, p. 187-188).

O estudo sobre os requisitos legais das contratações de serviços de TI no setor público com a realização de *workshops* foi formalmente patrocinado pela Comunidade TIControle, por meio da designação de Grupo de Trabalho (TICONTROLE, 2006a, 2006b) liderado pelo TCU, Senado Federal e Controladoria-Geral da União.

A Comunidade TIControle foi criada em 2005 e formalizada em 2008, com objetivo de promover "a cooperação técnica e o intercâmbio e integração de dados, de informações e de soluções de tecnologia da informação entre órgãos partícipes que atuam direta ou indiretamente no controle da gestão pública" (BRASIL, 2008a), contando atualmente com os seguintes órgãos:

- Advocacia-Geral da União;
- Banco Central do Brasil:
- Câmara dos Deputados;

- Conselho da Justiça Federal;
- Conselho Nacional do Ministério Público;
- Conselho Superior da Justiça do Trabalho;
- Conselho Nacional da Justiça;
- Controladoria-Geral da União;
- Ministério da Justiça;
- Ministério Público Federal;
- Senado Federal;
- Superior Tribunal de Justiça;
- Superior Tribunal Militar;
- Supremo Tribunal Federal;
- Tribunal de Contas da União;
- Tribunal Superior do Trabalho;
- Tribunal Superior Eleitoral.

A constituição do Grupo de Trabalho sobre Contratação de Serviços de TI vincula-se às seguintes ações de cooperação previstas:

CLÁUSULA TERCEIRA – DAS FORMAS DE COOPERAÇÃO

A cooperação pretendida pelas partes dar-se-á, preferencialmente, por meio das seguintes ações:

I – compartilhamento de conhecimentos, informações, bases de dados e soluções de tecnologia da informação voltados para o exercício do controle e para a **melhoria dos resultados institucionais e da administração pública**;

[...] III – compartilhamento de conhecimentos, soluções e informações relativos à tecnologia da informação e comunicação, tais como **melhores práticas**, políticas e normativos internos, descrição de processos de trabalho, especificações técnicas e modelos de tecnologia, documentos e artefatos;

IV – realização de trabalhos conjuntos para a **solução de problemas comuns** aos órgãos partícipes, em especial a respeito de governança e **contratações de tecnologia da informação e comunicação**;

V – desenvolvimento de ações de **treinamento**. (BRASIL, 2008a, grifo nosso)

Foram realizados três workshops:

- O 1º Workshop de Contratação de Serviços de TI (13-14/07/2006), aberto à
 participação de gestores públicos e fornecedores do mercado de TI, mas com
 prioridade para gestores oriundos dos órgãos-membros da Comunidade TIControle;
- O Workshop interno de Contratação de Serviços de TI (6-9, 28 e 31/08/2007),
 reservado para os gerentes máximos de TI nos órgãos-membros da Comunidade
 TIControle e seus assessores:
- O 2º Workshop de Contratação de Serviços de TI (06/11/2007), dirigido exclusivamente à participação de gestores públicos oriundos dos órgãos-membros da Comunidade TIControle e que atuassem nas áreas envolvidas com a contratação de serviços de TI (área de TI, área jurídica, área administrativa, controle interno etc.).

3.5 Detalhamento do processo de elaboração do QRN

A seguir são apresentados detalhes do processo de elaboração do Quadro Referencial Normativo (QRN), como forma de subsidiar a avaliação da consistência do trabalho e também na expectativa de que o método aplicado possa vir a ser reutilizado e aperfeiçoado em outros trabalhos semelhantes, com vistas ao atendimento do objetivo de controle ME 3.1 do COBIT 4.1.

3.5.1 Análise comparativa dos modelos de referência

Conforme se depreende do objetivo de controle COBIT ME3 ("Assegurar a conformidade dos processos de TI aos requisitos externos") (ITGI, 2007, p. 162), antes de iniciar o levantamento de requisitos externos, é preciso compreender o processo de TI em análise. Por isso, inicialmente, foi feito levantamento de literatura sobre modelos de contratação de serviços de TI ou sobre práticas relacionadas.

Entre os diversos modelos¹⁶ existentes direta ou indiretamente relacionados com a contratação de serviços de TI, os seguintes foram selecionados para compor a base teórica deste trabalho, pelas razões expostas:

- **COBIT 4.1** (ITGI, 2007), pela sua abrangência no enfoque da governança de TI, pelo seu amadurecimento e por ser reconhecido mundialmente, inclusive no TCU;
- eSCM (HEFLEY; LOESCHE, 2006), pelo enfoque específico em governança das contratações de serviços de TI e por contar com a COPPE/UFRJ em seu desenvolvimento e divulgação no Brasil;
- **PMBoK** (PMI, 2004), pelo enfoque em governança de projetos que envolvem contratações e por ser o padrão de fato em gerência de projetos no Brasil;
- MPS.BR Guia de Aquisição (SOFTEX, 2006), pelo seu desenvolvimento focado nas aquisições de software e serviços correlatos para o mercado brasileiro;
- **PrATIco** (SYNERGIA, 2006), pelo seu desenvolvimento focado nas aquisições de software e serviços correlatos para o governo brasileiro (Estado de Minas Gerais);
- Gespública (BRASIL, 2007h), por ser normativamente a referência brasileira em qualidade da gestão pública (Decreto 5.378/2005).

O processo de extração do Modelo Genérico de processo de contratação de serviços a partir dos modelos de referência escolhidos seguiu o seguinte método:

- Analisar cada modelo de referência;
- Analisar as semelhanças de ciclo de vida de contratações nos modelos eSCM,
 PMBoK, MPS.BR-GA e PrATIco e elaborar um ciclo de vida genérico e em alto nível a partir das maiores semelhanças entre esses modelos de referência;

¹⁶ A palavra modelo aqui é usada em um sentido amplo, abrangendo *frameworks*, modelos de gestão, modelos de capacidade, modelos de maturidade, modelos de processo, processos, modelos de ciclo de vida, guias de referência, normas ISO, etc.

- Complementar o modelo gerado com as demandas oriundas do COBIT e do Gespública, que não são modelos especificamente desenvolvidos para contratações, mas que adicionam características interessantes do ponto de vista da governança;
- Detalhar as etapas até incluir os aspectos relevantes para constar no Modelo Genérico do processo de contratação. Nos primeiros ciclos de revisão do Modelo Genérico, adotaram-se como critérios de inclusão de novas fases ou etapas apenas os modelos de referência e a experiência do autor em contratações públicas. Porém, nos ciclos avançados de revisão, adotaram-se adicionalmente como critérios de inclusão os requisitos legais extraídos da legislação ou jurisprudência, as boas práticas identificadas na literatura ou, ainda, as preocupações de gestores públicos e fornecedores externadas por meio de perguntas registradas no 1º Workshop de Contratação de Serviços de TI.

No Apêndice A, é apresentada a análise comparativa entre os seis modelos de referência utilizados, já exibindo o agrupamento segundo as fases e etapas do Modelo Genérico do processo de contratação.

A seguir, esses modelos de referência são apresentados com brevidade, pois não foi propósito deste trabalho estudar em detalhes o processo de contratação, conforme a delimitação de escopo informada na p. 54.

3.5.1.1 COBIT 4.1

O Control Objectives for Information and related Technology – COBIT é um modelo de governança de TI bastante reconhecido atualmente (ITGI, 2007, p. 7) e estabelece que o alinhamento estratégico de TI necessário para o alcance dos objetivos de negócio da organização pode ser obtido por meio de quatro grandes domínios de processos (ITGI, 2007, p. 26): a) planejamento e organização; b) aquisição e implementação; c) entrega de valor e

suporte de serviço; e d) monitoração e avaliação.

O COBIT nasceu como um *framework* para auditoria de sistemas, mas foi expandido para abranger toda a atividade organizacional relacionada com o uso de TI. O COBIT não é prescritivo, ou seja, não está preocupado em especificar como realizar cada processo de TI. Ao contrário, o foco do COBIT está em definir quais processos deveriam ser realizados para que a organização efetivamente aufira benefícios da utilização de TI e em estabelecer objetivos de controle e indicadores que permitem acompanhar a maturidade dos processos de TI e estabelecer metas de melhoria.

Barbosa et al. (2006, p. 6) utilizaram o COBIT 4.0 (ITGI, 2005a) como referência para a avaliação do processo de gestão de contratos em organizações públicas. 11 dos 34 processos COBIT foram identificados como relacionados à gestão de contratos de TI, como mostrado na Figura 7.

Processos do COBIT	Gestão de Contratos de TIC								
PO1 – Definição de um plano estratégico de TIC.	Definição da estratégia de aquisição.								
PO4 – Definição dos processos de TIC, Organização e Relacionamentos.	Definição das políticas de relacionamento com fornecedores.								
PO8 – Gestão da qualidade.	Definição dos padrões de qualidade a serem utilizados em aquisições.								
Al1 – Identificação de soluções automatizadas.	Definição de soluções a serem adquiridas no mercado.								
A12 – Aquisição e manutenção de aplicações.	Processo de aquisição de aplicações externamente.								
AI3 – Aquisição e manutenção da infra-estrutura.	Processo de aqui sição de infra-estrutura externamente.								
AI5 – Aquisição dos recursos de TIC.	Processo de compra e acompanhamento contratual dos fornecedores.								
A17 – Instalação e certificação de soluções e mudanças.	Garantia que o recurso adquirido está coerente com a aquisição efetuada.								
ES1 – Definição e gestão de níveis de serviços.	Definição do conjunto de níveis de serviço a serem utilizados na construção e avaliação dos contratos.								
ES2 – Gestão de serviços de terceiros.	Definição das responsabilidades dos terceiros.								
MA2 – Monitoração e avaliação do controle interno.	Avaliação da conformidade das normas aplicadas aos terceiros.								

Figura 7. Processos COBIT e funções da gestão de contratos

Fonte: Barbosa et al. (2006, p. 6)

Observação: ES1, ES2 e MA2 em português são DS1, DS2 e ME2 no original.

Porém, neste trabalho, foi percebido que 28 dos 34 processos COBIT 4.1 (ITGI, 2007)

podem ser relacionados com o processo de contratação de serviços de TI, se este é compreendido como iniciando na fase de planejamento institucional, quando são definidas as prioridades de investimento, e terminando com os últimos controles dos atos administrativos relacionados ao encerramento de um contrato. Os processos identificados foram:

- PO1: definir o plano estratégico de TI;
- PO3: determinar as diretrizes tecnológicas;
- PO4: definir os processos, a estrutura e os relacionamentos de TI;
- PO5: gerenciar o investimento de TI;
- PO6: comunicar as diretrizes gerenciais e as diretivas;
- PO7: gerenciar os recursos humanos;
- PO8: gerenciar a qualidade;
- PO9: avaliar e gerenciar os riscos de TI;
- AI1: identificar as soluções automatizadas;
- AI2: adquirir e manter *softwares* aplicativos;
- AI3: adquirir e manter a infra-estrutura tecnológica;
- AI4: habilitar a operação e o uso;
- AI5: contratar recursos de TI;
- AI6: gerenciar as mudanças;
- AI7: instalar e acreditar as soluções e suas mudanças;
- DS1: definir e gerenciar os níveis de serviço;
- DS2: gerenciar os serviços de terceiros;
- DS3: gerenciar a performance e a capacidade;
- DS4: assegurar a continuidade de serviço;
- DS5: assegurar a segurança dos sistemas;
- DS6: identificar e alocar os custos;

- DS7: educar e treinar usuários;
- DS8: gerenciar o *service desk* e os incidentes;
- DS9: gerenciar a configuração;
- ME1: monitorar e avaliar a performance de TI;
- ME2: monitorar e avaliar os controles internos;
- ME3: assegurar a conformidade com os requisitos externos;
- ME4: prover a governança de TI.

3.5.1.2 Modelo PMBoK, Capítulo 12

O PMBoK é um guia de práticas em gerenciamento de projetos (PMI, 2004). O Capítulo 12 desse guia aborda o processo de aquisição de bens e serviços necessários a projetos, contemplando as seguintes etapas:

- Planejar compras e aquisições;
- Planejar contratações;
- Solicitar respostas de fornecedores;
- Administração do contrato;
- Encerramento do contrato.

Não são definidas detalhes dos procedimentos, mas orientações sobre entradas e saídas de cada etapa e como realizá-las.

3.5.1.3 Modelo MPS.BR – Guia de Aquisição

Em 2005, a SOFTEX lançou o modelo MPS.BR (Melhoria do Processo de *Software* Brasileiro), com base no CMMI e nas normas ISO/IEC 12207 e 15504 (SOFTEX, 2005, p. 5), com o objetivo de auxiliar as micro e pequenas empresas brasileiras de *software* a implantar os princípios da Engenharia de Software, atender melhor ao mercado interno e habilitando-as à exportação.

Por outro lado, foi percebido que as organizações-clientes, públicas ou privadas, precisam de maior maturidade em seus processos de contratação *software* e serviços correlatos para poder efetivamente auferir os benefícios de contratar empresas que adotam modelos de qualidade de *software*. Por essa razão, em maio de 2006, a SOFTEX lançou o Guia de Aquisição de *Software* e Serviços Correlatos do MPS.BR (SOFTEX, 2006). A versão 1.2, lançada em junho de 2007 (SOFTEX, 2007), preconiza as seguintes fases e etapas para a contratação de serviços:

- Preparação da aquisição
 - Estabelecer a necessidade
 - Definir os requisitos
 - Revisar os requisitos
 - Desenvolver a estratégia de aquisição
 - o Definir os critérios de seleção de fornecedores
- Seleção do fornecedor
 - Avaliar a capacidade dos fornecedores
 - Selecionar o fornecedor
 - Preparar e negociar o contrato
- Monitoração do fornecedor
 - Estabelecer e manter comunicações
 - Trocar informações sobre o progresso técnico
 - o Inspecionar o desenvolvimento com o fornecedor
 - Monitorar a aquisição
 - Obter acordo quanto às alterações
 - Acompanhar problemas
- Aceitação pelo cliente

- Definir critérios de aceitação
- Avaliar o produto entregue
- o Manter conformidade com o contrato
- Aceitar o software ou serviço correlato

3.5.1.4 Modelo PrATIco

O modelo PrATIco (Processo de Aquisição de Produtos e Serviços de TI) foi desenvolvido por Cardoso (2006, Resumo e p. 3-4) no Laboratório Synergia de Engenharia de Software e Sistemas do Departamento de Ciência da Computação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em trabalho acadêmico de pesquisa que teve como elemento motivador uma solicitação do Governo do Estado de Minas Gerais para elaboração de processo de aquisição de *software* e serviços correlatos adaptado às necessidades das organizações públicas daquele Estado. Segundo a autora:

Procurou-se incluir no PrATIco todos os aspectos das metodologias de aquisição de projetos de software como o CMMI-AM, SA-CMM, módulo de aquisição do MPS.BR, PMBOK, Padrão IEEE 1062 e ISO/IEC 12207. As boas práticas incluídas no processo foram executadas por algum órgão da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, obtidos por meio das entrevistas executadas com os Gestores de TI, ou pela interação com o grupo de trabalho formado para avaliação do PrATIco. (CARDOSO, 2006, p. 74)

As etapas gerais do processo são (CARDOSO, 2006, 74-75):

- Análise da demanda:
- Planejamento das atividades do projeto;
- Autorização do projeto de aquisição;
- Preparação para aquisição;
- Autorização da aquisição do produto;
- Publicação do edital e seleção do fornecedor;
- Monitoração do projeto;
- Aceitação do produto;

- Implantação;
- Transição para suporte;
- Treinamento;
- Finalização do projeto;
- Manutenção e evolução.

O PrATIco foi a melhor aproximação de processo de contratação de serviços de TI para o setor público encontrado nesta pesquisa. Porém, o PrATIco focaliza apenas as contratações de software e serviços correlatos. Além disso, somente a Lei 8.666/1993 foi considerada na construção desse processo, embora existam muitas outras referências normativas com impacto sobre o processo de contratação de tais serviços.

3.5.1.5 Modelo eSCM

O e-Sourcing Capability Model (eSCM) é um modelo abrangente de gestão da contratação de serviços habilitados por TI proposto pelo ITsqc/CMU (Information Technology Services Qualification Center of Carneggie Mellon University). O modelo está dividido em duas vertentes: eSCM-SP para provedores de serviços, e eSCM-CL para clientes. O objetivo do eSCM-CL é guiar as organizações clientes no desenvolvimento de sua capacidade de gerenciar a contratação de serviços de TI e na definição de indicadores para medir essa capacidade (HEFLEY; LOESCHE, 2006, p. 3).

O eSCM-CL foi construído com forte alinhamento entre o planejamento de negócio e de TI da instituição e buscou extrair as melhores práticas de contratação de serviços de TI conforme percebidas por representantes do mercado e das organizações clientes (HEFLEY; LOESCHE, 2006, p. 25, 96-100).

O eSCM-CL foi estruturado em três dimensões (HEFLEY; LOESCHE, 2006, p. 28-46):

- O ciclo de vida da contratação de serviços de TI, compreendendo as macro-fases de análise prévia, iniciação, entrega ou execução, encerramento e processos contínuos;
- As áreas de capacidade, compreendendo a focalização nos aspectos mais significativos para o sucesso da contratação de serviços de TI;
- Os níveis de capacidade, reconhecendo que há práticas mais básicas que outras e que devem receber atenção mais cedo na organização, inclusive como suporte para as práticas mais refinadas.

As capacidades gerais necessárias à gestão das contratações são as seguintes (HEFLEY; LOESCHE, 2006, p. 32-33):

- Práticas gerais de gestão de contratação de serviços de TI
 - Gestão da estratégia de contratação de serviços de TI
 - Gestão da governança de TI
 - Gestão de relacionamentos
 - Gestão do valor agregado ao negócio
 - Gestão das mudanças organizacionais
 - Gestão de pessoas
 - Gestão do conhecimento organizacional
 - Gestão da tecnologia
 - Gestão de ameaças

As capacidades diretamente associadas ao ciclo de vida das contratações no eSCM são as seguintes (HEFLEY; LOESCHE, 2006, p. 33):

- Fase de Análise
 - Análise da oportunidade da contratação de serviços de TI
 - Escolha da abordagem de contratação de serviços de TI

- Fase de iniciação
 - o Planejamento da contratação
 - Avaliação dos fornecedores
 - Celebração de acordos de contratação de serviços de TI (contrato)
 - o Transferência do serviço para o contratado
- Fase de Execução
 - Gestão dos serviços contratados
- Fase de Finalização
 - o Finalização do relacionamento de contratação de serviços de TI

Além de ser um *framework* focado na contratação de serviços, outra razão de seleção do eSCM para esta pesquisa é que se trata de modelo que tem a COPPE da Universidade Federal do Rio de Janeiro como um de seus desenvolvedores (HEFLEY; LOESCHE, 2006, p. iv, 2, 99) e incentivadores no Brasil, o que aumenta as chances de que venha a ser utilizado como modelo de referência na área pública brasileira.

3.5.1.6 Gespública

Em consonância com o princípio da racionalização do trabalho administrativo (art. 14 do Decreto-lei 200/1967) e da eficiência (art. 37 da Constituição Federal), percebeu-se que seria recomendável cotejar o Modelo Genérico do processo de contratação de serviços de TI do setor público com o Modelo de Excelência em Gestão Pública, que faz parte do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Gespública (Decreto 5.378/2005).

O Gespública (BRASIL, 2007h) é o modelo de avaliação da qualidade da gestão em organizações públicas, introduzido no Brasil em 1997, com base do modelo Malcom Baldridge americano e é o único marco legal oficial de referência em qualidade do serviço público federal. Anualmente, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão promove a

concessão do Prêmio Qualidade do Governo Federal - PQGF com base em avaliações oficiais do Gespública, cuja adesão é opcional.

Diversos elementos do Gespública foram considerados na elaboração do Modelo Genérico de contratação de serviços de TI, especialmente os relacionados com:

- a exigência de planejamento;
- o sistema de liderança e de gestão de pessoas;
- a gestão de suprimentos;
- a gestão orçamentária;
- a gestão focada em resultados;
- e a transparência e a conformidade legal.

3.5.2 Levantamento da legislação e jurisprudência aplicáveis

Para atender à necessidade de conformidade legal dos processos de TI, o COBIT ME3.1 recomenda o levantamento dos requisitos externos (ITGI, 2007, p. 162). Neste trabalho, o levantamento dos requisitos externos ateve-se aos requisitos legais e jurisprudenciais de aplicação geral na Administração Pública, conforme delimitação de escopo informada na p. 54.

O trabalho de levantamento iniciou pela análise da jurisprudência do TCU, visto que essa base de informações também contém grande quantidade de apontamentos para as normas legais que devem ser observadas nas contratações de serviços de TI.

O levantamento da jurisprudência do TCU sobre contratações de serviços de TI tomou como ponto de partida as indicações de acórdãos e decisões relevantes fornecidas pela Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU e pelo Gabinete do Auditor Augusto Sherman Cavalcanti, às quais foram acrescentados acórdãos importantes prolatados ainda na época dos preparativos para realização deste trabalho, conforme mostrado no Quadro 3.

Também foram feitas pesquisas no Portal de Pesquisa Textual do TCU que identificaram 1.954 documentos provavelmente relacionados com a contratação de serviços de TI. A análise das referências a precedentes jurisprudenciais ¹⁷ contidas nos acórdãos publicados em 2005 e 2006 revelou que a lista de acórdãos relevantes era suficiente.

Fonte de dados	Documentos indicados
Segecex, Memorando 11, de	Decisão 393/1994-TCU-Plenário; Decisão 408/1996-TCU-Plenário; Decisão 20/1998-
7/2/2006 (BRASIL, 2006aa)	TCU-Plenário; Decisão 140/1999-TCU-Plenário; Decisão 819/2000-TCU-Plenário;
,	Acórdão 1.521/2003-TCU-Plenário; Acórdão 1.656/2003-TCU-Plenário; Acórdão
	1.094/2004-TCU-Plenário; Acórdão 1.558/2004-TCU-Plenário; Acórdão 2.094/2004-
	TCU-Plenário; Acórdão 2.561/2004-TCU-Segunda Câmara; Acórdão 140/2005-TCU-
	Plenário; Acórdão 449/2005-TCU-Plenário; Acórdão 667/2005-TCU-Plenário; Acórdão
	1.707/2005-TCU-Plenário; Acórdão 2.023/2005-TCU-Plenário.
Gab. Auditor Augusto Sherman	Acórdão 1.937/2003-TCU-Plenário; Acórdão 481/2004-TCU-Plenário; Acórdão
Cavalcanti, Memorando 14, de	1.806/2005-TCU-Plenário; Acórdão 2.103/2005-TCU-Plenário; Acórdão 2.171/2005-
17/2/2006 (BRASIL, 2006z)	TCU-Plenário; Acórdão 2.172/2005-TCU-Plenário; Acórdão 116/2006-TCU-Plenário.
Acórdãos prolatados durante os	Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, Acórdão 870/2006-TCU-Plenário e Acórdão
preparativos do trabalho	950/2006-TCU-Primeira Câmara.

Quadro 3. Documentos da jurisprudência do TCU inicialmente indicados para estudo Fonte: O Autor

A partir desse conjunto de acórdãos, foram realizadas extrações de excertos das deliberações e sua classificação em uma ou mais categorias do Modelo Genérico de contratação. Quando o texto da deliberação não continha elementos suficientes para o seu pleno entendimento, foram feitas extrações de excertos do Voto do Relator ou mesmo do Relatório.

O próximo passo foi realizar o levantamento da legislação aplicável às contratações de serviços de TI, partindo das citações existentes nos acórdãos utilizados e de pesquisas feitas nos seguintes sítios:

- no Portal da Presidência da República (http://www.planalto.gov.br/legislacao),
 utilizando a ferramenta de pesquisa avançada do Google;
- no Portal do Tribunal de Contas da União, utilizando a ferramenta de Pesquisa
 Textual (http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario);

¹⁷ Precedente é a citação de uma deliberação anterior do TCU que vai na mesma linha da tese que se quer demonstrar no caso presente.

 nos portais do MCT, do MP, do MDIC, do STF, do STJ, do TST, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Para suporte doutrinário, foram utilizadas principalmente as seguintes fontes: Altounian (2007); Assespro (2006); Bittencourt (2001b, 2002, 2003); Brasil (2006); Corrêa (2004a); Di Pietro (2003); Di Pietro (2006); Di Pietro et al. (2005); Fernandes (2007); Furtado e Furtado (2004); Galarda (2003); Justen Filho (2005); Machado Junior e Reis (2001); Meirelles (2002a, 2002b); Motta (2005); Nóbrega (2005); Pereira Junior (2000, 2007); Polonio (2000); Rover (2004); Scarpinella (2003).

Esse levantamento não foi tarefa simples, pois o marco legal brasileiro é constituído de extensa legislação que afeta a contratação de serviços de TI no setor público, em diversas áreas normativas.

As duas melhores aproximações de um catálogo brasileiro dos requisitos legais e regulatórios relacionados à contratação de serviços de TI encontradas foram:

- A publicação "Tecnologia da Informação A Legislação Brasileira" (BRASIL, 2005g), do Ministério da Ciência e Tecnologia, onde consta a reprodução dos textos normativos relacionados à Política Nacional de Informática (PNI), sem qualquer comentário ou instrução para aplicação, abrangendo somente algumas áreas normativas relacionadas aos processos de contratação de serviços de TI;
- A publicação "Projeto Fractal" (BRASIL, 2007d), do Ministério da Previdência Social, onde consta a sistematização de informações sobre requisitos legais e jurisprudenciais relativos a licitações públicas na forma de mapa conceitual, conforme pode ser visto na Figura 8. Todavia, não é enfatizada a estrutura do processo de contratação em termos de fases e etapas e não há ênfase nas peculiaridades das contratações de serviços de TI.

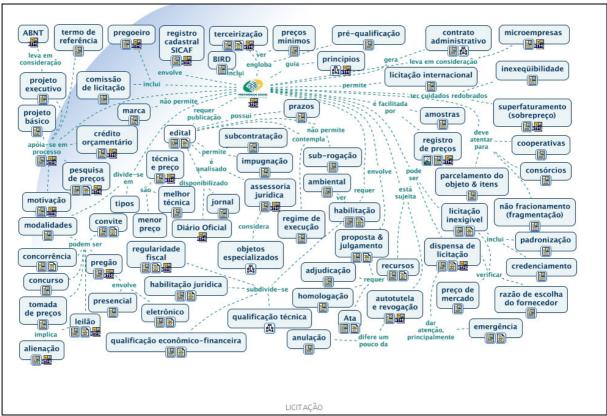


Figura 8. Aspecto do mapa de conhecimento sobre licitações públicas do Projeto Fractal Fonte: Brasil (2007d)

Entre as referências gerais para contratações públicas, podem-se destacar as seguintes:

- Justen Filho (2005), Meirelles (2002a, 2002b) e Pereira Junior (2007) são publicações sobre a legislação geral de compras e contratações públicas e citados com freqüência em acórdãos do TCU;
- Nóbrega (2005) e Di Pietro et al. (2005) compilam artigos que tratam de questões polêmicas dos procedimentos licitatórios;
- Di Pietro (2006) é referência bastante citada acerca das formas de descentralização administrativa, mas apresenta percepção negativa sobre a terceirização no serviço público, em decorrência das freqüentes infrações praticadas por gestores públicos por meio de terceirizações ilegais que burlam a necessidade de concurso público;
- Vieira et al. (2006) abordam a gestão de contratos de terceirização em geral na administração pública com bastante ênfase nos aspectos legais envolvidos; porém, há claro viés para os contratos de locação de mão-de-obra e os exemplos dados

relacionam-se com freqüência com atividades de menor complexidade, tais como vigilância e limpeza. Não são considerados exemplos de atividades de alta complexidade como se caracteriza boa parte dos serviços de TI.

Entre as referências que abordam a legislação pública brasileira sobre licitações e contratos especificamente na área de TI, destacam-se as seguintes:

- Pereira Junior (2000), Bittencourt (2003) e Corrêa (2004a), que enfatizam a aplicação da Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993) e da Lei de Informática (Lei 8.248/1991);
- Galarda (2003), que traz orientações, do tipo "passo-a-passo", sobre o procedimento de julgamento de licitação do tipo Técnica e Preço na área de TI (Lei 8.666/1993 e Decreto 1.070/1994).

Com base na leitura dessas referências, dos documentos da jurisprudência do TCU e de documentos normativos, foi possível identificar as seguintes <u>áreas de normatização</u>, constituintes do marco legal brasileiro, que estão, direta ou indiretamente, relacionadas com a contratação de serviços de TI no setor público:

- Princípios e orientações constitucionais, que norteiam o comportamento do gestor
 no trato da coisa pública, como, por exemplo, o princípio da impessoalidade que
 impede que o gestor público proceda à seleção de fornecedores com base em juízos
 meramente pessoais e não no interesse público;
- Legislação sobre a organização e o acesso ao serviço público, que define as condições de contratação de serviços na Administração, quais atividades são inerentes aos cargos públicos e as questões de tentativa de burla na necessidade de concurso público por meio de terceirização fraudulenta;

- Legislação orçamentária e de responsabilidade fiscal, que estabelece a
 necessidade de planejamento da alocação de recursos orçamentários para o
 estabelecimento de contratos de terceirização, a sua classificação contábilorçamentária e os limites de gastos com pessoal;
- Legislação de licitações e contratos, que estabelece o processo formal de preparação para a contratação, seleção de fornecedores, e a gestão do contrato resultante;
- Legislação tributária, que são diversas legislações nas três esferas de poder e
 definem as alíquotas de imposto sobre cada tipo de prestação de serviços e a forma
 de recolhimento e fiscalização e as situações em que o prestador de serviços fica
 impossibilitado de contratar com a Administração ou receber pagamentos dela;
- Legislação trabalhista e previdenciária, que define como se estabelecem relações
 adequadas de emprego e de prestação de serviços, e a seguridade social dos
 empregados terceirizados, incluindo a responsabilidade subsidiária do gestor
 público;
- Legislação de defesa do consumidor, que define direitos destinados à proteção ao
 consumidor de serviços oferecidos no mercado brasileiro e os cuidados que o gestor
 público deve ter para garantir o usufruto desses direitos;
- Legislação de direitos autorais, que define a natureza das obras intelectuais
 resultantes da prestação de serviços (p.ex., programas de computador, metodologias
 etc.), os direitos que assistem ao criador original e ao contratante da produção da
 obra intelectual, bem como os cuidados contratuais que devem ser tomados;
- Legislação de segurança da informação e crimes digitais, que define a
 responsabilidade pelos atentados contra o funcionamento dos serviços públicos e à
 integridade de suas bases de dados, e os cuidados contratuais pertinentes;

- Legislação e orientações referentes a políticas de governo e do órgão/entidade, que são políticas diversas, de natureza temporária, que definem tratamentos especiais que visam ao estímulo de determinado segmento econômico ou comportamento, tais como privilégios à indústria nacional de TI, estímulo ao uso de software livre, inclusão digital e governo eletrônico etc.;
- Requisitos do Controle, que são os normativos que definem as obrigações de transparência e de prestação de contas (accountability) ao poder Legislativo e ao cidadão brasileiro;
- Regulação, que são as diversas normas técnicas definidas por entidades regulatórias como os conselhos profissionais, o Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO), a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) etc.

Como explicado no item "Delimitação do estudo" (p. 54), intencionalmente não foram consideradas a legislação tributária, a legislação trabalhista e previdenciária, e os normativos de regulação quando focados em segmentos específicos do mercado de serviços de TI.

Desse trabalho de seleção resultou a lista de documentos usados para embasar juízos em cada área normativa eleita para figurar no estudo, conforme apresentado no Quadro 4.

Área de normatização	Fontes
Princípios e diretrizes constitucionais	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
Legislação sobre a organização do serviço público	Decreto-lei n° 200/1967; Decreto n° 90.754/1984; Decreto n° 99.180/1990; Decreto n° 99.244/1990; Decreto n° 99.606/1990; Lei n° 8.028/1990; Lei n° 8.112/1990; Decreto n° 223/1991; Lei n° 8.490/1992; Decreto n° 741/1993; Decreto n° 1.048/1994; Decreto n° 1.422/1995; Lei n° 9.649/1998; Lei n° 9.784/1999; Lei n° 10.180/2001; Lei n° 10.410/2002; Lei n° 10.683/2003; Decreto n° 5.063/2004; Decreto n° 5.383/2005; Decreto n° 5.497/2005; Decreto n° 5.532/2005; Portaria MCT n° 907/2006; Decreto n° 6.081/2007; Medida Provisória n° 389/2007.
Legislação orçamentária e de responsabilidade fiscal	Lei n° 4.320/1964; Decreto n° 99.188/1990; Lei Complementar n° 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.
Legislação de licitações e contratos	Lei n° 8.666/1993; Decreto n° 1.070/1994; Decreto n° 2.271/1997; Instrução Normativa n° 18/1997; Decreto n° 3.555/2000; Decreto n° 3.693/2000; Medida Provisória n° 2.026-3/2000; Lei n° 10.520/2002; Decreto n° 5.450/2005.
Legislação de direitos autorais	Lei n° 9.609/1998; Lei n° 9.610/1998.
Legislação de segurança da	Lei n° 8.159/1991; Decreto n° 3.505/2000; Lei n° 9.983/2000; Decreto n° 4.553/2002; Decreto n° 4.915/2003.

informação e crimes						
digitais						
Legislação de defesa	Lei n° 8.078/1990, Código de Defesa do Consumidor; Lei n° 8.987/1995.					
do consumidor						
Legislação e	Lei n° 8.069/1990; Lei n° 8.248/1991, Política Nacional de Informática; Emenda Constitucional					
orientações referentes a	n° 6/1995; Lei n° 9.755/1998; Lei n° 10.098/2000; Lei n° 10.176/2001; Decreto s/n°, de 29 de					
políticas de governo e	outubro de 2003; Decreto nº 5.378/2005; Decreto nº 5.707/2006; Lei Complementar 123/2006;					
do órgão/entidade	Instrução Normativa MDIC nº 103/2007.					
Requisitos do Controle Jurisprudência	Lei n° 8.443/1992; Lei n° 8.472/1992; Lei n° 10.406/2002; Decisão Normativa TCU n° 85/2007 TST, Súmula n° 331; TCU, Súmula 185; TCU, Súmula 247; Decisão 393/1994-TCU-Plenário;					
	Acórdão 395/1995-TCU-Segunda Câmara; Decisão 408/1996-TCU-Plenário; Acórdão 28/1997-TCU-Plenário; Decisão 20/1998-TCU-Plenário; Decisão 192/1998-TCU-Plenário; Decisão 140/1999-TCU-Plenário; Decisão 215/1999-TCU-Plenário; Acórdão 289/2000-TCU-Plenário;					
	Decisão 456/2000-TCU-Plenário; Decisão 819/2000-TCU-Plenário; Acórdão 323/2001-TCU- Primeira Câmara; Acórdão 805/2002-TCU-Primeira Câmara; Acórdão 691/2003-TCU-Plenário;					
	Acórdão 810/2003-TCU-Plenário; Acórdão 1.335/2003-TCU-Plenário; Acórdão 1.373/2003-TCU-Plenário; Acórdão 1.453/2003-TCU-Plenário; Acórdão 1.521/2003-TCU-Plenário; Acórdão					
	1.558/2003-TCU-Plenário; Acórdão 1.656/2003-TCU-Plenário; Acórdão 1.815/2003-TCU-					
	Plenário; Acórdão 227/2004-TCU-Plenário; Acórdão 307/2004-TCU-Plenário; Acórdão 341/2004-TCU-Plenário; Acórdão 657/2004-TCU-Plenário; Acórdão 782/2004-TCU-Primeira					
	Câmara; Acórdão 838/2004-TCU-Plenário; Acórdão 1.094/2004-TCU-Plenário; Acórdão					
	1.302/2004-TCU-Plenário; Acórdão 1.547/2004-TCU-Primeira Câmara; Acórdão 1.558/2004-					
	TCU-Plenário; Acórdão 1.785/2004-TCU-Plenário; Acórdão 1.978/2004-TCU-Plenário; Acórdão					
	2.094/2004-TCU-Plenário; Acórdão 2.561/2004-TCU-Segunda Câmara; Acórdão 140/2005-					
	TCU-Plenário; Acórdão 449/2005-TCU-Plenário; Acórdão 613/2005-TCU-Plenário; Acórdão					
	667/2005-TCU-Plenário; Acórdão 883/2005-TCU-Primeira Câmara; Acórdão 975/2005-TCU-					
	Segunda Câmara; Acórdão 1.007/2005-TCU-Primeira Câmara; Acórdão 1.707/2005-TCU-					
	Plenário; Acórdão 1.777/2005-TCU-Plenário; Acórdão 1.806/2005-TCU-Plenário; Acórdão					
	1.878/2005-TCU-Plenário; Acórdão 2.023/2005-TCU-Plenário; Acórdão 2.103/2005-TCU-					
	Plenário; Acórdão 2.138/2005-TCU-Plenário; Acórdão 2.171/2005-TCU-Plenário; Acórdão					
	2.172/2005-TCU-Plenário; Acórdão 2.257/2005-TCU-Plenário; Acórdão 108/2006-TCU-Plenário;					
	Acórdão 116/2006-TCU-Plenário; Acórdão 117/2006-TCU-Plenário; Acórdão 264/2006-TCU-					
	Plenário; Acórdão 304/2006-TCU-Plenário; Acórdão 310/2006-TCU-Plenário; Acórdão					
	440/2006-TCU-Plenário; Acórdão 786/2006-TCU-Plenário; Acórdão 950/2006-TCU-Primeira					
	Câmara; Acórdão 1.111/2006-TCU-Plenário; Acórdão 1.114/2006-TCU-Plenário; Acórdão					
	1.264/2006-TCU-Plenário; Acórdão 1.299/2006-TCU-Plenário; Acórdão 1.338/2006-TCU-					
	Plenário; Acórdão 1.970/2006-TCU-Segunda Câmara; Acórdão 3.140/2006-TCU-Primeira					
	Câmara; Acórdão 3.564/2006-TCU-Primeira Câmara; Acórdão 71/2007-TCU-Plenário; Acórdão					
	206/2007-TCU-Plenário; Acórdão 231/2007-TCU-Plenário; Acórdão 235/2007-TCU-Plenário;					
	Acórdão 296/2007-TCU-Segunda Câmara; Acórdão 362/2007-TCU-Plenário; Acórdão 539/2007-TCU-Plenário; Acórdão 646/2007-TCU-Plenário; Acórdão 828/2007-TCU-Plenário;					
	Acórdão 889/2007-TCU-Plenário; Acórdão 950/2007-TCU-Plenário; Acórdão 1.014/2007-TCU-					
	Plenário; Acórdão 1.092/2007-TCU-Plenário; Acórdão 1.329/2007-TCU-Plenário; Acórdão					
	1.480/2007-TCU-Plenário; Acórdão 1.690/2007-TCU-Primeira Câmara; Acórdão 1.699/2007-					
	TCU-Plenário; Acórdão 1.782/2007-TCU-Plenário; Acórdão 1.910/2007-TCU-Plenário; Acórdão					
	1.934/2007-TCU-Plenário;					
0 1 4 6	and a language of the state of					

Quadro 4. Áreas normativas relacionadas à contratação de serviços de TI e fontes mapeadas Fonte: O Autor

O processo de extração de requisitos legais dessas fontes e a sua consolidação foram explicitados no item "3.4.2.1 O processo de análise das fontes e de síntese de corolários" (p. 59).

Ao todo, foram utilizadas mais de 150 fontes de informação, incluindo as fontes não normativas, como mostrado na Tabela 1.

Tabela 1. Quantitativo de fontes utilizadas na elaboração do QRN

,	Tipo de Fonte	Quantidade
	Constituição Federal	1
	Emenda Constitucional	2
	Decreto-lei	3
	Lei	29
	Medida Provisória	1
	Decreto	25
	Portaria	1
	Norma Ministerial	1
	Norma Regulatória	3
	Norma Interna	4
	Decisão Normativa	1
	Súmulas	3
	Acórdão	46
	Decisão	8
	Artigo científico	4
	Artigo não científico	2 2
	Dissertação de Mestrado	
	Monografia de Especialização	1
	Livro	7
	Publicação	7
	Documento	1
	Base de dados	1
	TOTAL	153
- 1		

Fonte: O Autor

3.5.3 Análise de abrangência e adequação do QRN e ajustes

Essa etapa destinou-se a levantar as percepções sobre os problemas das contratações de serviços de TI, em evento aberto a gestores públicos e fornecedores de serviços de TI. O evento foi realizado nas dependências do TCU, nos dias 13 e 14/07/2006. Foram convidados a proferirem palestras e participar de debates o titular da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (órgão central do SISP18), gestores de TI de várias organizações públicas, pesquisadores, juristas e fiscalizadores.

Mais de 400 pessoas compareceram ao evento. O conteúdo das apresentações e das respostas havidas pode ser recuperado no sítio da Comunidade TIControle¹⁹.

Durante o evento, foram registradas 125 perguntas feitas pelos participantes do evento. Tais perguntas passaram a integrar o banco de dados deste trabalho e foram utilizadas na

¹⁸ SISP (Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática do Setor Público) é o sistema central de coordenação das atividades de TI do poder executivo federal, regulamentado pelo Decreto nº 1.048, de 21 de janeiro de 1994. ¹⁹ Ver em http://www.ti.controle.gov.br, item "1° Workshop de Contratação de Serviços de TI".

construção do QRN.

A correspondência entre cada pergunta e a parte do QRN que a atende pode ser apreciada no Apêndice B.

3.5.4 Análise da convergência das fontes do QRN

A Figura 9 apresenta o resumo das vinculações das três fontes de dados ao Modelo Genérico do processo de contratação, usado como guia na organização dos requisitos legais. O primeiro grupo de colunas (M1 a M6) refere-se aos modelos de referência adotados (COBIT, eSCM, PrATIco, MPS.BR-GA, PMBoK-Cap. 12 e Gespública). O segundo grupo de colunas refere-se às áreas normativas escolhidas para figurar neste trabalho (Leg1 a Leg9). O terceiro grupo, com apenas uma coluna, relaciona cada pergunta formulada por gestores públicos no 1º Workshop (etapa 3) com a fase ou etapa do processo cuja fundamentação a responde.

Outras fontes também utilizadas (artigos, trabalhos acadêmicos, exemplos práticos etc.) não estão relacionadas na Figura 14 porque excedem às fontes de dados previamente estabelecidas na metodologia. Quando conveniente, essas fontes adicionais foram agregadas para melhorar o entendimento do gestor público quanto a um tema em particular que não estivesse claro na legislação ou nos modelos de referência adotados. Por exemplo: na etapa "Definição do Modelo de Gestão do Contrato", pareceu adequado acrescentar a referência ao Manual do Gestor de Contratos do Superior Tribunal de Justiça (STJ), norma interna que define responsabilidades do gestor do contrato e que pode servir de inspiração a outros órgãos e gestores públicos, embora não se possa considerá-la referência legal, exceto para o próprio STJ.

Quadro Referencial Normativo para o processo de
Contratação de Serviços de TI no Setor Público
(quadro resumo)

(qua	ai o	o resumoj																	
		┡						culações das fontes de dados à fase ou et											
Modelo Genérico do Processo		Modelos de ref.					Marco legal												
	Ľ.				$\frac{8}{4}$	M5.PMBoK,C12	₹	_	Leg2.Organiz.Adm	_	_eg4.Licit.Contr				_	_	1°WorkshopCS		
	∄.	2	_	\leq	≧	PM	G	.eg	ğ	_eg	4	_	Leg	seg	gg8	ege ,	1 %		
	δg	1.0	12	P	Š.	Bol	gsp	0	aniz	3.0	읁	eg5	6.A	5	.Po	0	j		
Face ou atoma de processo	Núm. corolários	M1.COB	M2.eSCN	M3.PrATIco	M4.MPS.Br-G	0,0	M6.Gespública	Leg1.Constit	À	Leg3.Orçam	Š	Leg5.CDC	Leg6.Autora	.SegurCrimes	Leg8.Políticas	Leg9.Controle			
Fase ou etapa do processo		∃	_	8	×	12	_		_	3	<u>.5</u>	<u>8</u>	<u> </u>	es			<u> </u>		
Planejamento Institucional	11	9	4	- 1		-	11	6	22	7		-	-	-	2		5 .		
Planejamento de TI	4	16	1	-	-	-	8	1	1	-	-	-	-	-	-	- 1	5 1		
Organização e estrutura de TI	3	1	4	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	5 -		
Liderança	3	4	-	-	-		2	3	3	-	-	-		-	2	-	3 -		
Gestão de Pessoal de TI	10	2	4				3	-	10	-1	2				3	- 2	6 4		
Estratégia de contratação de serviços de TI	10	9	36	-	-1	1	2	-	8	-	13	-	4	-	1	3 1	3 13		
Orçamentação	2	4	- 1	6	-	1	-1	-	-	6	3		-	-	-	-	5 1		
Planejamento da Contratação	6	8	1	2	-	1	-	2	5	-	11	-	-	-	-	-	9 -		
Planejamento preliminar da contratação	1	1	1								8						3 -		
Fundamentação do objetivo da contratação	5	5	2	1	1			3	2		2				3	- 1			
Designação da equipe projetista	3	3	1	6	÷			Ĭ.	-		8				Ĭ.	- 1			
Definição dos requisitos da contratação	12	6	÷		6		10	4	4		30	3	4	7	6	3 4			
Análise de mercado	6	1	2	4				1	1		16	1			3	. 2			
Definição do modelo de prestação dos serviços	27	l'	1	8	2			7	10		31	2				- 13			
Definição do gestor do futuro contrato	3		2	2				1			2						1 .		
Análise de impacto da contratação	4	1						l i	1		15					. 1			
Aprovação dos estudos técnicos preliminares	3	2		1							6						6 -		
Planejamento definitivo da contratação	2	-									9								
Definição do objeto da contratação	11										26					- 1	4 1		
Definição do modelo de remuneração	2		- 1		•	•	•	1	•		10	•					4 .		
Definição do modelo de seleção de fornecedor	34	l ·	1	2	·	÷	÷	5	2	1	66	÷	÷	ė	11	- 5			
Definição dos critérios de seleção do fornecedor	24	1		3	2	•	-	J J		- 1	30	•	•		11	- 12			
Definição do modelo de gestão do contrato	13	0	21	5	2	1	2			ė	23	16	2	6	1	1 1			
Levantamento e análise de preços de mercado	5	1	1	2	J	- 1			Ü		11	10		0	1	1 2			
Análise da economicidade da contratação	3	3	2		1		•		•		3	-	÷	•			7 .		
Encerramento do planejamento	2	1		1		3			4		1			6			1 .		
···	3	-	4	1	-				-		1	-					4 .		
Seleção e Contratação de Fornecedor Formalização do pedido de contratação	7	3		·							11					- 2	5 1		
	10	1	-	7	2	2	-	2		-				-					
Seleção		-	-	/	3	3	-	۷	4	-	12	- 1	-	-		- 1	b -		
Assinatura do contrato	4	- 45	_	-	_		-		2	5	6	_	_	_	1	•			
Gestão Contratual	2	15		4		1					4								
Iniciação do Contrato	2	1	5	4	2	-	-		-		2	-	-		-		3 -		
Execução contratual	1	3								-	3				-				
Encaminhamento de demandas	4	-	-	2	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	- 1	6 -		
Monitoração técnica da execução	7	9	3	2	4		2				8			2		1	3 -		
Atestação técnica	5	1	-	1	2	-	-	-	-	2	10	-	-	-	-	-			
Monitoração administrativa do contrato	5	2	5		-1		1	3	3		5				1	- 1	1 .		
Avaliação de problemas e ajustes do contrato	2	5	3	-	2	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	4 -		
Encerramento e transição contratual		2	15	3	-	2			-		12	2	-1		-		6 -		
Controle e Governança	3	4		-	-	-	-		3	-	-	-	-	-	-	-	2 -		
Monitoração interna e aprendizado	4	20	- 1	6			7	2			2					1 1	5 .		
Transparência	2	1					3			1	8				2		1 .		
Monitoração externa	8	1		-				6	22	1	3				1	4	4 -		
montoração externa		1						Ľ.								-			

Figura 9. Quadro-resumo da vinculação do QRN às fontes de dados

Fonte: O Autor

As etapas 1, 2 e 3, previstas na metodologia, foram executadas por meio de ajustes cíclicos do Modelo Genérico de processo, das vinculações às fontes e dos corolários

sintetizados até alcançar-se suficiente convergência, que foi caracterizada quando:

- alcançou-se o menor número de fases ou etapas com suficiente distinção entre si e suficiente fundamentação nas fontes;
- todos os elementos relevantes sobre fases ou etapas de contratação presentes na legislação de licitações e contratos (especialmente os derivados das Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e do Decreto 3.555/2000) estavam presentes no Modelo Genérico do processo de contratação;
- todos os problemas reais registrados nas perguntas colhidas 1º Workshop estavam endereçados no QRN;
- cada fundamentação relevante foi conectada a um corolário;
- alcançou-se balanceamento e harmonia entre as partes suficientes para tornar o QRN
 compreensível ao gestor público de TI, com base na experiência do autor e de
 acordo com a opinião de analistas do TCU, especialistas na fiscalização de TI, que
 contribuíram durante a elaboração do QRN.

O Quadro Referencial Normativo assim elaborado contém a coleção de requisitos legais, expressos de forma factível, clara, assertivas e verificável, e constituídos de três elementos: a declaração do requisito (corolário); a conexão do requisito com as fontes que o fundamentam; a transcrição dos excertos das fontes de referência para o gestor que desejar maior aprofundamento.

Como se pode observar na Figura 9, todas as fases e etapas do Modelo Genérico do processo de contratação foram relacionadas com a legislação aplicável. Apenas a etapa "Definição do Objeto do Contrato" não foi claramente identificada nos modelos de referência, embora esteja claramente definida na legislação pública brasileira aplicável.

Como se pode perceber na coluna "Quest.", as perguntas colhidas no 1º Workshop

concentraram-se em torno dos dois temas centrais do evento:

- Quais seriam os modelos aceitáveis de prestação de serviços de TI?; e
- Quais seriam os tipos e critérios de licitação aceitáveis para a contratação de tais serviços?

3.5.5 Formatação do QRN

A forma escolhida para apresentar o estudo em questão buscou aliar as facilidades de navegação em hipertexto (como é comumente feito na Internet) às orientações técnicas da ABNT acerca da apresentação de informações, citações e referências. Na Figura 10 e na Figura 11 são apresentadas telas-exemplo do quadro referencial normativo. Nota-se que há duas seções fundamentais: à esquerda, o Modelo Genérico de contratação extraídos da literatura especializada. À direita, o conteúdo relativo a cada tópico do Modelo Genérico de contratação.

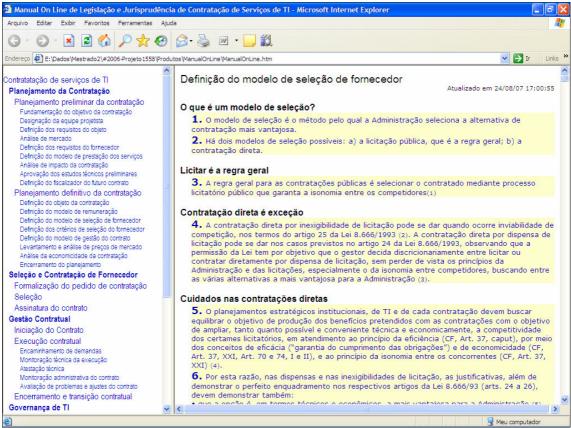


Figura 10. Exemplo de tela do QRN: subseções e corolários

Fonte: O Autor

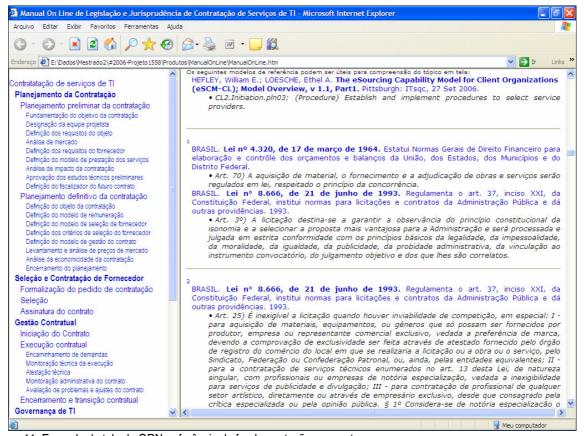


Figura 11. Exemplo de tela do QRN: referência da fundamentação e excertos

Fonte: O Autor

O conteúdo da direita está estruturado da seguinte forma:

- **Título geral**, que se refere ao tópico em questão;
- Informação da data e hora de atualização, visto que o modelo deve receber adições
 e correções na medida em que são publicados aprovados novos acórdãos ou
 legislações, ou ainda à medida que são percebidas oportunidades de melhoria na
 abordagem de determinado assunto;
- Título de seção, que é a chamada em negrito que facilita a navegação pelo documento e consta do sumário na versão do estudo em papel;
- **Corolários**, que são construções semânticas que buscam apoio na legislação e jurisprudência para orientar o correto procedimento do gestor de TI. Cada entendimento ou fragmento de entendimento pode apontar, por meio de *hiperlink*, para a fundamentação que o apóia;

- Fundamentação para o tópico, que é a referência aos modelos disponíveis na literatura especializada que inspiraram a adoção do tópico como parte do Modelo Genérico de contratação. Essa fundamentação aponta também para o documento disponível na Internet que poderá ser usado para maiores esclarecimentos técnicos sobre tópico em questão;
- Fundamentação do corolário, que é a coleção de referências à legislação, à jurisprudência ou ainda a outras fontes que apóiam a construção semântica do corolário. Tal fundamentação é construída com *hiperlink* ativo para o documento original em questão disponível na Internet e traz recortes ou excertos do texto original que foram utilizados para a elaboração do corolário. Eventualmente, trechos do excerto são destacados em cor diferente para indicar qual a parte do excerto está sendo evidenciada na construção do corolário;
- O número do corolário de origem, que corresponde ao número indicado ao final de corolário ou parte de corolário com fundamentação própria, e que também é hiperlink que permite navegar de volta à seção que contém o respectivo corolário.

Deve-se ressaltar que a elaboração do QRN também procurou atender à diretriz de "propiciar elementos para manifestação do Tribunal sobre o assunto [contratação de serviços de informática] [...] de modo a fornecer orientações de conduta aos gestores" (Acórdão 1558/2003-TCU-Plenário, itens 38 e 9.7). Por essa razão, o desenvolvimento do QRN e a formatação de sua apresentação buscaram, na medida do possível, adotar o ponto de vista do gestor de TI e refletir o processo de contratação de serviços que ele realiza.

Para facilitar a compreensão inicial e a localização de temas foi acrescentado o índice remissivo ao final do documento.

No Apêndice F é apresentado o Quadro Referencial Normativo completo, que contém os parâmetros legais e jurisprudenciais que devem balizar a contratação de serviços de TI no

setor público.

3.6 Coleta de dados

A coleta de dados sobre a percepção de gestores públicos acerca do QRN foi feita por meio das seguintes ações:

- preparação e validação do questionário a ser aplicado;
- apresentação do QRN, por meio de workshop, a gestores públicos oriundos de áreas envolvidas no processo de contratação de serviços;
- coleta de percepções por meio de questionário enviado por correio eletrônico.

3.6.1 Preparação do questionário e sua validação semântica

As perguntas do questionário foram elaboradas a partir das suposições iniciais desta pesquisa²⁰:

- Há carência de conhecimento da legislação aplicável às contratações de serviços nas áreas de TI no setor público;
 - o Como perguntas diretas sobre a eventual carência de conhecimento sobre a legislação aplicável poderiam causar constrangimentos, pois é pressuposto que todo servidor público conhece a legislação que fundamenta seus atos²¹, optouse por investigar essa suposição por meio de evidências indiretas, obtidas por análise cruzada nas respostas das outras perguntas;
- Há dificuldade de comunicação entre as áreas envolvidas no processo de contratação de serviços de TI;

Ver o item "1.5 Suposições", na p. 22.
 A pressuposição decorre da exigência contida no princípio da legalidade, caput do art. 37 da Constituição Federal.

- Pergunta 1 (Existem dificuldades de comunicação entre as áreas participantes do processo de contratação e gestão de contratos de serviços de TI? Se sim, quais são as causas?). Essa pergunta teve o objetivo de avaliar a percepção dos respondentes sobre a qualidade da comunicação que dá suporte ao funcionamento do processo de contratação de serviços de TI em suas organizações;
- Um quadro referencial normativo ancorado no Modelo Genérico do processo de contratação pode ser reconhecido como útil para auxiliar o gestor público de TI a melhorar seus processos de contratação de serviços;
 - Pergunta 2 (O Quadro Referencial Normativo (QRN) apresentado contém um Modelo Genérico de contratação subdividido em passos seqüenciais. Esses passos correspondem a um processo de contratação real?). Essa pergunta teve o objetivo de avaliar a percepção dos respondentes sobre a correspondência entre o Modelo Genérico de contratação inserido no QRN e o processo de contratação de serviços de TI que realmente deve ser praticado nas organizações públicas, buscando verificar se não há faltas ou excessos;
 - O Pergunta 3 (As fases, passos e indicações preconizados pelo QRN estão adequados às demandas legais que você conhece?). Essa pergunta teve o objetivo de avaliar a percepção dos respondentes sobre a conformidade do QRN com a legislação aplicável conhecida pelo respondente;
 - Pergunta 4 (O QRN poderá ser útil para o gestor de TI do serviço público?
 Se sim, de que forma?). Essa pergunta teve o objetivo de avaliar, de forma aberta, a percepção dos respondentes sobre como o QRN poderia ser útil ao gestor público;

- A adoção de maior rigor no cumprimento dos requisitos legais, com base em um quadro referencial normativo, poderá causar impactos positivos e negativos, e poderá enfrentar resistências.
 - Pergunta 5 (Quais poderiam ser os impactos da aplicação do QRN a um processo real de contratação?). Essa pergunta do questionário tinha o objetivo de recolher impressões sobre os possíveis impactos da adoção do QRN no processo de contratação de serviços de TI na organização em questão;
 - O Pergunta 6 (Poderá haver adaptações, reformulações, resistências, barreiras, algumas dificuldades na sua implementação? Quais?). Essa pergunta teve o objetivo de recolher impressões sobre as possíveis reações à adoção do QRN no processo de contratação de serviços de TI na organização em questão.

Pergunta 7 (Há algum outro comentário que gostaria de fazer? Se desejar, sinta-se livre para fazer qualquer comentário.). Essa pergunta teve o objetivo de permitir ao respondente criticar o método adotado de pesquisa, a semântica das perguntas, o QRN ou quaisquer comentários que julgasse oportuno fazer; como a pergunta tem caráter geral, as respostas a essa pergunta não foram aproveitadas para fins de análise neste trabalho, em virtude de sua dispersão, mas, em alguns casos, auxiliou na interpretação das respostas dadas pelo respondente nas outras questões.

A validação semântica das perguntas do questionário foi realizada conforme preconizado por Gil (2006, p. 137), e contou com a colaboração de alunos (alguns dos quais participantes da Comunidade TIControle) e professores envolvidos na pesquisa de governança de TI no setor público, no mestrado da Universidade Católica de Brasília. Essa validação foi realizada por meio de sessão de apresentação do QRN, com 40 minutos de duração, seguida de sessão de diálogo estimulado pelas perguntas do questionário, e, finalmente, de sessão sobre o

entendimento das próprias perguntas. Todo o processo foi gravado em vídeo, e a análise das percepções do grupo sobre as perguntas permitiu o aperfeiçoamento das perguntas do questionário.

3.6.2 Apresentação do conteúdo do QRN a gestores públicos

O QRN foi previamente apresentado em *workshop* interno, envolvendo somente os gerentes máximos das áreas de TI dos órgãos membros da Comunidade TIControle e seus assessores, com cerca de 40 pessoas. Essa apresentação, ocorrida no auditório do Interlegis, Brasília-DF, teve duração total de 24 horas (seis manhãs) e permitiu a exposição dos requisitos legais catalogados no QRN com bastante detalhamento. Vários ajustes no QRN foram realizados em decorrência de críticas formuladas nessa fase.

Em razão dos resultados desse workshop interno, a Comunidade TIControle autorizou a realização de *workshop*, mais conciso, cujo público-alvo seriam todas as áreas envolvidas nas contratações de serviços de TI, nos órgãos-membros, ficando estabelecido que cada gerente máximo de TI poderia inscrever até 40 pessoas de sua organização²² para participar do evento, especialmente das áreas de TI, administrativa, consultoria jurídica e controle interno.

A apresentação do QRN para esse público mais amplo, exclusivamente no contexto da Comunidade TIControle, ocorreu no dia 06/11/2007. O evento foi realizado no auditório do Tribunal Superior do Trabalho, com duração de oito horas, e contou com a presença de 324 pessoas. Durante a apresentação, os participantes foram alertados no sentido de que receberiam convite para responder a questionário, por meio eletrônico, acerca do QRN.

No Apêndice C estão disponíveis os seguintes elementos para apreciação:

• Anúncio do evento;

²² A presença de representantes da Justiça (Federal ou do Trabalho) sediada nos estados deveu-se à ocorrência do evento Congresso Nacional de Informática Pública – Judiciário (CONIP-Jud) na mesma semana.

- Notícia publicada no Jornal do Senado sobre o evento;
- Cópia da apresentação projetada durante o evento.

A apresentação do QRN foi estruturada em quatro blocos de exposição, intercalados por seções de respostas às perguntas formuladas por escrito. Em razão da duração reduzida, foram enfatizados os seguintes aspectos do QRN:

- O fundamento legal para a contratação de serviços no setor público;
- O planejamento institucional e de TI como base para as contratações;
- Os requisitos legais para a fase de planejamento da contratação;
- Os requisitos legais para a fase de gestão do contrato assinado.

Todo o material apresentado, inclusive o áudio e o vídeo da apresentação, pode ser consultado no site da Comunidade TIControle²³. Além do material apresentado, foi distribuída versão reduzida do QRN (brochura A5, com 81 páginas), contendo a íntegra dos corolários formulados e a indicação das fontes que os fundamentam, porém sem a transcrição dos excertos das fontes, que integram a versão completa, também disponível no site da Comunidade TIControle.

3.6.3 Procedimento de coleta de dados por meio de questionário

Em função do interesse em obter o maior número possível de respostas, optou-se pela realização de amostragem tentativamente censitária do grupo que compareceu ao *workshop*. Por isso, foi encaminhada mensagem de correio eletrônico para todos os 324 participantes do evento, convidando a participar desta pesquisa por meio de resposta ao questionário incluso na própria mensagem. O texto da mensagem encaminhada pode ser observado na Figura 12.

O campo "assunto" ("subject") de cada mensagem continha um número identificador

²³ Ver Eventos/2º Workshop de Contratação de Serviços de TI em http://www.ti.controle.gov.br/.

único da pessoa em questão, adicionado de dígito verificador em módulo 11 para garantir que a leitura eletrônica das respostas obtidas atribuísse as respostas às pessoas corretas (p.ex. "Contratação de Serviços de TI: QUEST0561", referente à pessoa número 056 do cadastro de participantes do evento, sendo o dígito verificador igual a 1).

Cada pergunta foi identificada unicamente no corpo da mensagem de correio eletrônico, precedendo as perguntas de caráter demográfico com a marca "P1" e as perguntas de pesquisa com a marca "P2". O programa de computador desenvolvido para fazer a leitura e a contabilização das respostas utilizou essas marcações para identificar as posições inicial e final de leitura de cada resposta, procedimento esse conhecido como *parsing*.

Das 324 mensagens encaminhadas, verificou-se que 319 endereços eletrônicos se confirmaram como válidos ou não foram bloqueados por algum sistema do tipo *anti-spam*. Foram feitas duas reiterações ao longo de duas semanas de prazo para resposta (09 a 23/11/2007). O prazo de apenas duas semanas foi escolhido de modo a equilibrar a necessidade de colher o maior número possível de contribuições com a necessidade de garantir que os respondentes ainda mantivessem boa memória dos aspectos abordados na apresentação realizada.

Foram recebidos 122 questionários respondidos. Nas respostas recebidas, os campos de informações demográficas (gênero, escolaridade, instituição de origem, área de atuação e papel exercido) foram padronizadas para fins de contabilização. Além disso, foram removidas todas as referências que pudessem identificar a pessoa ou o órgão de origem, com o propósito de preservar o anonimato de cada respondente, conforme prometido nos documentos de convite de resposta à pesquisa. Todas as alterações realizadas foram controladas, são auditáveis e não alteram quaisquer idéias transmitidas pelos textos originais. Os textos originais também foram preservados em bases separadas para fins de verificação em caso de dúvida quanto ao processo de padronização e são tratadas como informações reservadas. As

respostas às seis perguntas formuladas podem ser apreciadas no Apêndice D, já tratadas para descaracterização do respondente e do órgão de origem.

Ouestionário de Pesquisa

Prezado participante, foi uma grande honra contar com sua presenca no 2º Workshop sobre Contratações de Servicos de TI.

Conforme informado no evento, o trabalho apresentado faz parte de minha dissertação de mestrado. Gostaria de sua colaboração para responder algumas questões deste questionário. O mesmo servirá como fonte de dados para averiguar a adequação e a utilidade do Quadro Referencial Normativo sobre Contratação de Serviços de TI no Setor Público.

É importante ressaltar que os dados aqui levantados serão compilados e divulgados na forma de parâmetros, preservando totalmente a identidade de cada respondente. Por gentileza, observe os seguintes cuidados:

- 1. para responder, primeiro escolha a opção RESPONDER/REPLY do seu programa de correio eletrônico, e então responda às questões na mensagem que enviará de volta para o endereço QRN@cscruz.org;
- 2. as questões precisam ser respondidas da maneira como estão formuladas, mas há uma última questão para considerações gerais que poderá ser usada para indicar quaisquer aspectos adicionais que desejar comunicar;
- o questionário deverá ser respondido individualmente;
- 4. não há respostas 'certas' ou 'erradas', pois o importante é mostrar de forma sincera como você vê cada uma das questões apresentadas;
- 5. procure responder a todas as questões, embora a última questão seja realmente opcional;
- 6. você pode responder quando desejar, porém somente as respostas encaminhadas até o dia 23/11/2007 farão parte da minha análise de dados e dos ajustes do quadro referencial normativo proposto para defesa iunto à banca examinadora.

Algumas pessoas aparecem em nossa base de dados com mais de um endereco de correio eletrônico. Se for o seu caso, responda somente uma vez e ignore as demais mensagens.

Sua participação é muito importante para a finalização deste trabalho e desde já agradeço sua atenção e cooperacão. Futuramente encaminharei uma cópia completa da dissertacão de mestrado, incluídas as correcões e a versão completa do Quadro Referencial Normativo sobre Contratação de Servicos de TI no Setor Público.

Coloco-me à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários por meio da caixa postal QRN@cscruz.org.

Cordialmente.

Cláudio Silva da Cruz

1) Dados demográficos

P11) Nome:

P12) e-mail para retorno:

P13) Sexo (M ou F):

P14) Escolaridade (marque com um 'X'):

P14A() Nível médio

P14B() Superior incompleto

P14C() Superior completo

P14D() Especialização/MBA

P14E() Mestrado (Acadêmico ou Profissional)

Figura 12. Questionário encaminhado aos participantes do 2º Workshop

Fonte: O Autor

P14G() outro - 6	pecificar:	
P15)Instituição e	n que atua no serviço público:	
P16A() área de P16B() área orç		
P16C() área jur P16D() área de	citações	
P16E() área de P16F() área de	ormalização de contratos ontrole interno	
	inistrativa, ordenadora de despesas egócio finalístico da minha organização, diferente das anteriores - especificar:	
P17) Qual dos p um 'X'):	péis abaixo mais se aproxima daquele que você regularmente desempenha? (marc	que com
P17A([°]) gerente P17B() gerente	náximo da área acima indicada itermediário da área acima indicada ão comissionado atuando na área acima indicada	
P17D() outro pa	el - especificar:	
2) Questõ	s: Na sua percepção	
	esse uma cópia da apresentação do QRN em: http://www.ti.controle.gov.br/evento:trl_TiControleV04.ppt	s/2007-11
	uldades de comunicação entre as áreas participantes do processo de contratação erviços de TI? Se sim, quais são as causas?	e gestão
	eferencial Normativo (QRN) apresentado contém um modelo genérico de contrataç ssos seqüenciais. Esses passos correspondem a um processo de contratação rea	
P23) As fases, p conhece? Resposta23.	ssos e indicações preconizados pelo QRN estão adequadas às demandas legais q	jue você
P24) O QRN po Resposta24.	erá ser útil para o gestor de TI do serviço público? Se sim, de que forma?	
P25) Quais pode Resposta25.	iam ser os impactos da aplicação do QRN a um processo real de contratação?	
P26) Poderá ha implementação? Resposta26.	or adaptações, reformulações, resistências, barreiras, algumas dificuldades na sua Quais?	

P27) Há algum outro comentário que gostaria de fazer? Se desejar, sinta-se livre para qualquer comentário.

Resposta27.

4 RESULTADOS

Nesta seção, são apresentados o Modelo Genérico do processo de contratação de serviços de TI no setor público, o Quadro Referencial Normativo e as respostas dos gestores públicos ao questionário sobre suas percepções relativas ao QRN.

4.1 O Modelo Genérico do processo de contratação de serviços de TI

O Modelo Genérico do processo de contratação de serviços de TI foi sintetizado a partir da análise comparativa dos modelos eSCM, PrATIco, MPS.BR, PMBoK, COBIT e Gespública e dos requisitos legais relacionados com as contratações de serviços, em especial aqueles que regulam o procedimento licitatório (Lei 8.666/1993, a Lei 10.520/2002 e o Decreto 3.505/2000).

O principal objetivo do Modelo Genérico, neste trabalho, foi servir de arcabouço para a vinculação (categorização temática) dos requisitos legais e jurisprudenciais.

Portanto, o Modelo Genérico não pretendeu servir de modelo para a estruturação do

processo de contratação das organizações públicas, embora isto possa ser desenvolvido futuramente. É importante ressaltar que a legislação não estabelece muitos detalhes sobre a seqüência de procedimentos das fases de planejamento institucional, planejamento de TI e planejamento de contratações.

A Figura 13 apresenta o Modelo Genérico do processo de contratação, com seis fases.

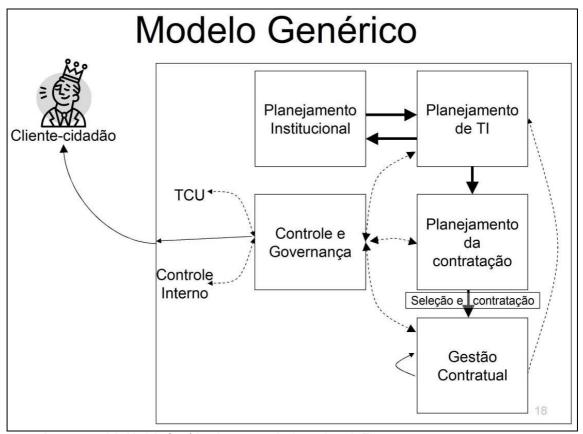


Figura 13. Aspecto geral do Modelo Genérico de contratação de serviços de TI Fonte: O Autor

A fase "Seleção e contratação" é representada em tamanho menor porque é essencialmente de responsabilidade da área administrativa nas organizações públicas, e não da área de TI.

As fases "Planejamento Institucional", "Planejamento de TI" e "Controle e Governança" são incluídas com destaque no Modelo Genérico porque são consideradas fundamentais para se obter alinhamento entre TI e o negócio institucional. Esse alinhamento pressupõe intensa participação da área de TI nessas fases, embora não sejam de sua responsabilidade exclusiva.

No QRN, a fase "Planejamento de TI" foi detalhada para poder receber a vinculação de requisitos legais específicos relacionados com os seguintes temas:

- Organização e estrutura de TI:
 - Liderança;
 - o Gestão de pessoal de TI;
 - o Estratégia de contratação de serviços de TI;
- Orçamentação.

A fase "Controle e Governança" foi detalhada para receber o vínculo de requisitos legais relacionados com:"

- Monitoração interna e aprendizado;
- Transparência;
- Monitoração externa.

A fase "Seleção e Contratação", realizada pela área administrativa e não pela área de TI, foi detalhada em:

- Formalização do pedido de contratação;
- Seleção;
- Assinatura do contrato.

A Figura 14 apresenta as etapas da fase de "Planejamento da contratação".

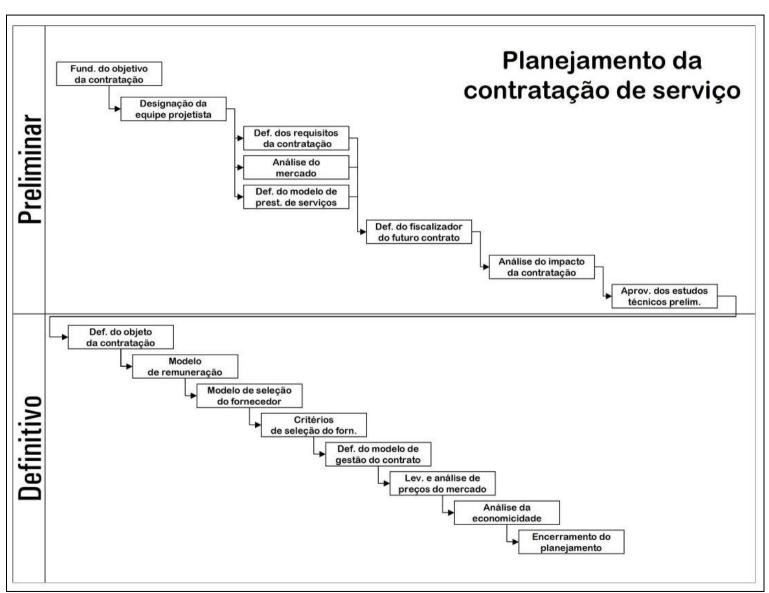


Figura 14. Detalhamento da fase de planejamento da contratação

Fonte: O Autor

A fase "Planejamento da contratação" foi dividida em duas subfases:

- Planejamento Preliminar, cujo propósito é assegurar que a necessidade de
 contratação esteja bem caracterizada e fundamentada, que é técnica e legalmente
 viável, que é compatível com as condições e recursos existentes na organização e
 que é oportuna e conveniente para a organização em termos estratégicos;
- Planejamento Definitivo, cujo propósito é o detalhamento de todos os elementos
 necessários ao procedimento licitatório (se for o caso), à contratação, e à gestão do
 contrato resultante. O termo de referência (ou projeto básico) e a minuta do contrato
 são os produtos do planejamento definitivo.

O Planejamento Preliminar foi dividido nas seguintes etapas:

- Fundamentação do objetivo da contratação, que é quando o alinhamento da
 contratação com as diretrizes estratégicas deve ser demonstrado, bem como o aval e
 o compromisso de todos os atores e stakeholders envolvidos. Quanto esses
 pressupostos não estão presentes, o planejamento da contratação não deve
 prosseguir;
- Designação da equipe projetista, que deve envolver formalmente as pessoas que participarão do planejamento, assegurando que sejam suficientemente capacitadas e que representem adequadamente os interesses dos stakeholders;
- Definição dos requisitos da contratação, que é o levantamento de requisitos internos (funcionais e não funcionais) e externos que a contratação deve atender para prover o benefício desejado;
- Análise de mercado, cujo objetivo é conhecer as alternativas que o mercado oferece para atender à demanda de contratação em questão;
- Definição do modelo de prestação dos serviços, que é a definição dos resultados requeridos do fornecedor e das atividades necessárias para realizá-los, sua forma de

- realização e mensuração e sua compatibilidade com o plano de cargos da organização pública em questão;
- **Definição do gestor do futuro contrato**, que deve ser escolhido de antemão de modo a participar do detalhamento da contratação e de modo a assegurar que o modelo de gestão do contrato seja factível;
- Análise de impacto da contratação, que é a avaliação da capacidade da organização em assumir as responsabilidades e as conseqüências decorrentes da contratação (impactos orçamentários, financeiros, sociais, políticos, ambientais, culturais, técnicos etc.) e da conveniência e oportunidade da contratação diante das condições de mercado, das características da organização pública cliente e da especificação do problema de negócio a ser resolvido com a contratação;
- Aprovação dos estudos técnicos preliminares, que é a declaração formal da autoridade competente confirmando a existência de todos os pressupostos necessários à contratação e a oportunidade e conveniência de que o serviço demandado seja contratado.

O Planejamento Definitivo da contratação foi dividido nas seguintes etapas:

- Definição do objeto da contratação, quando é sintetizada a frase de declaração do
 objeto que representará a essência da contratação, e que dará nome ao processo
 formal, bem como será tornada pública nos sistemas de informação governamentais;
- Definição do modelo de remuneração, que é o estabelecimento dos produtos requeridos da contratação e o seu método de valoração, bem como o fluxo financeiro da contratação, e que condicione o pagamento a resultados efetivos;
- Definição do modelo de seleção de fornecedor, que é a escolha entre licitar ou não licitar, e entre as várias modalidades e tipos de licitação;

- Definição dos critérios de seleção do fornecedor, que é o estabelecimento dos critérios de habilitação para competição, dos critérios técnicos de aceitabilidade ou valoração das propostas técnicas dos licitantes, dos critérios de julgamento do preço ofertado, do critério de julgamento (tipo de licitação: "menor preço", ou "técnica e preço", ou "melhor técnica") e do critério de desempate;
- Definição do modelo de gestão do contrato, que é a definição de todos os procedimentos, papéis e responsabilidades que terão lugar durante a execução contratual, as formas de mensuração e pagamento dos serviços, o tratamento da segurança da informação, da propriedade intelectual, as responsabilidades comerciais, fiscais, trabalhistas e previdenciárias, as cláusulas de apenação e as condições de encerramento do contrato.
- Levantamento e análise de preços de mercado, que é a consulta ao mercado sobre a consistência dos elementos da contratação e sobre a estimativa de preço com orçamento detalhado;
- Análise da economicidade da contratação, que é a avaliação final da oportunidade
 e conveniência da contratação diante da análise de custo-benefício com base no
 valor estimado para a contratação;
- Encerramento do planejamento, que é a entrega formal dos resultados do planejamento da contratação pela equipe designada, contendo a minuta do termo de referência (ou projeto básico) e a minuta de contrato.

A Figura 15 apresenta as etapas da fase de "Gestão contratual".

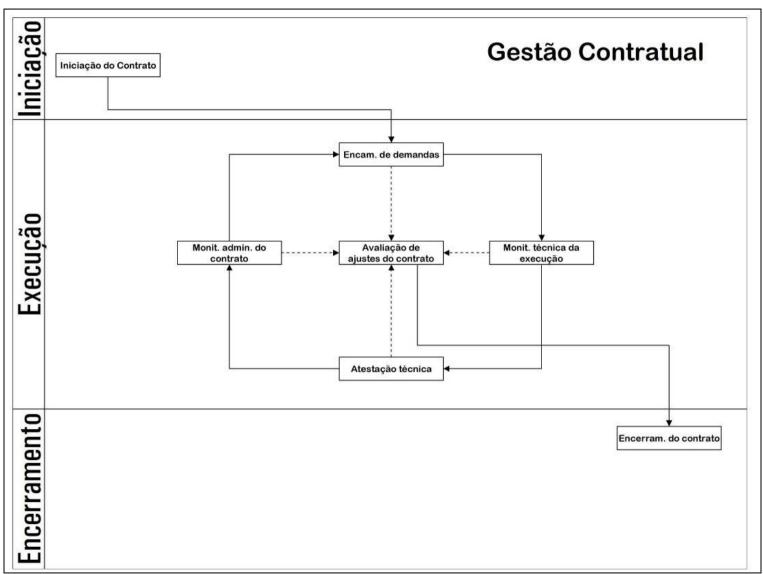


Figura 15. Detalhamento da fase de gestão contratual Fonte: O Autor

A fase de "Gestão contratual" foi dividida em três subfases:

- Iniciação do contrato, que se presta ao esclarecimento a todos os envolvidos em realizar os benefícios do contrato assinado de todos os detalhes relevantes constantes do edital, da proposta vencedora e do contrato. Cada procedimento deverá ser analisado e aceito, de modo a reduzir os riscos de conflito durante a execução contratual;
- Execução do contrato, que envolve a realização contínua dos procedimentos previstos no modelo de gestão do contrato, de modo a: encaminhar adequadamente as demandas de serviços ao preposto da contratada; monitorar tecnicamente a sua realização; atestar a sua realização mediante a comparação com os critérios de aceitação de serviços previamente estipulados, encaminhando a proposta de pagamento na exata medida dos benefícios auferidos da contratação, monitorar administrativamente o cumprimento de todas as obrigações contratuais e legais; e avaliar os problemas que surgirem durante a execução contratual, avaliando permanentemente a conveniência da continuidade do contrato;
- Encerramento do contrato, quando devem ser executados procedimentos especiais de transição contratual, de modo a garantir a continuidade de serviços e a segurança dos ativos pertencentes ao contratante, principalmente da informação.

4.2 O Quadro Referencial Normativo (QRN)

O Quadro Referencial Normativo é constituído de 289 corolários fundamentados por mais de 2000 vínculos a cerca de 150 fontes. O QRN completo pode ser apreciado no Apêndice F (p. 252).

Os principais requisitos ou recomendações da legislação e da jurisprudência para as contratações de serviços de TI podem ser resumidos conforme apresentado nos tópicos 4.2.1 a

4.2.10, a seguir.

4.2.1 Coerência com o planejamento institucional e de TI

O planejamento é um princípio fundamental da Administração Pública (Decreto-lei 200/1967, art. 6°, inc. I) e a eficiência, a legitimidade e a economicidade administrativa são mandamentos constitucionais (Constituição Federal, art. 37, *caput*). Portanto, todo procedimento administrativo deve levar em consideração as diretrizes estabelecidas pelo sistema de planejamento da organização pública em questão para fundamentar sua motivação (Lei 9.784/1999, arts. 2° e 50).

Por essa razão, o TCU vem recorrentemente decidindo que as contratações de TI devem ser planejadas minuciosamente, em harmonia com o planejamento institucional e de tecnologia da informação (Acórdão 1.521/2003-TCU-Plenário, item 9.2.2.3; Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, item 9.3.11; Acórdão 2.094/2004-TCU-Plenário, item 9.1.1; Acórdão 117/2006-TCU-Plenário, item 9.2.1).

[...] todas as aquisições devem ser realizadas em harmonia com o planejamento estratégico da instituição e com seu plano diretor de informática, quando houver, devendo o projeto básico guardar compatibilidade com essas duas peças, situação que deve estar demonstrada nos autos referentes às aquisições. (Acórdão 2.094/2004-TCU-Plenário, item 9.1.1)

4.2.2 Envolvimento dos requisitantes

As áreas de TI existem para agregar valor ao negócio das organizações em que se inserem, mas é o direcionamento estratégico que define em que sentido a área de TI deve se mover (ITGI, 2007, p. 5, 11).

Neste sentido, o Decreto 3.555/2000, art. 8°, inc. III, atribui ao requisitante, com apoio da área de compras, a definição do termo de referência. O TCU, acompanhando as recomendações COBIT, estabeleceu recomendação de envolvimento formal dos requisitantes na definição dos investimentos de TI:

[...] crie um comitê que envolva pessoas de áreas diversas do Ministério, com poder de decisão em relação aos investimentos em TI, e que se responsabilize por alinhar essa área aos objetivos de negócios, identificando as necessidades de recursos atuais e futuras e estabelecendo prioridades quanto aos investimentos. (Acórdão 2023/2005-TCU-Plenário, item 9.3.1)

4.2.3 Justificativa da contratação

A Lei 10.520/2002, art. 3°, inc. I, o Decreto 2.271/1997, art. 2°, inc. I, e o Decreto 3.555/2000, art. 8°, inc. III, estabelecem a necessidade de justificativa da contratação. Além disso, nenhum dos requisitos da contratação pode estabelecer especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição (Lei 8.666/1993, art. 3°, inc. I; Lei 10.520/2002, art. 3°, inc. II; Decreto 3.555/2000, art. 8°, inc. I).

Por isso, antes de prosseguir no planejamento da contratação, é conveniente verificar:

- se a demanda de contratação encontra-se alinhada com as diretrizes estratégicas (p.ex. a previsão no Plano Plurianual PPA, quando for o caso, e na Lei Orçamentária Anual LOA, conforme determina a Lei 8.666/1993, art. 7°, § 2°, inc. IV, e art. 57, inc. I);
- se o problema de negócio que se procura resolver com a contratação está bem definido e caracterizado;
- se a contratação com terceiros é coerente com a estratégia de TI em vigor e respeita o plano de cargos da organização.

O seguinte acórdão do TCU ilustra essa exigência legal:

[...] faça constar, nos processos de aquisição e contratação de bens e serviços de informática, estudo que demonstre a necessidade, a prioridade e a conveniência da contratação, sua adequação com o plano diretor de informática da empresa, o projeto a que se refere e a sua vinculação a objetivos atuais ou a estratégias de longo prazo da empresa. (Acórdão 838/2004-TCU-Plenário, item 9.2.2)

4.2.4 Conhecimento do mercado

Uma irregularidade frequente nas contratações públicas é o direcionamento da licitação para privilegiar determinadas soluções de mercado ou até mesmo determinados fornecedores.

Excluindo-se as ocorrências causadas por má-fé, é muito comum que o direcionamento ocorra por falta de análise do mercado para conhecer as possíveis soluções existentes.

A Lei 8.666/1993 é nebulosa nesse aspecto, registrando apenas a obrigação de contratar em condições semelhantes às praticadas no mercado (art. 15, inc. III), ou a vedação de qualquer restrição (técnica ou habilitatória) injustificada à participação de empresas regularmente atuantes no mercado (art. 3°, inc. I, art. 15, inc. IV, art. 23, § 1°). Quanto à pesquisa de mercado, sua exigência textual na Lei 8.666/1993 vincula-se somente à realização de registro de preços (art. 15, § 1°). Porém, o TCU entende ser exigível a análise de mercado a partir de interpretação sistemática das normas vigentes, por ser a única forma de assegurar o conhecimento das alternativas de solução no mercado, de evitar a exclusão de alguma alternativa capaz de atender à necessidade da organização pública, e de concluir (ou não) pela conveniência e oportunidade da contratação.

- [...] c) determinar ao Presidente do Banco Meridional do Brasil S.A. a adoção de medidas necessárias à correção das seguintes irregularidades e/ou falhas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes: [...] c.2) inexistência de diagnóstico da necessidade de se proceder à contratação, de análise da possibilidade de adoção de soluções alternativas e de análise de mercado que facultasse ao administrador concluir pela conveniência e oportunidade da contratação, nos casos de aquisição de equipamentos de informática e "softwares" a serem cedidos em comodato à clientes do banco. (Acórdão 395/1995-TCU-Segunda Câmara, item c, grifo nosso)
- [...] d) determinar à [...] que: d.1) realize análises de mercados que subsidiem a análise da conveniência e oportunidade das contratações; (Acórdão 323/2001-TCU-Primeira Câmara, item d)
- [...] 2.5.3. Cabe ressaltar que alguns dos fatores mais importantes que envolvem o procedimento licitatório são, sem dúvida, o diagnóstico da necessidade de se proceder à contratação, a análise da possibilidade de adoção de soluções alternativas que facultem a redução de custos, bem como a análise de mercado (pesquisa de preços, número de potenciais fornecedores, peculiariedade do mercado, etc). Impende notar também que as quantidades a serem adquiridas, tanto em se tratando de material de consumo como de material permanente, devem ser obtidas em função do consumo e da utilização prováveis. Estes procedimentos irão proporcionar ao administrador a faculdade de concluir pela conveniência e oportunidade da contratação. (Acórdão 805/2002-TCU-Primeira Câmara, item 2.5.3, grifo nosso)
- [...] 9.7.2.4 que sejam realizadas análises de mercado (pesquisa de preços, número de potenciais fornecedores, peculiaridades do mercado etc.) que permitam ao administrador concluir pela conveniência e oportunidade das contratações (art. 6°, inciso IX, alínea 'f'; art. 7°, § 2°, inciso II; art. 15, incisos II e V; art. 24, inciso VII; art. 40, § 2°, inciso II; art. 43, inciso IV; art. 44, § 3°; e art. 48, todos da Lei n° 8.666/93); (Acórdão 810/2003-TCU-Plenário, item 9.7.2.4)

[Relatório] 4. [...] "2.7.9 É merecedor de relevo o fato do justificante eximir-se de apresentar documentos que comprovem a realização de uma análise de mercado que contemplasse pesquisa de preços, identificação de potenciais fornecedores, peculiaridades de mercado - elementos essenciais para o administrador concluir pela conveniência e oportunidade da contratação. [...] (Acórdão 1.302/2004-TCU-Plenário, grifo nosso)

[Relatório] 6.6. - ocorrência: insuficiência de dados e informações no processo licitatório sobre: diagnóstico da necessidade de se proceder à contratação; análise da possibilidade de adoção de soluções alternativas que facultassem a redução de custos; análise de mercado (pesquisa de preços, número de potenciais fornecedores, peculiaridades do mercado etc.) que permitisse ao administrador concluir pela conveniência e oportunidade da contratação; [...] (Acórdão 440/2006-TCU-Plenário, grifo nosso)

4.2.5 Definição do modelo de prestação de serviços

De posse de informações de definição estratégica da demanda, de análise de requisitos da contratação e de análise de mercado, a equipe projetista poderá decidir, com justificativas, quais as soluções de mercado atendem e quais não atendem à necessidade da organização.

Nesse momento, há exigências legais que devem ser atendidas:

- Com base no art. 11 da Lei 8.666/1993, deve-se dar preferência aos modelos de contratação padronizados por norma da organização ou da Administração Pública. A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, por exemplo, é responsável pela normatização do processo de aquisição de bens e serviços na área de TI (Decreto 1.048/1994, art. 4°, inc. II), e tem divulgado alguns modelos de contratação no Portal da Tecnologia da Informação (BRASIL, 2008d);
- Com base no art. 23, § 1º da Lei 8.666/1993, deve-se dividir o objeto da contratação em tantas parcelas quanto possível e conveniente (técnica e economicamente) a fim de aumentar as possibilidades de competição;
- Com base no princípio da eficiência (Constituição Federal, art. 37, *caput*) e no
 Decreto 2.271/1997, arts. 2°, 3° e 4°, deve-se evitar a alocação de postos de serviço,
 preferindo a contratação de serviços mensurados pelos resultados;
- Com base na diretriz de acesso a cargo público por meio de concurso (Constituição Federal, art. 37, inc. II), no risco de mau uso da contratação de serviços (Enunciado

TST 331/2000) e no Decreto 2.271/1997, art. 1°, § 2°, deve-se evitar a sobreposição dos papéis contratados de terceiros com os papéis típicos de cargos integrantes do quadro de pessoal. Deve-se proceder a ajustes periódicos do plano de cargos da organização à medida que o mercado se torna capaz de executar com vantagens determinados papéis executivos, com base no Decreto-lei 200/1967, art. 10, inc. 7° e 8°, mantendo-se coerência entre esse plano e a estratégica de contratação de serviços de TI, exigida pelo Decreto 2.271/1997, art. 2° (Plano de Trabalho).

É proibido o reembolso de despesas, tais como salários, diárias, passagens, valealimentação, vale-transporte, treinamento, etc., devendo-se incluir esses custos no escopo da contratação segundo estimativa razoável (Decreto 2.271/1997, art. 4°, inc. III; Acórdão 1.978/2004-TCU-Plenário, item 9.2.5; Acórdão 1.806/2005-TCU-Plenário, itens 9.1.3 e 9.1.4; Acórdão 1.878/2005-TCU-Plenário, items 9.1.14; Acórdão 2.103/2005-TCU-Plenário, itens 9.1.14 e 9.1.15; Acórdão 2.171/2005-TCU-Plenário, itens 9.1.16 e 9.1.17; Acórdão 2.172/2005-TCU-Plenário, itens 9.1.16 e 9.1.17).

4.2.6 Definição do modelo de remuneração

Com base no princípio da eficiência (Constituição Federal, art. 37, *caput*) e no Decreto 2.271/1997, art. 3°, § 1°, a remuneração do contratado deverá vincular-se a resultados mensuráveis, sempre que possível. Por isso, os procedimentos e padrões utilizados para cálculo da remuneração devem ser cuidadosamente definidos, pois darão base à formação da oferta de preço na fase de licitação e tem grande conexão com o risco de negócio avaliado por cada fornecedor interessado na contratação.

4.2.7 Adoção do Pregão, em regra

Este ponto é especialmente confuso na legislação, e merece uma explanação mais

detalhada.

A Política Nacional de Informática (Lei 7.232/1984) estabeleceu a proteção ao mercado interno de tecnologia da informação como política de incentivo ao seu crescimento no país. Por essa Política, entre outros incentivos, tais como as barreiras à importação, definiu-se que o Estado daria preferência nas suas aquisições aos produtos e serviços de TI de empresas nacionais. Em 1990, com a eleição do Presidente Fernando Collor, a política de reserva de mercado foi suspensa, mas incentivos fiscais foram criados para continuar estimulando a indústria nacional de TI (Lei 8.248/1991, Lei de Informática), e foi mantida a política de preferência nas aquisições governamentais. Em 1993, a Lei de Licitações 8.666 foi editada respeitando essa política de preferência na área de TI e indicando a obrigatoriedade da licitação de bens e serviços de TI pelo tipo "técnica e preço":

Art. 45, § 4°) [...] § 4° Para contratação de bens e serviços de informática, a administração observará o disposto no art. 3° da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991, levando em conta os fatores especificados em seu parágrafo 2° e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação "técnica e preço", permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo. [Redação dada pela Lei n° 8.883, de 1994] (Lei 8.666/1993)

Em 1994, o Ministério da Ciência e Tecnologia, responsável pela execução da política de incentivos à área de TI, fez promulgar o Decreto 1.070/1994, que estabelece os procedimentos licitatórios para a execução da política de preferência nas aquisições governamentais de TI.

Porém, em 1995, a Emenda Constitucional nº 6 revogou o art. 171 da Constituição Federal, que definia o que eram empresas nacionais e determinava o seu tratamento privilegiado. Com isso a política de preferência ficou em um "limbo legal", que só foi resolvido em 2001, com edição da Lei 10.176 que confirmou a continuidade da política de incentivos fiscais e de preferência nas aquisições governamentais.

Todavia, quase paralelamente, foi aprovada a nova modalidade de licitação chamada Pregão, iniciada com a Medida Provisória 2.026/2000 (transformada na Lei 10.520, em 2002) e o Decreto 3.555/2000, que a regulamentava. Nessa nova modalidade, todos os bens e

serviços comuns (inclusive alguns da área de TI) poderiam ser adquiridos fora das exigências do Decreto 1.070/1994. Em 2005, o Decreto 5.450 tornou obrigatória a licitação de todos os bens e serviços comuns por meio de pregão. O Tribunal de Contas da União entendeu que essa obrigatoriedade se estende a todos os bens e serviços comuns de TI (Acórdão 2.138/2005-TCU-Plenário), reservando-se a preferência aos produtos e serviços nacionais ou incentivados pela Lei de Informática estritamente nos casos de empate.

Assim, embora o texto da Lei 8.666/1993, art. 45, § 4º ainda continue indicando textualmente a obrigatoriedade da contratação de bens e serviços de TI pela modalidade "técnica e preço", a legislação mais recente e a jurisprudência do TCU apontam claramente para a revogação tácita desse dispositivo.

Considerando que a maioria dos bens e serviços de TI podem ser objetivamente descritos segundo padrões de qualidade e desempenho usualmente adotados no mercado de TI (Lei 10.520/2002, art. 1°), atualmente a regra para a contratação de TI é o Pregão.

Portanto, somente em casos excepcionais e exaustivamente justificados é que se poderá utilizar o tipo de licitação "técnica e preço" ou o tipo "melhor técnica".

4.2.8 Justificativa dos critérios técnicos de seleção

Os **critérios técnicos** de seleção do fornecedor destinam-se à valoração das propostas dos licitantes, e se subdividem em fatores obrigatórios (sua ausência implica na desclassificação da proposta na licitação) e em fatores pontuáveis (usados nas licitações de tipo "técnica e preço" ou "melhor técnica") (Lei 8.666/1993, arts. 3°, 44 a 46).

É requerida a demonstração do nexo entre cada quesito estabelecido (e o seu peso na pontuação total) e o benefício que dele se extrai na contratação (Acórdão 1.521/2003-TCU-Plenário, item 9.2.1.3; Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, item 9.3.13; Acórdão 1.094/2004-TCU-Plenário, item 9.3.16; Acórdão 2.561/2004-TCU-Segunda Câmara, item 9.3.5; Acórdão

667/2005-TCU-Plenário, item 9.3.7).

Infelizmente, muitos gestores públicos acreditam que os quesitos técnicos da licitação servem para identificar e selecionar o melhor fornecedor. Porém, a licitação se presta à identificação da alternativa de contratação mais vantajosa para a Administração Pública e não do fornecedor mais qualificado (Lei 8.666/1993, art. 3°, *caput*). Por isso, os critérios técnicos de seleção devem ser concebidos em decorrência dos requisitos da contratação, devidamente identificados e justificados. Assim, todos os fornecedores que atendem aos critérios técnicos podem ser considerados bons fornecedores em potencial, devendo concorrer entre si em termos de preço para produzir a contratação mais vantajosa para a Administração.

4.2.9 Definição do modelo de gestão

O modelo de gestão do contrato é o conjunto de objetivos, responsabilidades, atores, papéis e procedimentos que visam à garantia da produção dos resultados e benefícios projetados que justificaram a contratação. Ele é a base para a construção do contrato pela área jurídico-administrativa, que será executado pela área de TI.

A legislação define a existência de um gestor ou fiscalizador de contrato (Lei 8.666/1993, art. 67; Decreto 2.271/1997, art. 6°), porém os processos e procedimentos de gestão estão dispersos em diversos documentos normativos. No entanto, todos os mecanismos de gestão do contrato, desde a definição dos resultados requeridos e a forma de avaliá-los até as cláusulas de apenação e rescisão contratual, devem estar previstos na minuta de contrato em tempo de licitação (Lei 8.666/1993, art. 40, § 2°, inc. III). Por isso, a definição do modelo de gestão é estabelecida na fase de planejamento e deve contar, se possível, com a participação do futuro gestor do contrato, de modo que o modelo de gestão concebido seja factível na prática.

4.2.10 Justificativa do preço

A análise de preços de mercado serve para sintetizar duas informações necessárias para a

licitação, a estimativa do custo da contratação e o comportamento dos preços no mercado, que servirão para:

- embasar a análise de economicidade da contratação (custo/benefício) (Lei 8443/1992, art. 43);
- integrar o projeto básico e o edital e embasar a alocação orçamentária (Lei 8666/1993, art. 6°, X, alínea f, 7°, § 2°, 14, 40; Acórdão 1.094/2004-TCU-Plenário, item 9.3.2; Acórdão 264/2006-TCU-Plenário, item 9.4.2);
- embasar a fixação de preço máximo (Decreto 2271/1997, art. 3°; Acórdão 838/2004-TCU-Plenário, item 9.2.4; Acórdão 1.094/2004-TCU-Plenário, item 9.3.1; Acórdão 264/2006-TCU-Plenário, item 9.4.4);
- embasar a declaração de razoabilidade de preço nas dispensas de licitação (Lei 8666/1993, art. 26; Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, item 9.3.1);
- determinar a modalidade da licitação, caso não seja escolhida a modalidade pregão (Lei 8666/1993, art. 23);
- determinar o valor da garantia e o valor do capital mínimo ou do patrimônio líquido,
 para fins de habilitação (Lei 8666/1993, art. 31);
- determinar a necessidade de audiência pública, obrigatória para valores acima de R\$
 150 milhões (Lei 8666/1993, art. 39);
- determinar, na fase de julgamento, a aceitabilidade de preços em razão da compatibilidade com os preços praticados no mercado e a eventual inexequibilidade de preço (Lei 8666/1993, art. 40, 48; Acórdão 1.094/2004-TCU-Plenário, item 9.3.1; Acórdão 264/2006-TCU-Plenário, item 9.4.4).

A legislação não define qualquer método de análise de preços no mercado ou de estimação de preço. Por isso, cabe ao gestor escolher um método, claro e defensável, de estimar o custo da contratação, que viabilize a análise de economicidade (custo/benefício), a

estimativa do preço e do preço máximo aceitável e o julgamento da aceitabilidade do melhor preço oferecido em tempo de seleção do fornecedor.

4.3 Análise das respostas dos gestores

A seguir são apresentados os resultados da coleta de dados junto aos gestores públicos que participaram do 2º *Workshop* de Contratação de Serviços de TI e que responderam ao questionário encaminhado.

4.3.1 Descritores da amostra não-probabilística

Foram recebidas respostas de 122 pessoas, de um total de 319 solicitações de resposta efetivamente encaminhadas²⁴, perfazendo taxa de retorno de atendimento de 38,2% (Tabela 2), que pode ser considerada apropriada para este estudo.

Tabela 2. Situação geral da amostra não-probabilística

N° respondentes	N° contatos válidos	Taxa de Retorno
122	319	38,2%

Fonte: O Autor

Na Tabela 3 observa-se que o índice de omissões de resposta foi de no máximo 4,1%, que é o caso das perguntas 2 e 6.

Tabela 3. Avaliação do impacto

NRespondentes	Pergunta	NNãoRespostas	NRespostas válidas	Índice de omissão
122	1	2	120	1,6%
122	2	5	117	4,1%
122	3	4	118	3,3%
122	4	2	120	1,6%
122	5	0	122	-
122	6	5	117	4,1%

Fonte: O Autor

Na Tabela 4 observa-se que a maioria dos respondentes pertence ao gênero masculino.

²⁴ Foram encaminhadas 324 mensagens por correio eletrônico, porém houve notificação de não entrega para cinco dos 324 destinatários.

Tabela 4. Distribuição dos respondentes quanto ao gênero

Gênero	Q	Perc
Feminino	17	13,9%
Masculino	105	86,1%

Fonte: O Autor

Na Tabela 5 observa-se que aproximadamente dois terços dos respondentes são pósgraduados e que aproximadamente todos são graduados, o que pode ser considerado apropriado para o processo de amostragem em questão, pois as perguntas feitas no questionário eram do tipo QUESTÃO ABERTA, exigindo dos respondentes maior capacidade de compreensão, reflexão e expressão.

Tabela 5. Distribuição dos respondentes quanto à escolaridade

Escolaridade	Q	Perc
1.Nível médio	4	3,3%
2.Superior completo	41	33,6%
3.Especialização/MBA	64	52,5%
4.Mestrado (Acadêmico ou Profissional)	13	10,7%

Fonte: O Autor

Na Tabela 6 é apresentada a distribuição dos respondentes quanto à instituição de origem de cada respondente.

Tabela 6. Distribuição dos respondentes quanto à instituição em que trabalham

Instituição	Q	Perc
1.Legislativo, Câmara dos Deputados	12	9,8%
1.Legislativo, Senado Federal	8	6,6%
1.Legislativo, Senado Federal, Interlegis	2	1,6%
1.Legislativo, Senado Federal, Prodasen	7	5,7%
1.Legislativo, Tribunal de Contas da União	1	0.8%
2. Executivo, Advocacia-Geral da União, Procuradoria Federal junto ao FUNASA	1	0.8%
2. Executivo, Ministério da Fazenda	2	1,6%
2. Executivo, Ministério da Fazenda, Banco Central do Brasil	8	6,6%
2. Executivo, Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal do Brasil	23	18,9%
2. Executivo, Ministério da Justiça, Polícia Rodoviária Federal	1	0.8%
2. Executivo, Presidência da República, Instituto de Tecnologia da Informação	1	0,8%
2. Executivo, Presidência, Controladoria-Geral da União	6	4,9%
3. Judiciário, Justiça do Trabalho, Tribunal Superior do Trabalho	3	2,5%
3. Judiciário, Justiça do Trabalho, TRTs	2	1,6%
3. Judiciário, Justiça Federal, 10 grau - Seções Judiciárias	5	4,1%
3. Judiciário, Justiça Federal, 20 grau - TRFs	8	6,6%
3. Judiciário, Justiça Federal, Conselho da Justiça Federal	4	3,3%
3. Judiciário, Justiça Federal, Superior Tribunal de Justiça	10	8,2%
3. Judiciário, Supremo Tribunal Federal	7	5,7%
4. Ministério Público, Ministério Público do Trabalho	1	0.8%
4. Ministério Público, Procuradoria-Geral da República	4	3,3%
4.Ministério Público, Procuradoria-Geral da República, Ministério Público Federal	6	4,9%

Fonte: O Autor

Na Tabela 7 observa-se que aproximadamente dois terços dos respondentes atuam na área

de TI. Destaca-se também o número de respondentes da área de licitações (12) e da área de controle interno (13), duas áreas com elevada participação no processo de contratação. Já a área jurídica, cuja participação no processo de contratação é exigida na Lei 8.666/1993, foi representada por apenas 6 respondentes.

Duas novas áreas de atuação foram acrescentadas: área de planejamento e área disciplinar. Porém, o número de pessoas que atuam nessas áreas é inexpressivo na amostra em questão (2 pessoas).

Tabela 7. Distribuição dos respondentes quanto à área de atuação

ÁreaAtuação	Q	Perc
1.área de TI	76	62,3%
2.área orçamentária	2	1,6%
3.área jurídica	6	4,9%
4.área de licitações	12	9,8%
5. área de formalização de contratos	7	5,7%
6. área de controle interno	13	10,7%
7. área administrativa, ordenadora de despesas	2	1,6%
8. área de negócio finalístico da organização	2	1,6%
9A.área de planejamento	1	0,8%
9B.área disciplinar (corregedoria)	1	0,8%

Fonte: O Autor

Na Tabela 8 observa-se que aproximadamente dois terços dos respondentes atuam em funções gerenciais máximas ou intermediárias. A amostragem pode ter-se beneficiado da presença de maior número de respondentes com experiência gerencial, pois as perguntas feitas no questionário demandavam reflexões que escapam ao âmbito meramente técnico, abrangendo aspectos gerenciais, políticos, culturais, sociais e econômicos.

Dois novos papéis desempenhados surgiram em função das respostas obtidas: Consultor e Assessor. Esses papéis envolvem 6 pessoas da amostra.

Tabela 8. Distribuição dos respondentes quanto ao papel desempenhado

PapelAtuação	Q	Perc
1.gerente máximo	20	16,4%
2. gerente intermediário	60	49,2%
3.técnico não comissionado	36	29,5%
9A.Consultor	1	0,8%
9B.Assessor	5	4,1%

Fonte: O Autor

Na Tabela 9, é apresentado o demonstrativo do trabalho de análise e categorização

realizado. Ao todo, foram realizadas 1.531 categorizações.

Tabela 9. Demonstrativo do total de categorizações interpretativas

Pergunta	ınta NCategorizações NCategorizações "sim/não" em codif. Aberta		NCategorizações
	SIII/IIao	em codn. Aberta	
1	122	208	330
2	122	58	180
3	122	25	147
4	122	200	322
5	-	240	240
6	146	166	312
TOTAL	634	897	1531

Fonte: O Autor

Para as questões do tipo "sim/não", foram feitas 634 categorizações. Como essas questões também eram abertas, pois a resposta era dada em campo de texto aberto, as respectivas respostas foram categorizadas segundo a escala que segue:

- sim, peremptório;
- resposta intermediária, entre sim e não;
- não, peremptório;
- não soube responder;
- não respondeu.

Deve-se observar que a pergunta 6 permitia respostas do tipo "sim/não" para vários tipos de impacto (resistências, barreiras, adaptações etc.), razão pela qual o número de categorizações "sim/não" das respostas àquela pergunta (146) supera o número de respondentes (122). Esse efeito foi considerado na análise das respostas à pergunta 6.

Para as questões com possibilidade de justificativas, comentários ou opiniões abertas, foram feitas 897 categorizações, lembrando que o texto de uma resposta poderia ter várias idéias encaixadas em categorias variadas. Também é importante lembrar que a mesma idéia pode, eventualmente, encaixar em mais de uma categoria, embora essa situação seja mais rara. As categorias não foram preestabelecidas, mas emergiram das próprias respostas, conforme preconizado pela *Grounded Theory*. Letras e números foram utilizados para gradativamente agrupar as respostas conforme a proximidade das idéias que transmitiam. Assim, todas as

respostas marcadas com "B" giram em torno da mesma temática, mas uma resposta marcada com "B9" está mais distante dessa temática que a resposta marcada com "B" ou "B1".

Na Tabela 10, pode-se observar que, nas perguntas que textualmente solicitavam comentários, justificativas ou opiniões abertas (perguntas 1, 4, 5 e 6) houve maior freqüência de contribuições além de mero "sim ou não" (78,7%, no mínimo, e 100%, no máximo). Porém, as perguntas 2 e 3 não solicitavam explicitamente mais que "sim" ou "não", razão porque o número de respondentes que contribuíram com comentários, justificativas ou opiniões abertas foi bem menor (32,8% e 21,3%, respectivamente)

Tabela 10. Demonstrativo do total de respondentes que contribuíram com opiniões abertas

Pergunta	Q respondentes que comentaram	Perc
1	102	83,6%
2	40	32,8%
3	26	21,3%
4	114	93,4%
5	122	100%
6	96	78,7%

Fonte: O Autor

4.3.2 Caracterização das respostas a cada pergunta do questionário

A seguir são apresentadas as consolidações das respostas obtidas, cujos textos originais já categorizados podem ser consultados no Apêndice D. No 0, podem ser apreciados quadros esquemáticos detalhados da análise dos dados por *Grounded Theory* para cada uma das seis perguntas.

É importante ressaltar que o valor percentual de uma categoria pode ser menor que a soma dos valores percentuais dos elementos que a compõem. Isto ocorre porque o que se contabiliza é o <u>número de respondentes cujas respostas contêm idéias que correspondem à categoria, em relação ao número total de respondentes</u>, e não o número de respostas ou de idéias inseridas das respostas.

4.3.2.1 Caracterização das respostas à pergunta 1

Pergunta 1: Existem dificuldades de comunicação entre as áreas participantes do processo de contratação e gestão de contratos de serviços de TI? Se sim, quais são as causas?

A maioria dos respondentes assinalou a percepção de que existem problemas de comunicação entre as áreas participantes do processo de contratação e gestão de contratos de serviços de TI (81,1%), como apresentado na Figura 16.

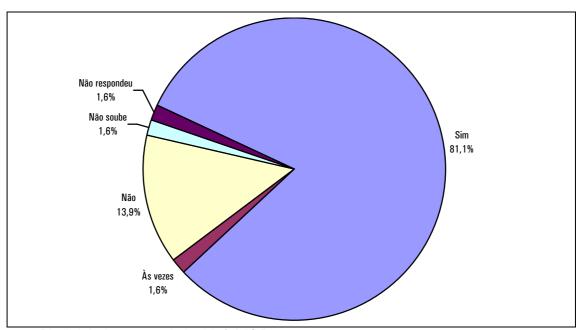


Figura 16. Distribuição de respostas do tipo "sim/não" à Pergunta 1

Fonte: O Autor

A percepção de que existem problemas de comunicação predominou em aproximadamente todos os agrupamentos dos respondentes nas categorias demográficas coletadas nos questionários, como pode ser visto na Tabela 11.

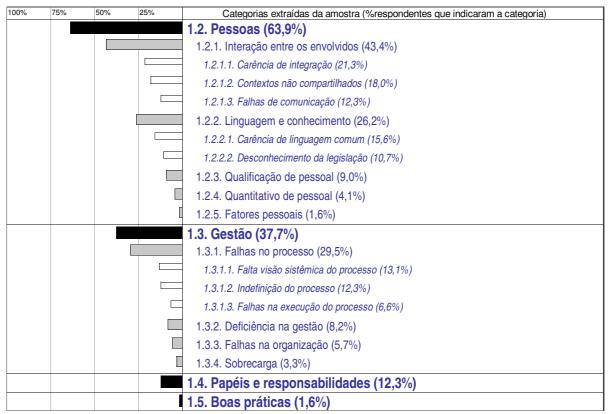
Tabela 11. Distribuição das respostas do tipo "sim/não" por variável demográfica para a pergunta 1

Variável	Ocorrência I	NRespd	Sim	Intermed.	Não	Não soube	Não respondeu
1.Sexo	F	17	88,2%		11,8%		
	M	105	80,0%	1,9%	14,3%	1,9%	1,9%
2.Escolaridade	1.Nível médio	4	50,0%		25,0%	25,0%	
	2.Superior completo	41	80,5%	2,4%	17,1%		
	3.Especialização/MBA	64	81,3%	1,6%	12,5%	1,6%	3,1%
	4.Mestrado (Acadêmico ou Profissional)	13	92,3%		7,7%		
3.Instituição	1.Legislativo	30	93,3%		3,3%	3,3%	
	2.Executivo	42	73,8%		23,8%		2,4%
	3.Judiciário	39	79,5%	5,1%	12,8%		2,6%
	4.Ministério Público	11	81,8%		9,1%	9,1%	
4. Área de atuação	1.área de TI	76	82,9%	2,6%	11,8%	2,6%	
	2.área orçamentária	2	100,0%				
	3.área jurídica	6	83,3%		16,7%		
	4.área de licitações	12	66,7%		33,3%		
	5. área de formalização de contratos	7	100,0%				
	6.área de controle interno	13	76,9%		15,4%		7,7%
	7. área administrativa, ordenadora de despe	esas 2	50,0%		50,0%		
	8. área de negócio finalístico da organização	0 2	100,0%				
	9A.área de planejamento	1	100,0%				
	9B.área disciplinar (corregedoria)	1					100,0%
5.Papel	1.gerente máximo	20	75,0%	5,0%	20,0%		
	2.gerente intermediário	60	81,7%		15,0%	1,7%	1,7%
	3.técnico não comissionado	36	80,6%	2,8%	11,1%	2,8%	2,8%
	9A.Consultor	1	100,0%				
Fig. O.A. Inc.	9B.Assessor	5	100,0%				

Fonte: O Autor

Se considerados os agrupamentos com no mínimo 12 respondentes (10% do número de respondentes), deve-se notar que o grupo de pessoas da área de licitações foi o que demonstrou maior percepção da não existência de problemas de comunicação (33,3%), mesmo assim muito abaixo do número de pessoas dessa área que acreditam haver tais problemas (66,7%).

O Quadro 5 apresenta as categorias identificadas nas respostas colhidas.



Quadro 5. Categorias extraídas das respostas à pergunta 1

Fonte: O Autor

Com relação às causas percebidas para os problemas de comunicação, os respondentes indicaram preponderantemente causas relacionadas com Pessoas (63,9%), com destaque para os problemas de interação (43,4%) e de diferenças de linguagem e de conhecimento (26,2%).

Outra causa de problemas de comunicação percebida pelos respondentes está relacionada aos processos de gestão (37,7%), com destaque para a ausência de visão sistêmica do processo de contratação (13,1%) e dificuldades na definição do processo de contratação (12,3%).

Problemas na definição de papéis e responsabilidades foram citados por apenas 12,3% dos respondentes.

4.3.2.2 Caracterização das respostas à pergunta 2

Pergunta 2: O Quadro Referencial Normativo (QRN) contém um Modelo Genérico de contratação subdividido em passos seqüenciais. Esses passos correspondem a um

processo de contratação real?

Como apresentado na Figura 17, 69,7% dos respondentes responderam afirmativamente; 18,0% responderam que o modelo corresponde parcialmente ao processo real ou corresponde a um referencial ou modelo ideal; 4,9% informaram que o Modelo Genérico não corresponde ao processo real; 3,3% não souberam responder e 4,1% não responderam.

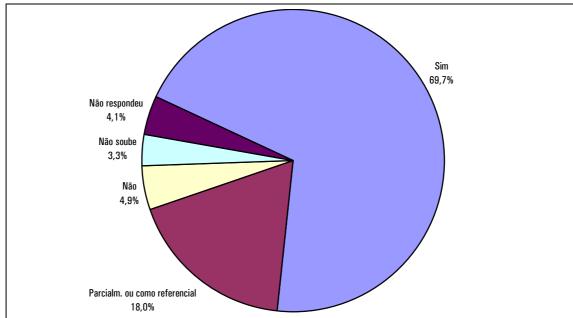


Figura 17. Distribuição de respostas do tipo "sim/não" à Pergunta 2

Fonte: O Autor

A percepção de correspondência entre o QRN e processo real de contratação predominou em aproximadamente todos os agrupamentos dos respondentes nas categorias demográficas coletadas nos questionários, como pode ser visto na Tabela 12.

Tabela 12. Distribuição das respostas do tipo "sim/não" por variável demográfica para a pergunta 2

Variável	Ocorrência	NRespd	Sim	Intermed.	Não	Não soube	Não respondeu
1.Gênero	F	17	70,6%	23,5%			5,9%
	M	105	69,5%	17,1%	5,7%	3,8%	3,8%
2.Escolaridade	1.Nível médio	4	75,0%			25,0%	
	2.Superior completo	41	68,3%	17,1%	7,3%	2,4%	4,9%
	3.Especialização/MBA	64	73,4%	17,2%	3,1%	1,6%	4,7%
	4.Mestrado (Acadêmico ou Profissional)	13	53,8%	30,8%	7,7%	7,7%	
3.Instituição	1.Legislativo	30	73,3%	16,7%	3,3%		6,7%
	2.Executivo	42	71,4%	16,7%	4,8%	2,4%	4,8%
	3.Judiciário	39	69,2%	20,5%	5,1%	2,6%	2,6%
	4.Ministério Público	11	54,5%	18,2%	9,1%	18,2%	
4. Área de Atuação	1.área de TI	76	64,5%	17,1%	7,9%	5,3%	5,3%
	2.área orçamentária	2	50,0%	50,0%			
	3.área jurídica	6	83,3%	16,7%			
	4.área de licitações	12	91,7%	8,3%			
	5. área de formalização de contratos	7	57,1%	28,6%			14,3%
	6.área de controle interno	13	84,6%	15,4%			
	7. área administrativa, ordenadora de despe	esas 2	50,0%	50,0%			
	8. área de negócio finalístico da organizaçã	io 2	50,0%	50,0%			
	9A.área de planejamento	1	100,0%				
	9B.área disciplinar (corregedoria)	1	100,0%				
5.Papel	1.gerente máximo	20	75,0%	10,0%	5,0%	5,0%	5,0%
	2.gerente intermediário	60	68,3%	18,3%	5,0%	3,3%	5,0%
	3.técnico não comissionado	36	72,2%	16,7%	5,6%	2,8%	2,8%
	9A.Consultor	1		100,0%			
	9B.Assessor	5	60,0%	40,0%			

Fonte: O Autor

Se considerados os agrupamentos com no mínimo 12 respondentes (10% do número de respondentes), deve-se notar que o grupo de pessoas da área de licitações e o grupo de pessoas da área de controle interno foram os grupos que demonstraram maior percepção da aderência do QRN ao processo real (91,7% e 84,6%, sem discordâncias ou ausências de opinião). Entretanto, o grupo de pessoas da área de TI teve percepção bem mais dispersa que a percepção dos grupos anteriormente citados (64,5% concordaram, 17,1% concordaram parcialmente, 7,9% discordaram, 5,3% não souberam responder e 5,3% não responderam).

Embora a questão apresentada não solicitasse justificativas ou comentários, vários respondentes ofereceram percepções adicionais que podem ser úteis, cuja categorização é apresentada no Quadro 6.

100%	75%	50%	25%	Categorias extraídas da amostra (%respondentes que indicaram a categoria)
				2.1. O processo real difere do QRN (15,6%)
				2.1.1. Problemas na adoção do processo (7,4%)
				2.1.2. Deficiências no planejamento (5,7%)
				2.1.3. Deficiências na organização dos recursos (4,1%)
				2.1.4. Deficiências no planej. da contratação (4,1%)
				2.2. Necessidade de ajustes no QRN (9,8%)
				2.2.2. Adaptação ao tamanho da contratação (4,1%)
				2.2.1. Adaptação às características da organização (3,3%)
				2.2.3. Melhoria do suporte ao processo de contratação (2,5%)
				2.3. O QRN é um modelo para o processo real (7,4%)
				2.3.2. Adere às situações reais (4,1%)
				2.3.1. É um modelo ideal/referencial (3,3%)

Quadro 6. Categorias extraídas das respostas à pergunta 2

Fonte: O Autor

15,6% dos respondentes afirmaram que o processo realmente praticado nas suas organizações difere do QRN, seja por problemas na adoção de processo formal (7,4%), por deficiências no planejamento organizacional e de TI que tornam as contratações carentes de justificativa e por vezes desvinculada dos objetivos de negócio (5,7%), por deficiência dos recursos necessários para realizar boas contratações, tais como pessoal em quantidade adequada e com a devida capacitação (4,1%) e deficiências no próprio processo de contratação, tais como atropelos e supressão de fases (4,1%).

Além disso, 9,8% dos respondentes perceberam a necessidade de ajustes no QRN para adaptá-lo melhor às características de sua organização (3,3%), ao tamanho da contratação (mais rigoroso para contratações maiores e mais simplificado para contratações menores) (4,1%). 2,5% dos respondentes ainda registraram a necessidade de software, artefatos e procedimentos detalhados que auxiliem na adoção do QRN.

Finalmente, 7,4% dos respondentes registraram textualmente a percepção de que o QRN é um modelo para o processo real, sendo que 4,1% perceberam o QRN como aderente ao processo real e 3.3% o perceberam como um modelo ideal ou referencial.

4.3.2.3 Caracterização das respostas à pergunta 3

Pergunta 3: As fases, passos e indicações preconizados pelo QRN estão adequados às

demandas legais que você conhece?

Como apresentado na Figura 18, 86,9% dos respondentes responderam afirmativamente; uma pessoa (0,8%) respondeu que talvez o QRN seja aderente à legislação; outra pessoa (0,8%) respondeu que o QRN não é aderente; enquanto 5,7% não souberam responder e 5,7% não responderam.

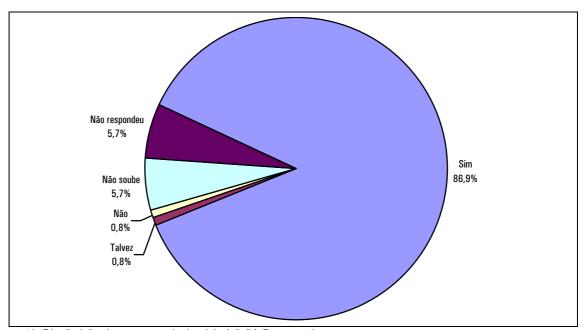


Figura 18. Distribuição de respostas do tipo "sim/não" à Pergunta 3

Fonte: O Autor

A percepção de adequada conformidade do QRN com a legislação conhecida pelos respondentes predominou em aproximadamente todos os agrupamentos dos respondentes nas categorias demográficas coletadas nos questionários, como pode ser visto na Tabela 13.

Tabela 13. Distribuição das respostas do tipo "sim/não" por variável demográfica para a pergunta 3

Variável	Ocorrência	NRespd	Sim	Intermed.	Não	Não soube	Não respondeu
1.Gênero	F	17	88,2%			Joubo	11,8%
	M	105	86,7%	1,0%	1,0%	6,7%	4,8%
2.Escolaridade	1.Nível médio	4	75,0%			25,0%	
	2.Superior completo	41	85,4%	2,4%		7,3%	4,9%
	3.Especialização/MBA	64	87,5%		1,6%	3,1%	7,8%
	4.Mestrado (Acadêmico ou Profissional)	13	92,3%			7,7%	
3.Instituição	1.Legislativo	30	93,3%				6,7%
	2.Executivo	42	88,1%		2,4%	4,8%	4,8%
	3.Judiciário	39	84,6%	2,6%		7,7%	5,1%
	4.Ministério Público	11	72,7%			18,2%	9,1%
4.Área de Atuação 1.área de TI			84,2%	1,3%	1,3%	9,2%	3,9%
	2.área orçamentária	2	50,0%				50,0%
	3.área jurídica	6	100,0%				
	4.área de licitações	12	100,0%				
	5.área de formalização de contratos	7	71,4%				28,6%
6.área de controle interno			92,3%				7,7%
	7. área administrativa, ordenadora de despe	esas 2	100,0%				
	8. área de negócio finalístico da organizaçã	.0 2	100,0%				
	9A.área de planejamento	1	100,0%				
	9B.área disciplinar (corregedoria)	1	100,0%				
5.Papel	1.gerente máximo	20	90,0%			5,0%	5,0%
	2.gerente intermediário	60	83,3%	1,7%	1,7%	5,0%	8,3%
	3.técnico não comissionado	36	88,9%			8,3%	2,8%
	9A.Consultor	1	100,0%				
	9B.Assessor	5	100,0%				

Fonte: O Autor

Se considerados os agrupamentos com no mínimo 12 respondentes (10% do número de respondentes), cabe destacar que o grupo de pessoas da área de licitações foi unânime na percepção da conformidade legal do QRN. 92,3% das pessoas da área de controle interno declararam perceber a conformidade legal do QRN.

As diferenças entre outros agrupamentos não parecem ser relevantes.

Embora a questão apresentada não solicitasse justificativas ou comentários, vários respondentes ofereceram percepções adicionais que podem ser úteis. Essas percepções são apresentadas no Quadro 7.

100%	75%	50%	25%	Categorias extraídas da amostra (%respondentes que indicaram a categoria)	
				3.1. O QRN atende aos requisitos legais (9,0%)	
				3.1.2. Evidência indireta de aderência legal do QRN (4,9%)	
				3.1.1. Evidência direta de aderência legal do QRN (4,1%)	
				3.2. Pouco conhecimento dos requisitos legais (5,7%)	
				3.2.1. Conhecimento insuficiente para opinar (4,1%)	
			I	3.2.2. O QRN amplia o conhecimento do gestor (1,6%)	
				3.3. Oportunidades de melhoria do QRN (4,1%)	

Quadro 7. Categorias extraídas das respostas à pergunta 3

Fonte: O Autor

9,0% dos respondentes manifestaram opiniões que apontam, direta ou indiretamente, para o reconhecimento da aderência do QRN à legislação vigente. Porém, 5,7% dos respondentes informaram ter pouco conhecimento da legislação vigente.

4,1% dos respondentes indicaram oportunidades de melhoria no QRN, seja do ponto de vista legal, para abranger aspectos ainda não contemplados, ou para melhorar a clareza do texto.

4.3.2.4 Caracterização das respostas à pergunta 4

Pergunta 4: O QRN poderá ser útil ao gestor de TI do serviço público? Se sim, de que forma?

Como apresentado na Figura 19, 96,7% dos respondentes responderam afirmativamente que o QRN será útil ao gestor público; uma pessoa (0,8%) respondeu que o QRN será relativamente útil, uma pessoa (0,8%) não soube responder, e duas pessoas (1,6%) não opinaram a respeito. Nenhum respondente negou a utilidade do QRN.

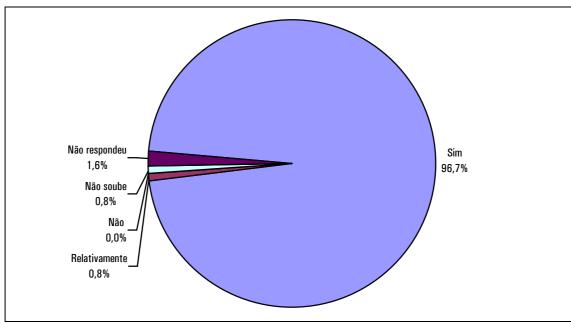


Figura 19. Distribuição de respostas do tipo "sim/não" à Pergunta 4 Fonte: O Autor

A percepção de utilidade do QRN para o gestor público de TI predominou em aproximadamente todos os agrupamentos dos respondentes nas categorias demográficas coletadas nos questionários, como pode ser visto na Tabela 14.

Tabela 14. Distribuição das respostas do tipo "sim/não" por variável demográfica para a pergunta 4

Variável	Ocorrência	NRespd	Sim	Intermed.	Não	Não soube	Não respondeu
1.Gênero	F	17	94,1%			COUDO	5,9%
	M	105	97,1%	1,0%		1,0%	1,0%
2.Escolaridade	1.Nível médio	4	75,0%			25,0%	
	2.Superior completo	41	100,0%				
	3.Especialização/MBA	64	95,3%	1,6%			3,1%
	4.Mestrado (Acadêmico ou Profissional)	13	100,0%				
3.Instituição	1.Legislativo	30	96,7%				3,3%
	2.Executivo	42	97,6%				2,4%
	3.Judiciário	39	97,4%	2,6%			
	4.Ministério Público	11	90,9%			9,1%	
4. Área de Atuação	1.área de TI	76	97,4%	1,3%			1,3%
	2.área orçamentária	2	100,0%				
	3.área jurídica	6	100,0%				
	4.área de licitações	12	100,0%				
	5. área de formalização de contratos	7	85,7%				14,3%
	6.área de controle interno	13	100,0%				
	7. área administrativa, ordenadora de despe	esas 2	50,0%			50,0%	
	8. área de negócio finalístico da organizaçã	.0 2	100,0%				
	9A.área de planejamento	1	100,0%				
	9B.área disciplinar (corregedoria)	1	100,0%				
5.Papel	1.gerente máximo	20	90,0%	5,0%			5,0%
	2.gerente intermediário	60	98,3%				1,7%
	3.técnico não comissionado	36	97,2%			2,8%	
	9A.Consultor	1	100,0%				
	9B.Assessor	5	100,0%				

Fonte: O Autor

Se considerados os agrupamentos com no mínimo 12 respondentes (10% do número de respondentes), cabe destacar que o grupo de pessoas da área de licitações e o grupo de pessoas da controle interno foram unânimes na percepção de utilidade do QRN. Embora o grupo de pessoas da área de TI, não tenha sido unânime no sentido da utilidade do QRN, o percentual de percepções nesse sentido foi muito alto (97,4%).

As diferenças entre outros agrupamentos não parecem ser relevantes.

A questão apresentada solicitava justificativas ou comentários, os quais foram analisados, conforme pode ser visto no Quadro 8.

100%	75%	50%	25%	Categorias extraídas da amostra (%respondentes que indicaram a categoria)
				4.1. Objetivos da gestão (61,5%)
				4.1.1. Eficácia (Processo) (53,3%)
				4.1.2. Qualidade (10,7%)
				4.1.3. Efetividade e economicidade (4,1%)
				4.1.4. Eficiência (2,5%)
				4.2. Controle e Transparência (27,9%)
				4.2.1. Conformidade legal (19,7%)
				4.2.2. Processos de controle (6,6%)
				4.2.3. Transparência (4,1%)
				4.2.4. Redução dos riscos (4,1%)
				4.3. Conhecimento (18,9%)
				4.3.1. Facilita o acesso ao conhecimento jurídico necessário (18,0%)
				4.3.2. Referências legais próprias para a área de TI (1,6%)
				4.4. Governança e cooperação (16,4%)
				4.4.1. Governança (13,1%)
				4.4.2. Cooperação entre as áreas envolvidas (3,3%)
				4.5. Problemas relativos ao QRN (3,3%)
				4.6. Oportunidades de melhoria do QRN (2,5%)

Quadro 8. Categorias extraídas das respostas à pergunta 4 Fonte: O Autor

61,5% dos respondentes indicaram que o QRN pode ser útil para melhorar a eficácia, eficiência, qualidade, efetividade ou economicidade das contratações²⁵. Nesse agrupamento, foi indicada a utilidade do QRN na melhoria da implantação do processo de contratação, aumentando a sua eficácia (53,3%), na melhoria da qualidade do processo (10,7%) e da sua eficiência (2,5%) e na melhoria dos resultados do processo, em termos de economicidade e efetividade das contratações (4,1%).

Foi indicado que o QRN pode auxiliar na melhoria do controle e da transparência do processo (27,9%), por meio da melhoria da conformidade legal (19,7%), da melhoria dos controles internos (6,6%), do aumento da transparência (4,1%) e da redução de riscos legais (4,1%).

Foi indicado que o QRN pode ser útil para aumento do conhecimento sobre a legislação aplicável (18,9%), facilitando o entendimento entre as diversas áreas e orientando as ações segundo a legislação.

 $^{^{\}rm 25}$ Os significados desses termos estão explicitados no glossário.

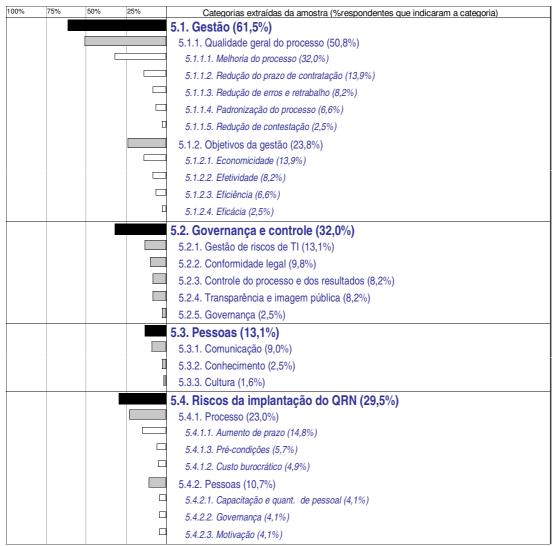
Também foi percebida a utilidade para melhoria da governança (13,1%), por meio da estruturação do processo e da atribuição de papéis e responsabilidades mais claros, e para a indução da cooperação entre as áreas envolvidas (3,3%).

Houve ainda indicações de oportunidades de melhoria (2,5%) e de problemas relativos ao QRN (3,3%), que serão apreciados adequadamente no capítulo de discussão.

4.3.2.5 Caracterização das respostas à pergunta 5

Pergunta 5: Quais poderiam ser os impactos da aplicação do QRN a um processo real de contratação?

O Quadro 9 apresenta as percepções gerais dos respondentes.



Quadro 9. Categorias extraídas das respostas à pergunta 5

Fonte: O Autor

Para 61,5% dos respondentes, poderia haver impactos positivos na gestão do processo de contratação, em termos de melhorias na qualidade geral do processo de contratação (50,8%) e de contribuição para o alcance dos objetivos de gestão (23,8%), como melhorias na eficácia e eficiência do processo de contratação, e na efetividade e economicidade das contratações resultantes.

Para 32,0% dos respondentes, poderiam ocorrer impactos positivos na governança e no controle, em termos de redução de riscos (13,1%), melhoria da conformidade legal (9,8%), melhoria do controle do processo e de seus resultados (8,2%), aumento da transparência e melhoria da imagem pública (8,2%) e melhoria da governança (2,5%) mediante aclaramento

dos papéis e responsabilidades envolvidos.

Para 13,1% dos respondentes, poderia ainda haver impactos positivos sobre as pessoas, em termos de melhoria na comunicação entre as áreas (9,0%), de conscientização da necessidade de conhecimento da legislação aplicável (2,5%) e de mudanças culturais (1,6%).

Por outro lado, 29,5% dos respondentes identificaram vários riscos de impacto negativo na implantação do QRN, tanto relacionados com o processo de contratação (23%), tais como o risco de aumento de prazo de contratação (14,8%), a exigência de pré-condições para implantação do QRN (5,7%) e o aumento do custo burocrático (4,9%); quanto relacionados com as pessoas (10,7%), tais como a deficiência na quantidade e na qualidade de pessoal (4,1%), as dificuldades com o comportamento dos *stakeholders* (governança, 4,1%) e a resistência das pessoas (motivação, 4,1%).

4.3.2.6 Caracterização das respostas à pergunta 6

Pergunta 6: Poderá haver adaptações, reformulações, resistências, barreiras, algumas dificuldades na sua implementação? Quais?

Em decorrência da estrutura da pergunta, as respostas obtidas incluíam percepções do tipo "sim/não" não exclusivas, quanto à possibilidade de haver reações na implementação dos requisitos legais explicitados no QRN, e percepções do tipo opinião livre, quanto a quais reações que poderiam existir. Para categorizar as respostas do primeiro tipo ("sim/não"), foi necessário classificá-las em categorias mutuamente exclusivas, segundo a percepção prevalente do respondente, pois houve casos em que o respondente manifestou "sim" para alguns aspectos e "não" ou "talvez" para outros. As escolhas interpretativas feitas, caso a caso, podem ser apreciadas no Apêndice D.

Como apresentado Figura 20, 80,3% dos respondentes responderam que haverá reações, 4,1% que talvez haja reações e 6,6% que não haverá reações; 3,3% não souberam responder e

5,7% não responderam.

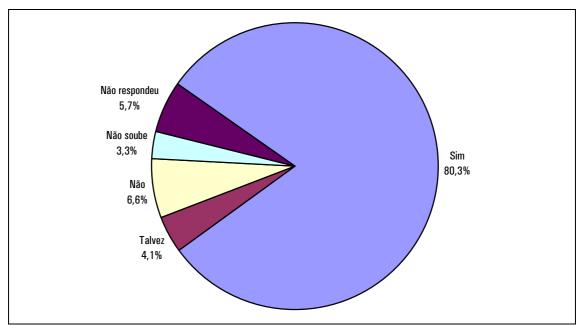


Figura 20. Distribuição de respostas do tipo "sim/não" à Pergunta 6 Fonte: O Autor

A percepção de que haverá reações à implantação do QRN predominou em aproximadamente todos os agrupamentos dos respondentes nas categorias demográficas coletadas nos questionários, como pode ser visto na Tabela 15.

Tabela 15. Distribuição das respostas do tipo "sim/não" por variável demográfica para a pergunta 6

Variável	Ocorrência I	NRespd	Sim	Intermed.	Não	Não soube	Não respondeu
1.Gênero	F	17	76,5%	5,9%	5,9%		11,8%
	M	105	81,0%	3,8%	6,7%	3,8%	4,8%
2.Escolaridade	1.Nível médio	4	50,0%		25,0%	25,0%	
	2.Superior completo	41	75,6%	4,9%	4,9%	4,9%	9,8%
	3.Especialização/MBA	64	81,3%	4,7%	7,8%	1,6%	4,7%
	4. Mestrado (Acadêmico ou Profissional)	13	100,0%				
3.Instituição	1.Legislativo	30	80,0%	6,7%	3,3%	3,3%	6,7%
	2.Executivo	42	76,2%	2,4%	7,1%	2,4%	11,9%
	3.Judiciário	39	84,6%	5,1%	7,7%	2,6%	
	4.Ministério Público	11	81,8%		9,1%	9,1%	
4. Área de Atuação	o 1.área de TI	76	82,9%	1,3%	6,6%	3,9%	5,3%
	2.área orçamentária	2	100,0%				
	3.área jurídica	6	83,3%				16,7%
	4.área de licitações	12	91,7%			8,3%	
	5. área de formalização de contratos	7	57,1%	14,3%	14,3%		14,3%
	6.área de controle interno	13	76,9%	15,4%			7,7%
	7. área administrativa, ordenadora de despe	esas 2	50,0%		50,0%		
	8. área de negócio finalístico da organização	o 2	100,0%				
	9A.área de planejamento	1		100,0%			
	9B.área disciplinar (corregedoria)	1			100,0%		
5.Papel	1.gerente máximo	20	80,0%	5,0%		5,0%	10,0%
	2.gerente intermediário	60	81,7%	5,0%	6,7%		6,7%
	3.técnico não comissionado	36	77,8%	2,8%	8,3%	8,3%	2,8%
	9A.Consultor	1			100,0%		
Facility O.A. Inc.	9B.Assessor	5	100,0%				

Fonte: O Autor

Se considerados os agrupamentos com no mínimo 12 respondentes (10% do número de respondentes), destaca-se que todos os respondentes que têm nível de mestrado manifestaram opinião de que poderá haver reações à implantação do QRN.

As diferenças entre outros agrupamentos não parecem ser relevantes.

A questão apresentada solicitava justificativas ou comentários, os quais foram categorizados, como pode ser visto no Quadro 10.

100%	75%	50%	25%	Categorias extraídas da amostra (%respondentes que indicaram a categoria)
				6.1. Obstáculos culturais (27,9%)
				6.1.1. Obstáculos culturais pessoais (20,5%)
				6.1.2. Obstáculos culturais organizacionais (9,0%)
				6.2. Demanda por conhecimento jurídico (18,9%)
				6.2.1. Demanda geral por conhecimento em contratações (10,7%)
				6.2.2. Demanda por conhecimento jurídico especializado (9,8%)
				6.3. Problemas de governança (14,8%)
				6.3.1. Problemas de governança corporativa (9,0%)
			1	6.3.2. Problemas de governança de TI (5,7%)
				6.4. Demandas e dificuldades de comunicação (13,9%)
				6.4.1. Demanda por envolvimento das áreas (10,7%)
				6.4.2. Contextos não compartilhados (4,1%)
				6.5. Dificuldades e impacto no processo de contratação (9,0%)
				6.5.1. Dificuldades na padronização do processo (7,4%)
				6.5.2. Dificuldades nas interfaces com atores externos (1,6%)
				6.6. Demanda por gestão e controle (7,4%)
				6.6.1. Demanda por atuação dos órgãos de controle (4,9%)
				6.6.2. Demanda por gestão das contratações (2,5%)
				■ 6.7. Obstáculos devidos à corrupção (3,3%)
				6.8. ADAPTAÇÕES do QRN a situações específicas (16,4%)
				6.9. CRÍTICAS ao QRN. Necessidade de ajustes no QRN (8,2%)

Quadro 10. Categorias extraídas das respostas à pergunta 6

Fonte: O Autor

A percepção mais frequente foi de que a implementação do QRN enfrentará obstáculos culturais (27,9%), sejam eles pessoais (20,5%), tais como a natural resistência às mudanças, sejam eles organizacionais (9%), tais como a falta de cultura em padronização de processos de trabalho.

Para 18,9% dos respondentes, poderá haver obstáculos decorrentes da carência de conhecimento sobre o processo de contratação (10,7%) ou de conhecimento jurídico especializado (9,8%), necessário para orientar e conduzir o processo de contratação e quebrar resistências à implementação do QRN.

Para 14,8% dos respondentes, poderá haver problemas de governança. 9,0% percebem que haverá dificuldades relacionadas com o comportamento dos stakeholders, principalmente por falta de envolvimento com o processo de contratação e por falhas de alinhamento de interesses entre si. 5,7% sugerem que poderá haver dificuldades na área de TI, em decorrência da baixa participação nas formulações estratégicas da organização, problemas de priorização,

inadequação da estrutura e papéis da área ou de receio de perda de poder.

Para 13,9% dos respondentes, poderá haver dificuldades relacionadas com a comunicação, pois haverá necessidade de envolvimento de áreas muito distintas (10,7%), cujos contextos podem não estar adequadamente compartilhados (4,1%).

Para 9% dos respondentes, poderá haver dificuldades no processo de contratação, seja na padronização e execução interna à área de TI (7,4%), seja na interface com os atores externos (1,6%).

Para 7,4% dos respondentes, haverá necessidade de gestão e controle para implementar o QRN. 2,5% sugerem que a gestão da implementação é fundamental, enquanto 4,9% sugerem que a atuação das instâncias de controle, orientando ou responsabilizando, será fundamental para a implementação do QRN.

3,3% dos respondentes lembraram que poderá haver resistência de possíveis pessoas corruptas que participem do processo de contratação.

16,4% dos respondentes sugeriram a necessidade de adaptações no QRN, e 8,2% identificaram necessidades de ajustes para melhoria do QRN.

5 DISCUSSÃO

São objetivos deste capítulo:

- avaliar a percepção dos gestores públicos consultados sobre o QRN extraídas das respostas às perguntas do questionário e caracterizar as lacunas e impactos indicados;
- avaliar como as percepções dos gestores se relacionam com as suposições iniciais deste trabalho (conforme Quadro 1, p. 23);
- fazer uma síntese da percepção dos gestores públicos consultados sobre o QRN (problema de pesquisa, p. 20).

5.1 Análise das respostas às perguntas do questionário

Nesta seção são discutidas as categorias e teorias que emergiram dos dados coletados para cada pergunta, individualmente. É importante ressaltar que, como se trata de amostragem não-probabilística, não é possível testar estatisticamente se há ou não diferença significativa

de percepção entre os grupos definidos pelas categorias demográficas. Entretanto, a análise subjetiva das diferenças entre os grupos permite inferir causas e estabelecer hipóteses que poderão ser testadas em pesquisa específica no futuro.

5.1.1 Análise das respostas à pergunta 1

Pergunta 1: Existem dificuldades de comunicação entre as áreas participantes do processo de contratação e gestão de contratos de serviços de TI? Se sim, quais são as causas?

Embora o grupo que percebe a existência de problemas de comunicação entre as áreas envolvidas no processo de comunicação tenha sido majoritário (81,1% dos respondentes), chama à atenção que essa percepção tenha variado bastante, para grupos de no mínimo 12 respondentes (10% dos respondentes). Tomando-se somente os extremos, 93,3% das pessoas oriundas do Legislativo disseram perceber problemas de comunicação, enquanto somente 73,3% das oriundas do Executivo disseram o mesmo; 82,9% das pessoas oriundas da área de TI disseram perceber problemas de comunicação, enquanto somente 66,7% das oriundas da áreas de licitações disseram o mesmo. Será que a comunicação é melhor no Executivo e pior no Legislativo? Será que os profissionais da área de TI percebem mais problemas de comunicação que seus pares na área de licitações? Tais variações sugerem a oportunidade de investigação mais aprofundada e com rigor estatístico. Entretanto, de modo geral, os dados sugerem que de fato há problemas de comunicação entre as áreas envolvidas no processo de contratação de serviços de TI, conforme opinaram 81,1% dos respondentes.

Corrêa (2004b) enfatiza ser frequente a dificuldade de interação entre as áreas envolvidas no processo de contratações públicas e sugere o desenvolvimento de visão sistêmica do processo e a constituição de equipes multidisciplinares para a fase de planejamento das contratações como forma de melhorar essa interação. Um dos respondentes informou que sua

organização adota a prática de elaboração de projeto básico por meio de equipe multidisciplinar.

Com relação às causas dos problemas de comunicação, os respondentes indicaram preponderantemente causas relacionadas com pessoas (63,9%), com destaque para os problemas de interação entre os envolvidos (43,4%), tais como dificuldade de interação e engajamento das equipes (21,3%), falhas de comunicação (12,3%) e contextos²⁶ não compartilhados (18%); e de problemas de linguagem e de conhecimento (26,2%), como a falta de linguagem comum entre os envolvidos (15,6%) e o desconhecimento da legislação aplicável (10,7%).

Esses resultados coincidem com alguns aspectos enfatizados por Cardoso (2000, p. 21-22), como a necessidade de aumentar o comprometimento e a qualificação de técnicos da área de TI em gestão contratual.

Outras causas citadas relacionadas com pessoas são a deficiência de qualificação do pessoal (9%), a carência de pessoal (4,1%) e problemas de natureza pessoal (1,6%).

Outra causa de problemas de comunicação percebida pelos respondentes está relacionada com o processo de gestão de contratações (37,7%), com destaque para a ausência de visão sistêmica do processo de contratação (13,1%) e dificuldades na definição do processo de contratação (12,3%). Essa percepção também foi registrada por Cardoso (2000, p. 21-22), Corrêa (2004b) e por Barbosa et al. (2006, p. 3, 13). Os modelos COBIT 4.1 (ITGI, 2007, p. 78, 82, 90, 102, 106) e eSCM (HEFLEY; LOESCHE, 2006) enfatizam a necessidade de melhoria das práticas de gestão das contratações.

suficientem, mas não tão elevada. Esses interesses podem eventualmente produzir situações de conflito.

_

²⁶ Contextos, aqui, são os conjuntos de interesses e objetivos, problemas e preocupações, valores, restrições e demais elementos que motivam a ação de cada grupo. Por exemplo, a área de TI pode estar interessada em contratar a empresa de mais alto nível de qualificação que puder, enquanto a área de licitações pode estar interessada em garantir a participação de todos os possíveis concorrentes, inclusive aqueles com qualificação

5.1.2 Análise das respostas à pergunta 2

Pergunta 2: O Quadro Referencial Normativo (QRN) contém um Modelo Genérico de contratação subdividido em passos seqüenciais. Esses passos correspondem a um processo de contratação real?

Considerando que 18% dos respondentes manifestaram percepções consideradas intermediárias entre "sim" e "não", conforme detalhado no Quadro 11, e observando os textos originais das respostas (disponíveis no Apêndice D) e as freqüências associadas às idéias axiais, sugere-se que a construção da pergunta pecou pela falta de precisão semântica, pois, aparentemente, alguns respondentes interpretaram que se perguntava se o Modelo Genérico de contratação apresentado era o processo efetivamente empregado em suas organizações ou se ele é empregado usualmente na Administração. Porém, a intenção da pergunta foi verificar se o modelo apresentado é correto, ou seja, se ele tem faltas ou excessos em relação às fases e etapas que o processo de contratação usualmente precisa cumprir.

Codificação Aberta	Identif. respondente(s)
1a. Sim, embora o QRN traga passos adicionais que nem sempre são factíveis.	218
1b. Sim, é o processo desejável, mas não é praticado integralmente.	85
1c. Sim, em linhas gerais, mas nos detalhes não.	172
1d. Sim, mas, na prática, não se cumprem todas as etapas.	20, 130, 285 e 305
1e. Corresponde parcialmente a um processo real.	51, 203 e 349
1f. Não, não corresponde a um processo real, mas a um modelo ideal.	38, 214, 394
1g. Não, não corresponde a um processo real, mas a um modelo referencial.	277
1h. Não, pois o QRN é muito mais abrangente do que se faz na prática.	68
1i. Não, pois, na realidade, muitas boas práticas não são utilizadas.	4, 59, 76, 82, 210 e 332
1j. Não, pois não se tem os recursos para implementá-lo.	135

Quadro 11. Percepções intermediárias nas respostas tipo "sim/não" à pergunta 2 Fonte: O Autor

No entanto, mesmo considerando a possibilidade de ambigüidade da questão proposta, o percentual de respondentes que percebeu a aderência do modelo proposto à realidade do processo de contratação foi elevado (69,7%).

Entre as 6 pessoas que responderam negativamente à questão (4,9%), somente uma manifestou justificativa, por meio da qual se depreende que a maioria das contratações (menos complexas) dispensaria certas etapas previstas no QRN, mas não permite inferir que o

QRN contenha um modelo equivocado de processo de contratação:

Não. Depende da complexidade do processo. A maioria dos processos de contratação real tende a queimar etapas ou não precisa de todos os controles. (Respondente n° 11)

15,6% dos respondentes comentaram que o processo real em suas organizações difere daquele preconizado pelo QRN, por razões diversas, mas não pela incompatibilidade do modelo de processo proposto no QRN.

7,4% dos respondentes manifestaram o reconhecimento do QRN, seja como modelo ideal ou referencial para o processo de contratação (3,3%), seja no sentido de que o QRN adere à realidade e não merece reparos (4,1%).

Entre os que citaram necessidades de ajustes no QRN (9,8%), alguns sugerem que o modelo de processo deve ser ajustado conforme o tamanho e a complexidade da contratação (4,1%); outros sugerem que há variações no processo conforme a organização (3,3%) e há 3 opiniões (2,5%) de que o QRN deva ser acompanhado de modelos-padrão, procedimentos detalhados ou ferramentas para auxiliar na sua implantação.

De fato, podem-se identificar as seguintes lacunas quanto ao Modelo Genérico de processo proposto:

- Embora o modelo de processo tenha sido desenvolvido com base em modelos de referência e na legislação e jurisprudência, a seqüência de etapas pode variar e há aspectos que não são exigidos na legislação (p.ex. indicação formal da equipe responsável pelo planejamento da contratação). Portanto, seria conveniente acrescentar ao QRN a indicação de quais fases ou etapas são exigidas legalmente, quais são altamente recomendáveis e quais são opcionais;
- O QRN foi concebido para auxiliar no entendimento dos requisitos legais para o processo de contratação de serviços, conforme recomendado no objetivo de controle ME3.1 do modelo COBIT (ITGI, 2007, p. 162). Porém, sua utilidade pode ser

melhorada pela adição de artefatos mais detalhados (p.ex. documentos-padrão de entrada e de saída, definição de papéis e responsabilidades) que facilitem a sua aplicação prática mesmo por profissionais com menor conhecimento da legislação.

Embora seis pessoas tenham discordado da correspondência entre o QRN e o processo de contratação real, e outras 22 pessoas tenham ficado em dúvida, não foram encontradas evidências nas respostas oferecidas de que o Modelo Genérico proposto esteja equivocado em alguma de suas fases ou etapas. Considerando que 69,7% dos respondentes manifestaram concordância peremptória com processo proposto, é razoável admitir que, para os respondentes participantes da amostra, o Modelo Genérico de processo contido no QRN pode ser usado como referência para o estudo das contratações públicas de serviços de TI.

Também é relevante observar que o grupo de pessoas da área de licitações e o grupo de pessoas da área de controle interno foram os grupos que demonstraram maior percepção da correspondência do QRN com o processo real (respectivamente, 91,7% e 84,6%, não havendo nesses dois grupos qualquer discordância ou ausência de opinião). A opinião desses dois grupos deve ser destacada porque ambos têm grande conhecimento sobre as licitações públicas em geral.

Já o grupo de pessoas da área de TI teve percepção bem mais dispersa (64,5% concordaram; 17,1% concordaram parcialmente; 7,9% discordaram; 5,3% não souberam responder e 5,3% não responderam).

Duas hipóteses são levantadas para explicar a diferença de percepção entre o grupo das áreas de licitações e de controle interno e o grupo da área de TI:

 A maior parte do QRN abrange etapas que ocorrem sob a responsabilidade direta da área de TI e não de outras áreas. Assim, as pessoas das áreas de licitações e de controle interno teriam maior dificuldade em saber se as etapas previstas no QRN são de fato viáveis no dia-a-dia da área de TI;

A percepção das pessoas nas áreas de licitações e de controle interno seria de que o
processo de gestão de contratações executado pela área de TI deveria ser melhorado,
enquanto a própria área de TI teria maiores dúvidas sobre a viabilidade de executar
internamente tal processo com o rigor previsto no QRN.

Cardoso (2006, p. 116) relatou ter identificado formalização adequada do processo de aquisição de software e serviços correlatos em apenas 17,65% das organizações públicas examinadas em sua amostragem. Barbosa et al. (2006, p. 11) relataram que 82% dos gestores entrevistados em sua amostragem demonstraram não conhecer as etapas críticas do processo de contratação, e que 79% desconheciam os fatores críticos da execução dos contratos nas dimensões de qualidade dos serviços e de gestão dos níveis de serviços recebidos.

Portanto, os resultados da análise da pergunta 2 parecem compatíveis com os achados dos autores citados, pois a maior dispersão de opiniões sobre a correspondência do Modelo Genérico de processo de contratação poderia ser causada pela ausência de formalização do processo nos órgãos de origem dos respondentes.

5.1.3 Análise das respostas à pergunta 3

Pergunta 3: As fases, passos e indicações preconizados pelo QRN estão adequados às demandas legais que você conhece?

Essa pergunta objetivou avaliar a percepção sobre a conformidade do QRN com a legislação aplicável conhecida pelo respondente. Como a pergunta não solicitava comentários ou justificativas, houve pequeno número de respondentes que contribuíram com comentários, justificativas ou opiniões abertas (21,3%, conforme Tabela 10 na p. 127); mas tais contribuições foram relevantes para melhor compreensão das percepções sobre a adequação

legal do QRN.

86,9% dos respondentes disseram perceber a adequação do QRN à legislação conhecida (9% fizeram comentários adicionais nesse sentido). Apenas uma pessoa manifestou dúvida, dizendo que "o modelo é bem completo", mas sugerindo a adição das normas ABNT para a área de software (Respondente nº 95), e outra pessoa manifestou certeza da inadequação legal, mas não justificou sua percepção (Respondente nº 358). Deve-se ressaltar que todos os respondentes oriundos da área de licitações e 92,3% dos oriundos da área de controle interno²⁷ declararam perceber a adequação legal do ORN; esses dois grupos²⁸ são importantes porque se espera, naturalmente, que as pessoas que atuam nessas duas áreas tenham amplo conhecimento da legislação de licitações e contratos públicos.

Além disso, sete pessoas (5,7%) disseram ter pouco conhecimento dos requisitos legais. Ainda assim, cinco delas disseram que concordam²⁹ com a adequação legal do QRN e apenas duas preferiram declarar-se incapazes de responder à pergunta.

Portanto, considerando a opinião da maioria dos respondentes (86,9%) e a de dois grupos de respondentes (área de licitações/área de controle interno) cujas atividades os obrigam a lidar frequentemente com a legislação de licitações e contratos, é razoável admitir que, para os respondentes da amostra, o QRN foi reconhecido como bastante aderente às demandas legais conhecidas pelo grupo.

No item 5.2.1 (p. 177), discute-se a questão da suposição de carência de conhecimento

²⁷ A única pessoa da área de controle interno que não declarou concordância com a adequação legal do QRN foi o resondente nº 130. Sua resposta, porém, foi evasiva e foi classificada como "Não respondeu", visto não ter sido possível interpretar o que o respondente realmente quis dizer. Veja-se o texto da resposta: "Penso que já respondi na pergunta acima.", enquanto a resposta à pergunta anterior foi: "P22) O Quadro Referencial Normativo (ORN) apresentado contém um Modelo Genérico de contratação subdividido em passos següenciais. Esses passos correspondem a um processo de contratação real? Resposta: Quase que sim, porém na prática a situação é outra. Deveriam ser elaborados modelos padrão de editais de TI."

²⁸ Embora todas as pessoas oriundas da área jurídica tenham manifestado concordância quanto à adequação legal do QRN, esse grupo teve apenas 6 respondentes, o que está abaixo do limite escolhido para análise de percepção por grupo (pelo menos 12 pessoas ou 10% dos respondentes).

29 Duas pessoas disseram "Sim, excede o que conheço", outras duas disseram "Sim, até onde conheço", e uma

disse "Sim, creio que sim".

sobre a legislação aplicável às contratações de serviços de TI, com o apoio de elementos extraídos das respostas desta e de outras perguntas.

Neste ponto, deve ser ressaltado que a compilação de requisitos legais recomendada no objetivo de controle ME 3.1 do modelo COBIT (ITGI, 2007, p. 162) pode ser considerada, de certo modo, uma exigência legal no Brasil, já que a Lei Complementar 95/1998 determinou a consolidação da legislação federal e também das normas infralegais. Veja-se:

As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal. § 1º A consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados. § 2º Preservando-se o conteúdo normativo original dos dispositivos consolidados, poderão ser feitas as seguintes alterações nos projetos de lei de consolidação: I introdução de novas divisões do texto legal base; II - diferente colocação e numeração dos artigos consolidados; III - fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico; IV - atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública; V - atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados; VI - atualização do valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão; VII - eliminação de ambigüidades decorrentes do mau uso do vernáculo; VIII – homogeneização terminológica do texto; IX – supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, observada, no que couber, a suspensão pelo Senado Federal de execução de dispositivos, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal; X - indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal; XI - declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores. § 3º As providências a que se referem os incisos IX, X e XI do § 2º deverão ser expressa e fundadamente justificadas, com indicação precisa das fontes de informação que lhes serviram de base. (Lei Complementar 95/1998, art. 13, grifos nossos)

Silva (2002, grifo nosso) entende a consolidação das leis como procedimento que "visa garantir ao cidadão maior compreensão destas leis, que consolidadas de forma racional conferem unidade, simplicidade e coerência ao conjunto da legislação federal brasileira, propiciando, assim, ao cidadão, leis concisas, transparentes e de fácil consulta".

Já Fernandes (2007, p. 134-135) ressalta que a falta de compreensão da jurisprudência, causada pela sua dispersão e assistematicidade, pode levar os gestores a equívocos na interpretação das decisões e ao temor em adotar essas decisões ou recorrer delas, pela gravidade das penas impostas.

Isto ressalta a importância de o QRN ser uma sistematização dos requisitos legais que efetivamente contribua para a compreensão da legislação e para o desenvolvimento de processos de contratação de serviços de TI intrinsecamente aderentes a ela, garantindo a conformidade legal.

Em relação às lacunas apontadas, 4,1% dos respondentes contribuíram com a identificação de seis oportunidades de melhoria³⁰ do QRN, quais sejam:

- Os gestores precisarão compreender os detalhes das etapas e processos (Respondente n° 4). O QRN foi elaborado utilizando o Modelo Genérico do processo de contratação apenas como forma de organizar e apresentar as demandas da legislação e da jurisprudência. Por essa razão, não há no QRN muitas explicações sobre a natureza das fases e etapas do processo e isso talvez comprometa a sua compreensão;
- As normas internas também devem ser consideradas na contratação (Respondente nº 61). Embora os corolários 4, 5 e 6 da etapa de "Definição dos requisitos da contratação" refiram-se indiretamente também às normas internas da organização, tal referência certamente não é clara. Isto recomenda a inserção de referências diretas e claras, no QRN, sobre a necessidade da existência de mapeamento das normas internas que devem ser consideradas como requisitos nas contratações;
- Incluir CDC, art.39: proíbe serviços em desacordo com normas específicas, p.ex. ABNT, Conmetro (Respondente n° 95). De fato, o inciso VIII do art. 39 da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor CDC) veda a colocação no mercado de produto ou serviço em desacordo com as normas de órgãos públicos competentes ou de entidades credenciadas pelo Conselho Nacional de Metrologia,

³⁰ Os textos completos das contribuições oferecidas podem ser apreciados no Apêndice D, na p. 244.

Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), tais como a Associação Brasileira de Normas Técnicas. O corolário 6 da etapa de "Definição dos requisitos da contratação" e o corolário 3 da etapa de "Definição do modelo de prestação dos serviços" fazem referências indiretas a essas autoridades de regulação do mercado de consumo, mas não referenciam ao art. 39 do CDC. Portanto, o QRN pode ser melhorado com a inclusão de referências diretas à necessidade de mapeamento das demandas oriundas das autoridades reguladoras do mercado de consumo e ao art. 39 do CDC;

- Sugere inclusão das normas ABNT para serviços de *software* (Respondente n° 95). O mesmo respondente que sugeriu o item anterior, também sugeriu a inclusão de normas específicas da ABNT. Porém, durante o desenvolvimento do QRN, optou-se pela não inclusão de normas muito específicas, de modo a manter o QRN o mais genérico possível³¹. Deve-se reconhecer, entretanto, que é bastante conveniente que exista levantamento das normas referentes a segmentos específicos de mercado de serviços de TI, tais como Centrais de Chamados, Serviços de Suporte e Serviços de Desenvolvimento de Sistemas. Sugere-se que este seja um dos desdobramentos deste trabalho em pesquisas futuras, formulando QRNs e modelos de contratação para segmentos específicos do mercado de serviços de TI;
- Melhorar análise sobre o critério de julgamento Técnica e Preço (Respondente n° 226). A escolha do tipo de licitação é motivo especial de preocupação do gestores em função da aparente contradição entre a Lei 8.666/1993, art. 45, §4°, que declara ser obrigatório o uso do tipo "Técnica e Preço" nas contratações de bens e serviços de TI, e a Lei 10.520/2002, que torna obrigatório o uso da modalidade pregão (cujo tipo é sempre Menor Preço) para bens e serviços comuns. Por essa razão, foi dada

 31 Conforme explicado na seção "Delimitação do estudo" (p. 54).

_

especial atenção ao problema na etapa "Definição do modelo de seleção de fornecedor", concluindo pela excepcionalidade no uso do tipo Técnica e Preço. Porém, deve ser reconhecido que o QRN não traz informações mais detalhadas sobre como proceder quando se verificar a real necessidade de emprego do tipo Técnica e Preço, o que caracteriza lacuna importante;

Algumas referências do QRN a requerimentos legais não ficaram claras (Respondente n° 238). A análise do comentário requer cuidado especial. Inicialmente, o respondente discorda da adequação legal do QRN, comentando sobre omissões importantes. Porém, as omissões apontadas estão de fato supridas em alguma parte do QRN (p. ex. vedação de trabalho de menor de idade) ou não estão contempladas por serem específicas demais (p. ex. demandas para serviços de vigilância, de saúde ou de transportes, que nem são serviços de TI). Ademais, o respondente julga que tais omissões deveriam estar supridas nas etapas de "Definição do objeto da contratação" ou "Definição dos critérios de seleção dos fornecedores", quando o QRN trata das questões levantadas nas etapas de "Definição dos requisitos da contratação" e de "Definição do modelo de prestação de serviços". Ao final, o respondente declarou que o QRN estaria adequado às demandas legais se tais questões levantadas estivessem supridas. Como de fato elas estão supridas, considera-se que o respondente teria reconhecido a adequação legal do QRN, e apenas não o fez porque não localizou esses aspectos citados. Isto evidencia a necessidade de tornar mais fácil a localização de qualquer temática abordada pelo QRN, o que pode ser feito ampliando o número de termos que fazem parte do Índice Remissivo disponível ao final do QRN (p. ex. "serviço de menor de idade" não se encontra referenciado no Índice Remissivo).

O autor também identificou, posteriormente à apresentação do QRN, outras áreas

normativas que podem ser acrescentadas, tais como as normas sobre a conduta ética, normas sobre a sustentabilidade ambiental (hoje conhecida como "TI Verde") e social (elementos que aumentam a satisfação no trabalho e melhoram a retenção de talentos e a imagem da organização junto ao público externo).

A indicação dessas lacunas também permite inferir que poderia ter havido mais contribuições se a pergunta tivesse sido mais estimulante, por exemplo: "As fases, passos e indicações preconizados pelo QRN estão adequados às demandas legais que você conhece? O que falta? O que deveria ser acrescentado?"

5.1.4 Análise das respostas à pergunta 4

Pergunta 4: O QRN poderá ser útil ao gestor de TI do serviço público? Se sim, de que forma?

A pergunta objetivou avaliar, de forma aberta, a percepção dos respondentes sobre como o QRN poderia ser útil ao gestor público da área de TI especificamente.

96,7% dos respondentes indicaram a percepção da utilidade do QRN para o gestor de TI, com unanimidade entre as pessoas das áreas de licitações e de controle interno e 97,4% das opiniões da área de TI. Nenhum respondente negou a utilidade do QRN.

A associação da percepção de 53,3% dos respondentes (majoritária na codificação axial) que indicaram a melhoria da eficácia do processo de contratação como forma de utilidade do QRN, com a percepção de 19,7% dos respondentes de que a o QRN é útil para melhorar a conformidade legal do processo de contratação (a segunda codificação axial mais freqüente), parece indicar que o QRN é percebido como útil para orientar a "contratar corretamente". Isto é importante, pois alinha o QRN ao objetivo de fornecer parâmetros que devem balizar as contratações de serviços de TI, conforme demandado no item 9.7 do Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário e recomendado pelo objetivo de controle ME3.1 do modelo COBIT (ITGI,

2007, p. 162).

61,5% dos respondentes indicaram que o QRN pode ser útil para melhorar a eficácia, a eficiência, a qualidade, a efetividade ou a economicidade das contratações. Uma possível explicação desse percentual relativamente alto seria a de que os gestores consultados na amostra reconheceriam a existência de oportunidades de melhoria de seus processos de contratação de serviços de TI, algo que não foi diretamente perguntado porque poderia expor os órgãos públicos envolvidos a constrangimento. Essa explicação também seria coerente com a expressividade do percentual de respondentes que indicaram utilidade do QRN para melhoria do controle e da transparência das contratações em questão (27,9%), envolvendo melhoria da conformidade legal (19,7%), dos processos de controle (6,6%), da transparência (4,1%) e da redução de riscos (4,1%).

O conhecimento da legislação, cuja falta é destacada nas respostas às perguntas 1 e 3, aparece aqui como terceira razão mais citada de utilidade do QRN; para 18,9% dos respondentes, o QRN poderá ser útil para melhorar o conhecimento da legislação aplicável, seja porque os técnicos de TI carecem de conhecimento jurídico que permita entendimento com as outras áreas, ou porque o QRN facilita o acesso à legislação, ou ainda porque as contratações de TI são mais complexas que as demais e a sua legislação exige manuais próprios, diferentes dos manuais de legislação genéricos comumente encontrados.

Finalmente, 16,4% dos respondentes disseram perceber que o QRN pode ser útil para melhorar a governança das contratações e a cooperação entre as áreas envolvidas. Para 13,1%, o impacto na governança decorreria principalmente do reconhecimento do QRN como modelo a ser seguido, da definição das responsabilidades dos envolvidos e do reconhecimento da necessidade de planejamento. 3,3% dos respondentes perceberam a utilidade do QRN para melhorar a cooperação entre as áreas envolvidas no processo de contratação de serviços de TI.

Barbosa et al. (2006, p. 11, 13) e Cardoso (2000, p. 21-22) identificaram a ausência de

estruturação dos processos de gestão da contratação de serviços e a carência de conhecimentos para tal gestão como fatores que afetam negativamente a governança de TI. Os elementos levantados por meio da pergunta 4 sugerem que o QRN endereça os dois problemas e que poderia contribuir positivamente para a governança de TI, na percepção dos respondentes consultados.

Quatro pessoas (3,3%) indicaram percepção de problemas relativos ao QRN, quais sejam:

- Dá muita margem para interpretações (Respondente nº 101). O respondente, gerente máximo da área de TI em sua organização, reconhece que o QRN compila muita informação jurídica, mas sente-se desconfortável com a margem para interpretações. É compreensível que os profissionais de TI, por sua formação acadêmica e o hábito de tratar com lógica rigorosa em seu trabalho, sintam-se desconfortáveis com a subjetividade do Direito. Porém, esse desconforto pode ser reduzido quando tais profissionais compreendem que os princípios do Direito são relativamente estáveis, enquanto a aplicação desses princípios à realidade é que pode ter matizes diversos, conforme a situação concreta analisada. Portanto, o QRN jamais poderia ser uma lista determinística do que é "certo" ou "errado" perante a lei. Ao contrário, o autor procurou construir o QRN como referencial para os requisitos da legislação, de modo auxiliar o gestor público de TI a julgar, com maior segurança, qual a melhor forma de aplicar os princípios da Administração e das contratações públicas aos casos concretos;
- É um modelo de difícil implementação (Respondente n° 38). De fato, é esperado que, como qualquer modelo de gestão, o QRN encontre obstáculos em sua adoção (esses obstáculos foram examinados no contexto da pergunta 6). Porém, o QRN reúne informações sobre exigências legais cujo descumprimento pode resultar em apenação do gestor de TI. Embora difíceis, as exigências legais não podem ser

descumpridas, pois o seu cumprimento é condição obrigatória para o exercício da função pública. Além disso, o receio da apenação não deve ser a única e nem a principal motivação para adoção do QRN, mas sim a percepção de que o cumprimento da lei pode levar ao aumento da eficácia, eficiência, qualidade, efetividade e economicidade, como foi percebido por 61,5% dos respondentes;

- Seu uso efetivo depende de ser exigido pelas autoridades da instituição e pelos órgãos de controle (Respondente n° 238). Em essência, o QRN já é a coleção de requisitos legais exigíveis pelas autoridades públicas da instituição, com base no princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), e verificáveis pelas instâncias do controle (interno e externo). A não exigência do cumprimento desses requisitos legais sujeita as próprias autoridades da instituição às penalidades da lei por descumprimento de seu ofício;
- Há gestores que preferem contratos com empresas públicas sem licitação (Respondente nº 130). A possibilidade de contratação de organizações públicas sem licitação é prevista no art. 24, incisos VIII e XIII, da Lei 8.666/1993. No entanto, tais contratações sujeitam-se à demonstração da economicidade, da legalidade, da oportunidade, da conveniência e da vantajosidade da opção. Orientações detalhadas sobre esse aspecto encontram-se na etapa "Definição do modelo de seleção do fornecedor".

Portanto, nenhum desses aspectos ressaltados pelos respondentes como "problemas" pode ser realmente considerado fragilidade, vulnerabilidade ou fraqueza do QRN.

Por outro lado, três respondentes contribuíram com a identificação de duas oportunidades de melhoria, quais sejam:

O QRN será útil se adaptado à organização (Respondentes n° 82 e n° 275). A
necessidade de adaptação do QRN às condições específicas de cada organização e ao

tamanho e complexidade da contratação também foi objeto de comentários de respondentes no contexto da pergunta 2. No contexto da pergunta 4, pode-se inferir que a utilidade do QRN poderia ser melhorada se lhe for acrescentada seção sobre como fazer sua derivação para a organização específica. Tal processo de derivação não foi objeto deste estudo, mas os diversos elementos coletados podem facilitar a realização de pesquisa futura com esse propósito;

• Pode ser derivado para metodologia de contratação, aderente à gerência de projetos (Respondente n° 332). A necessidade de derivação do QRN para artefatos mais detalhados e operacionais também foi objeto de comentários de respondentes no contexto da pergunta 2. No contexto da pergunta 4, a sugestão do respondente n° 332 é a criação de um processo-padrão, nos moldes recomendados pelas melhores práticas de gerência de projetos, tais como as reunidas no PMBoK (PMI, 2004). A sugestão é muito apropriada e merece ser implementada no futuro.

5.1.5 Análise das respostas à pergunta 5

Pergunta 5: Quais poderiam ser os impactos da aplicação do QRN a um processo real de contratação?

Para essa pergunta, 61,5% dos respondentes disseram perceber impactos positivos sobre a gestão do processo de contratação, 32,0% sobre a governança e o controle desse processo de contratação e 13,1% sobre as pessoas envolvidas no processo. Adicionalmente, 29,5% dos respondentes registraram a percepção de riscos de impacto negativo na implantação do QRN.

Chama à atenção a disparidade entre o número de comentários relacionados ao processo de contratação (61,5% e 32,0%) e o número de comentários relacionados com as pessoas envolvidas na sua execução (13,1%), principalmente considerando que nas perguntas 1 e 4, os

aspectos relacionados com pessoas foram lembrados com freqüência pelos respondentes³². Essa disparidade talvez indique ambigüidade semântica na pergunta proposta, que poderia ter dois significados diferentes:

- "Quais os impactos da aplicação do QRN ao processo de contratação de uma organização pública?", que era a intenção original do autor e que procura extrair percepções sobre os impactos sistêmicos da modificação do processo de contratação na organização, ou;
- "Quais os impactos da aplicação do QRN em uma contratação específica?", visto que a palavra "processo", na Administração Pública, também se refere à coleção de atos formalizados realizados com o propósito de estabelecer um contrato de serviços. Se esse foi o entendimento de alguns respondentes, isso poderia explicar o fato de terem sido relativamente poucos os registros do impacto do QRN sobre as pessoas.

Problema semelhante pode ter prejudicado a inteligibilidade da pergunta 2, que também utiliza a expressão "processo de contratação real", conforme já comentado.

Não obstante a possibilidade de entendimentos heterogêneos sobre o propósito da pergunta, a análise das respostas traz informações relevantes sobre o impacto que se espera da adoção do QRN, aqui divididas em tópicos para facilitar a leitura.

a) Impactos positivos do QRN sobre a gestão do processo de contratação (61,5%)

Para 50,8% dos respondentes, a qualidade geral do processo poderá ser afetada positivamente, pela melhoria intrínseca do processo de contratação e gestão contratual (32%), pela redução do prazo de contratação (13,9%) ou dos erros e do retrabalho (8,2%), pela

³² Na pergunta 1, 63,9% dos respondentes citaram aspectos relacionados com pessoas como causa da dificuldade de comunicação entre as áreas envolvidas; na pergunta 4, 18,9% dos respondentes citaram que o QRN poderia ser útil para melhorar o conhecimento das pessoas envolvidas no processo de contratação sobre a legislação aplicável

revisão e padronização desse processo (6,6%) ou ainda por reduzir o número de contestações aos procedimentos licitatórios (recursos, impugnações, representações etc.) que são iniciadas ou que se sagram vitoriosas (2,5%).

Sobre esse último aspecto, Cardoso (2006, p. 120) também concluiu que o conhecimento sobre como desenvolver editais de licitação com menores chances de contestação por parte dos proponentes é fator importante para reduzir as falhas nas contratações.

A percepção de que o processo poderá se tornar mais rápido chama à atenção, vez que, no contexto da pergunta 2, vários respondentes comentaram que o modelo de processo preconizado pelo QRN tem mais etapas que aquelas usualmente praticadas na Administração.

Para 23,8% dos respondentes, a implementação do QRN poderá contribuir com os objetivos da gestão, com impactos: sobre a economicidade das contratações (13,9%), o que significa a obtenção de melhores preços e a melhoria do perfil do gasto com as contratações de serviços de TI; sobre a eficiência (6,6%); sobre a efetividade (8,2%), que significa melhorar os benefícios efetivamente auferidos das contratações realizadas; e sobre a eficácia (2,5%).

Ressalta-se aqui que a possibilidade de ganho de economicidade é impacto bastante desejável, pois o gasto governamental em tecnologia da informação é bastante elevado e a economia obtida na redução de preços de contratos de serviços tanto poderia ser direcionada para a realização de novos projetos prioritários de TI, quanto poderia ser redirecionada para outras ações orçamentárias relevantes, sem necessidade de aumento da carga tributária praticada no país.

b) Impactos do QRN sobre a governança e o controle do processo de contratação (32,0%)

Para 13,1% dos respondentes, poderá haver impactos sobre o processo de gestão de riscos

nas contratações de serviços, com redução de riscos. É percebido pela maioria que tanto a organização pública quanto, pessoalmente, o gestor público são beneficiados. Um respondente lembrou que poderá haver redução de dependência de fornecedores, algo que foi um dos objetivos da edição da Instrução Normativa 4/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Outro respondente registrou que "os problemas e riscos atuais podem não justificar a implementação integral do QRN" (Respondente n° 38). Essa observação alinha-se com a oportunidade, já descrita³³, de futuramente inserir no QRN as orientações necessárias para a sua derivação para uma organização pública específica, na medida adequada para suas necessidades.

Ao comparar esse resultado com Wright (2004), que identificou os riscos de segurança da informação, os riscos de dependência e os riscos de ordem legal, nessa ordem, como os riscos mais relevantes nas contratações de TI, pode-se perceber que os gestores públicos consultados lembraram mais intensamente dos riscos de ordem legal, que os riscos de dependência de fornecedores; e o risco de segurança da informação não foi citado. Isso talvez ocorra porque as áreas de controle (interno e externo) tradicionalmente verificavam somente o cumprimento de exigências legais. Entretanto, a jurisprudência mais recente do TCU, acessível no QRN, vem enfatizando cada vez mais os aspectos de desempenho organizacional e de gestão de riscos, em movimento coerente com a implantação do modelo gerencial de gestão do Estado, em vez de meramente burocrático, iniciada nos anos 90 (PEREIRA, 1997, p. 7). A discrepância entre as conclusões de Wright (2004) e as percepções colhidas neste trabalho sugerem a realização de pesquisa especificamente voltada para a análise da percepção de riscos na contratação de serviços de TI na Administração Pública.

Para 9,8% dos respondentes, poderá haver melhoria da conformidade legal das contratações; 8,2% sugerem a possibilidade de haver melhorias no controle do processo e de

³³ Ver o item "O QRN será útil se adaptado à organização", na p. 162.

seus resultados; 8,2% percebem que a adoção do QRN poderá trazer melhorias da transparência e da imagem pública da organização; e 2,5% percebem possíveis melhorias de governança, com melhor definição dos papéis e responsabilidades e melhoria da consistência das decisões envolvidas nas contratações.

c) Impactos do QRN sobre as pessoas envolvidas no processo de contratação (13,1%)

Para 9% dos respondentes, o QRN pode melhorar a integração das áreas envolvidas no processo de contratação; foi lembrado por um respondente que essa melhoria pode estender-se ao relacionamento entre contratante e contratado, o que é um dos objetivos do modelo eSCM (HEFLEY; LOESCHE, 2006, p. 2). Para 2,5% dos respondentes a adoção do QRN pode contribuir para a melhoria do conhecimento das pessoas envolvidas nas contratações e 1,6% sugerem que a cultura das pessoas da organização para a temática da gestão pode ser positivamente afetada pelo QRN.

d) Riscos de impactos negativos na implantação do QRN (29,5%)

A maioria desses respondentes (23%) apontou riscos relacionados com o processo de contratação, como segue:

• Risco de aumento de prazo de contratação (14,8%), que é bastante preocupante, visto que a perda de celeridade ensejaria perda de eficiência do processo, na contramão do princípio constitucional da eficiência (caput do art. 37 da Constituição Federal) e dos esforços de modernização da Administração Pública pela agilização do processo de contratação, bem representado pela instituição do Pregão Eletrônico como regra geral de contratação (Lei 10.520/2002 e Decreto 5.450/2005). Por essa razão, considera-se importante que, em trabalhos futuros, sejam detalhados procedimentos e artefatos, a partir do QRN, que permitam o cumprimento das demandas legais com a máxima eficiência possível;

- Risco de que o custo burocrático aumente (4,9%), valendo aqui os mesmos comentários do item anterior;
- Risco de não atender às pré-condições para implantar o QRN (5,7%), por exemplo a necessidade de pré-existir planejamento orçamentário para que o QRN possa ser aplicado ou a possibilidade de que o QRN inviabilize as contratações se aplicado em organizações imaturas (p. ex. se não houver planejamento institucional ou de TI). Esses alertas confirmam a necessidade de criação de modelo de derivação do QRN que considere as peculiaridades da organização específica em que será implantado, conforme já sugerido³⁴.

Os riscos de impacto negativo relacionados com pessoas foram citados por 10,7% dos respondentes, quais sejam:

- Riscos relacionados com a quantidade e a qualificação do pessoal disponível
 (4,1%). A carência de pessoal e a baixa qualificação do pessoal disponível também
 foram citadas como causa de problemas na comunicação entre as áreas envolvidas
 na contratação de serviços de TI³⁵;
- Riscos relacionados com a motivação das pessoas envolvidas (4,1%). Esses respondentes destacam as resistências naturais a mudanças e a necessidade de ações de treinamento para superar tais resistências;
- Riscos relacionados com a governança das contratações (4,1%). Nesse agrupamento são destacadas a necessidade de a alta administração da organização se comprometer com a melhoria do processo de contratação, a necessidade de envolvimento e compromisso de todas as áreas envolvidas e a possibilidade de que membros da liderança da organização reajam negativamente à melhoria do processo

.

³⁴ Ver o item "O QRN será útil se adaptado à organização", na p. 162.

³⁵ Ver a análise das respostas à pergunta 1, na p. 148.

de contratação por causa do receio de perda de poder ou de perda da liberdade para decidir discricionariamente nas contratações.

Outros riscos e outros fatores favoráveis ou desfavoráveis à melhoria do processo de contratação podem ser estudados futuramente.

5.1.6 Análise das respostas à pergunta 6

Pergunta 6: Poderá haver adaptações, reformulações, resistências, barreiras, algumas dificuldades na sua implementação? Quais?

Os termos empregados na pergunta não foram definidos no questionário encaminhado, com o propósito de estimular o maior número de respostas relacionadas com as reações à implementação do QRN.

80,3% dos respondentes entenderam que poderá haver tais reações, sendo que 67,2% declararam quais reações poderiam ser essas. 16,4% dos respondentes sugeriram adaptações do QRN a situações específicas e 8,2% fizeram sugestões de ajustes para melhoria do QRN. Esses agrupamentos são apresentados a seguir, em tópicos para facilitar a compreensão.

a) Obstáculos culturais (27,9%)

A percepção mais frequente foi de que a implementação do QRN poderá enfrentar obstáculos culturais (27,9%). Esses obstáculos poderiam ser de dois tipos:

• Obstáculos culturais pessoais (20,5%), que poderiam ser: resistências inerciais, ou seja, aquelas decorrentes do mero apego à estabilidade (zona de conforto); resistências motivacionais, ou seja, aquelas decorrentes de interesses particulares, como o receio de redução de poder e de discricionariedade, o receio de assumir maiores responsabilidades ou os interesses políticos pessoais; ou ainda preconceitos, ou seja, as crenças sem embasamento, tais como a crença de que o

QRN é academicista e distante da realidade, de que as soluções vindas de fora não servem para a organização, de que é impossível seguir o QRN ou que o processo de contratação se tornará moroso;

 Obstáculos culturais organizacionais (9%), como a falta de tradição em planejamento e na melhoria e padronização de processos, e a tradição burocrática descolada do senso de eficiência.

Barbosa et al. (2006, p. 3, 13-14) afirmam que as resistências pessoais à implementação de mecanismos de controle, como os requisitos legais expostos no QRN, poderiam ser causadas pela carência de competências essenciais para o desempenho da função de TIC no setor público, e que o modelo de gestão essencialmente burocrático preponderante nesse setor dificulta a adoção de melhores práticas de gestão.

Para Coelho (2000, p. 260-261), a reforma administrativa em curso no Brasil desde 1995 busca implementar na Administração Pública o modelo gerencial, que não nega o modelo burocrático, pois mantém o respeito a princípios burocráticos como a legalidade e a impessoalidade, mas desloca o foco da Administração para os resultados finalísticos em favor do cidadão-cliente, flexibilizando as atividades-meio necessárias para alcançar tais resultados.

b) Demanda por conhecimento jurídico (18,9%)

Para 18,9% dos respondentes, poderá haver obstáculos decorrentes da carência de conhecimento sobre o processo de contratação. Esses obstáculos poderiam relacionar-se com:

• a carência de conhecimento básico sobre contratações (10,7%), pois a gestão de contratação requer competências específicas que não são facilmente encontradas. A importância do desenvolvimento competências em gestão de contratos foi destacada por Cardoso (2000, p. 21-22), Barbosa et al. (2006, p. 13-14) e Vieira et al. (2003, p.

- 50, 100). Barbosa et al. (2006, p. 13) identificaram carência de competências em gestão de contratos de TI em onze organizações públicas estaduais;
- a carência de conhecimento jurídico especializado (9,8%), necessário para orientar e aperfeiçoar o processo de contratação e quebrar resistências à implementação do QRN, já que a interação entre áreas tão distintas quanto as envolvidas no processo de contratação pode ser fonte de dificuldades para a área de TI. Também deve existir alguma fonte de informações e orientações especializadas acessível aos gestores públicos de TI, pois há dificuldade em obter assessoramento jurídico para a área de TI e acompanhar a evolução da legislação. O respondente nº 65 sugeriu a adoção de novo papel na área de TI: o assessoramento jurídico.

A necessidade de assessoramento jurídico especializado na gestão das contratações é referida como essencial na literatura (GAY; ESSINGER, 2000, p. 150; GUERRA; ALVES, 2004, p. 97, 174; SOFTEX, 2007, p. 95).

Na opinião deste autor, nada impede que a própria área de TI disponha de especialista(s) na legislação aplicável aos processos de TI, o que caracterizaria novo perfil profissional a ser mais bem definido em estudos futuros. Esse novo papel em nada coincide com o papel da assessoria jurídica previsto na Lei 8.666/1993, mas seria mais bem caracterizado como especialização dentro da assessoria técnica do gerente máximo da área de TI, com grande participação no processo de asseguração da conformidade legal dos processos de TI (ITGI, 2007, p. 161-164).

c) Problemas de governança (14,8%)

Para 14,8% dos respondentes, poderá haver problemas de governança, entre os quais:

• **problemas de governança corporativa** (9,0%), relacionados às dificuldades com o comportamento dos *stakeholders*, principalmente por falta de envolvimento com o

processo de contratação e por falhas de alinhamento de interesses entre si. É sugerido pelos respondentes que o envolvimento da alta administração e o seu patrocínio (envolvendo e convencendo todas as áreas participantes do processo de contratação) são ações importantes para implementar o QRN. Esse aspecto também foi tratado como risco no contexto da pergunta 5. O QRN ressalta a importância do alinhamento dos interesses dos *stakeholders* por meio de planejamento institucional e de TI;

• **problemas de governança de TI** (5,7%), em decorrência da baixa participação nas formulações estratégicas da organização, problemas de priorização, inadequação da estrutura e papéis da área ou de receio de perda de poder.

Problemas dessa natureza são endereçados pelos *frameworks* de governança corporativa (COSO, 2004, p. 1; IBGC, 2004, p. 43-45) e de TI (ITGI, 2007, p. 5).

d) Demandas e dificuldades de comunicação (13,9%)

Para 13,9% dos respondentes, poderá haver dificuldades relacionadas com a comunicação, devido a:

- necessidade de envolvimento de áreas muito distintas (10,7%), pois as contratações públicas, por lei e com base no princípio da segregação de funções, envolvem a participação de muitos atores, como as áreas de negócio, de TI, de administração, de licitações, de contratos, de orçamento, de pagamento, de consultoria jurídica, de controle interno e de controle externo;
- contextos não adequadamente compartilhados (4,1%), todos esses atores têm objetivos próprios e é possível que os seus interesses não estejam alinhados em torno de objetivos institucionais comuns. Com isso, existe grande possibilidade de que os

objetivos de um ator signifiquem barreiras ao alcance dos objetivos de outros atores (objetivos antagônicos, ou, pelo menos, não sinérgicos).

Para Schein (1993) e Senge (2000), as organizações mais adaptadas à modernidade são aquelas que desenvolvem a capacidade de pensar sistemicamente com base no intenso diálogo interno e também com o meio externo.

Para Corrêa (2004b), no caso das contratações públicas, há uma visão partida do processo que prejudica o seu funcionamento; para a autora, é preciso ver o processo de contratação como um todo e haver integração de equipes (área técnica, jurídica, administrativo e orçamentária).

e) Dificuldades e impacto no processo de contratação (9%)

Para 9% dos respondentes, poderá haver dificuldades no processo de contratação. Essas dificuldades poderiam ser na:

- padronização e execução interna à área de TI (7,4%), pois são requeridos ajustes nos processos de contratação que exigirão boa condução, tempo de maturação, estímulo e avaliação, devendo considerar as implementações possíveis e não somente as ideais. A implantação de processo melhorado de contratação de serviços implica em grande esforço de revisão, adequação e padronização de procedimentos já existentes e de passar a realizar processos antes não realizados, como o de planejamento estratégico. Um dos respondentes sugeriu o uso da metodologia de gestão de projetos para conduzir a melhoria de processo requerida;
- interface com os atores externos (1,6%), pois o processo de contratação de serviços de TI tem a participação de muitos atores externos à área de TI, como o demandante dos serviços, a área orçamentária, a área jurídica, a área de licitações, a área de controle interno, outros órgãos da Administração, o mercado, o contratado

etc. Para esses respondentes, as interfaces do processo com esses atores representam fontes de problemas e riscos.

f) Demanda por gestão e controle (7,4%)

Para 7,4% dos respondentes, haverá necessidade de gestão e controle para implementar o QRN. 2,5% sugerem que a gestão da implementação é fundamental, enquanto 4,9% sugerem que a atuação das instâncias de controle, orientando ou responsabilizando, será fundamental para a implementação do QRN.

g) Obstáculos devidos à corrupção (3,3%)

3,3% dos respondentes lembraram que poderá haver resistência de possíveis pessoas corruptas que participem do processo de contratação.

<u>h) Adaptações (16,4%)</u>

Para 16,4% dos respondentes, poderá haver necessidade de adaptações do QRN a situações específicas nas organizações. Esses respondentes ressaltaram que:

- O QRN deve ser usado como referencial para a melhoria do processo de contratação,
 mas somente quando os problemas e riscos existentes justificarem;
- As particularidades das organizações e de casos específicos de contratação devem ser respeitadas;
- As adaptações devem levar em conta os processos atuais e a cultura e maturidade de cada organização;
- As adaptações devem auxiliar a contornar resistências e barreiras, inserir características desejáveis não presentes no QRN e abranger o plano de cargos, a estrutura organizacional, os fluxos de trabalho e os procedimentos;
- O QRN pode ser usado por outras áreas além da TI.

Todas as sugestões extraídas nesse agrupamento são corretas e oportunas, e poderão

futuramente integrar seção destinada a dar orientações sobre como derivar e adaptar o QRN para situações específicas, conforme já citado³⁶.

<u>i) Críticas (8,2%)</u>

8,2% dos respondentes fizeram críticas que revelaram oportunidades de melhorias (ajustes) no QRN. Essas críticas são expostas e comentadas a seguir:

- O QRN deverá ser de fácil acesso para ser valorizado. Para o respondente, a confiança do usuário do QRN também está ligada à facilidade de acesso ao canal de disseminação da ferramenta. Nesse sentido, o QRN está atualmente disponível em dois sites: o do TCU (www.tcu.gov.br/fiscalizacaoti) e o da Comunidade TiControle (www.ti.controle.gov.br). Há pelo três formas de acesso: por meio da Internet, nos sites indicados; por meio de arquivo Word com *hiperlinks* navegáveis, também disponíveis nos sites indicados; e fazendo *download* dos arquivos HTML para instalar em qualquer computador com *browser*, inclusive *smarphones*. Adicionalmente, seria interessante que a SLTI também mantivesse cópia do QRN e que também participasse do processo de atualização;
- O QRN deverá acompanhar a evolução da legislação. Quatro respondentes manifestaram preocupação com a atualização do QRN. De fato, o QRN não se encontra atualizado com a legislação e jurisprudência de meados de 2007 em diante, exceto por alguns documentos mais importantes. O processo de atualização deverá ser retomado em breve, após a apreciação do processo TC 019.889/2007-2 pelo plenário do TCU e da sua aprovação como resultado dos estudos demandados no item 9.7 do Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário. Uma possibilidade a ser avaliada

-

³⁶ Ver o item "O QRN será útil se adaptado à organização", na p. 162.

seria a publicação do QRN em servidor do tipo *wiki*, como o *Wikipedia*, o que permitiria a atualização da ferramenta pelos próprios interessados;

- O QRN deve prever o que é essencial para cada tamanho de contratação. Essa lacuna, percebida por quatro respondentes, foi tratada³⁷ no contexto da pergunta 2, onde se concluiu ser oportuno acrescentar ao QRN a indicação de quais fases ou etapas são exigidas legalmente, quais são altamente recomendáveis e quais são opcionais, inclusive em função do tamanho da contratação;
- O QRN ainda dá muita margem a interpretações. Essa percepção foi comentada³⁸ anteriormente e não pode ser entendida como lacuna do QRN;
- O QRN precisa endereçar aspectos de tratamento documental. Aspectos relacionados com o tratamento documental são tratados no QRN no corolário 4 da etapa "Definição dos requisitos da contratação" e no corolário 2 da etapa "Encerramento do planejamento". Porém, é correto afirmar que as preocupações com o tratamento documental devem permear todo o processo de planejamento e de gestão contratual, o que deve ser inserido em nova versão do QRN;
- O QRN precisa ser testado em projetos-piloto. Este trabalho de pesquisa não previu a realização de projetos-piloto.

5.2 Análise das percepções frente às suposições iniciais

Conforme visto no Quadro 1 (p. 23), o problema de pesquisa deste trabalho insere-se no contexto de quatro suposições que orientaram a formulação da metodologia de pesquisa empregada e as perguntas que foram feitas ao grupo amostrado. A seguir, cada suposição é analisada com base nas categorias que emergiram das respostas coletadas e em referências bibliográficas.

-

³⁷ Ver a p. 151.

³⁸ Ver o item "**Dá muita margem para interpretações**", na p. 161.

Algumas suposições originaram perguntas próprias no questionário aplicado. Por exemplo, a suposição n° 2 diz respeito à possível dificuldade de comunicação entre as áreas envolvidas nas contratações de serviços de TI. Para essa suposição, foi gerada uma pergunta exclusiva (a pergunta n° 1). As evidências obtidas a partir de uma pergunta exclusiva foram chamadas de **evidências diretas**.

Por outro lado, como evidências relacionadas às suposições analisadas também podem ocorrer em mais de uma pergunta, optou-se pela realização de análise cruzada das informações contidas em todas as perguntas, tomando as categorias axiais como elemento de análise. As evidências assim obtidas foram chamadas de **evidências cruzadas**.

Deve ser observado que as evidências cruzadas sempre incluem a respectiva coleção de evidências diretas, de tal sorte que o percentual de evidências cruzadas reflete o número de respondentes que manifestaram pelo menos um argumento que dá suporte à suposição em análise, independentemente da pergunta de origem.

5.2.1 SUPOSIÇÃO 1: Carência de conhecimento

Para investigar o suporte das percepções levantadas à suposição de que "existe carência de conhecimento da legislação aplicável às contratações de serviços de TI no setor público", fez-se o mapeamento dos agrupamentos de opiniões que se relacionassem, direta ou indiretamente, ao aspecto "conhecimento da legislação", entre as respostas das seis perguntas formuladas.

Assim, foi possível verificar que 75,4% dos respondentes indicaram pelo menos um aspecto indicativo da carência de conhecimento sobre a legislação aplicável às contratações de TI. Essas percepções estão assim distribuídas:

• Pergunta 1: Dificuldade de comunicação e suas causas (51,6%)

o para 18,0%, faltam contextos compartilhados;

- o para 15,6%, há carência de linguagem comum;
- o para 10,7%, o desconhecimento da legislação pode prejudicar a comunicação;
- o para 9,0%, a falta de qualificação pessoal pode prejudicar a comunicação;
- o para 13,1%, falta visão sistêmica do processo;

• Pergunta 3: Adequação do QRN às demandas legais (9,8%)

- o para 5,7%, o respondente declarou não saber responder à pergunta;
- para 4,1%, o respondente declarou que tem conhecimento insuficiente para opinar;
- o para 1,6%, o QRN amplia o conhecimento do respondente;

• Pergunta 4: Formas de utilidade do QRN para o gestor público de TI (36,1%)

- para 19,7%, o QRN poderá ser útil para melhorar a conformidade legal das contratações;
- para 18,0%, o QRN poderá ser útil para facilitar o acesso ao conhecimento jurídico necessário;
- o para 1,6%, o QRN poderá ser útil para evidenciar os requisitos legais para TI;

• Pergunta 5: Impactos do QRN no processo de contratação (28,7%)

- o para 8,2%, poderá haver redução de erros e retrabalho;
- o para 6,6%, poderá haver padronização do processo;
- o para 9,8%, poderá haver melhoria da conformidade legal das contratações;
- o para 2,5%, poderá haver melhoria do conhecimento da legislação;
- o para 1,6%, poderá haver melhoria da cultura da organização;
- para 4,1%, a falta de pessoal qualificado é um risco à implantação do QRN;

• Pergunta 6: Reações à implementação do QRN (18,9%)

para 10,7%, há demanda por conhecimento básico em contratações na área de
 TI para implementar o QRN;

para 9,8%, há demanda por conhecimento jurídico especializado na área de TI para implementar o QRN.

Essas percepções, tomadas em conjunto, sugerem que, nas áreas de TI das organizações representadas na amostra, há de fato carência de conhecimento da legislação aplicável às contratações de TI.

Por outro lado, a percepção de que o QRN ajudará a suprir essa carência não parece tão intensa. Quando perguntados sobre as formas de utilidade do QRN, 18,0% citaram o suprimento de conhecimento da legislação e 1,6% disseram que o QRN poderá ser útil para evidenciar os requisitos legais para TI. Já 19,7% citaram a utilidade do QRN para a melhoria da conformidade legal, o que indiretamente relaciona-se com o conhecimento da legislação; mas parte da conformidade legal poderia também ser alcançada pela mera utilização de artefatos e procedimentos já concebidos de modo aderente à legislação, dispensando o próprio conhecimento de detalhes dessa legislação.

A suposição em questão decorreu de indícios encontrados nos trabalhos de Barbosa et al. (2006, p. 2, 7, 13), Cardoso (2006, p. 19, 55, 65, 120) e Cardoso (2000, p. 21-22), onde a falta de conhecimento sobre gestão das contratações de serviços foi apontada como problema, mas especificamente a falta de conhecimento da legislação aplicável a tais contratações não foi plenamente caracterizada.

Para Guerra e Alves (2004, p. 174) e Softex (2007, p. 95), o conhecimento da legislação aplicável às contratações de serviços de TI é de competência de especialista legal. No entanto, no contexto do Direito Público Administrativo, a responsabilidade pela legalidade dos atos praticados na gestão de contratos de TI é do gestor de TI; portanto, o gestor público de TI não pode eximir-se de conhecer adequadamente a legislação aplicável aos atos que pratica. A jurisprudência do TCU nesse sentido é rica, conforme se pode depreender dos exemplos transcritos:

De fato, afasto a omissão apontada, em relação à justificativa de que o administrador teria agido com respaldo em parecer jurídico, o que o isentaria de responsabilidade, com base na análise, feita no Voto, sobre o não afastamento da responsabilidade do ordenador de despesa, juntamente com o encarregado do setor financeiro, pelos pagamentos autorizados. O fato de o administrador haver seguido orientação de parecer jurídico da assessoria do órgão não o torna imune à censura do Tribunal, pois a responsabilidade do gestor, pelos seus atos, é pessoal e intransferível. Essa, aliás, é a jurisprudência consolidada desta Corte. Ademais, é sabido que uma folha em branco de papel aceita qualquer coisa, muita vez teratológica, escrita com desiderato certo e de acordo com as determinações adrede recebidas. Se comportasse o parecer jurídico vertente justificada pela múltipla possibilidade de exegese da lei, ainda seria razoável a elisão da responsabilidade do gestor, materializando a hipótese de que agiu com fundamento em parecer jurídico, albergue de tese razoável. Não na hipótese, cujo resultado foi desastroso para a legitimidade da ação administrativa. (Acórdão 104/2001-TCU-Plenário, Voto do Relator, grifo nosso) [...] não aproveita ao recorrente o fato de haver parecer jurídico e técnico favorável à contratação. Tais pareceres não são vinculantes ao gestor, o que não significa ausência de responsabilidade daqueles que os firmam. Tem o administrador obrigação de examinar a correção dos pareceres, até mesmo para corrigir eventuais disfunções na administração. (Acórdão 19/2002-TCU-Plenário, Voto do Relator, grifo nosso)

No mesmo sentido, o COBIT 4.1 não atribui a responsabilidade pela conformidade legal a especialistas jurídicos, mas aos gestores envolvidos nos processos de TI, orientando-os a desenvolver processo formal e contínuo de comparação dos processos de TI com os requisitos legais sistematicamente catalogados (ITGI, 2007, p. 162).

Porém, como os gestores de TI poderiam conhecer a legislação aplicável às suas contratações de serviços?

Na pesquisa bibliográfica empreendida, não foi localizado qualquer documento que correspondesse a um catálogo sistematizado dos requisitos legais para a contratação de serviços de TI no setor público, embora não faltem documentos com abordagens pontuais.

A grande quantidade de documentos normativos pode ser um dos obstáculos de maior destaque. Para Silva (2002), a extensa e complexa malha de instrumentos normativos é causa de incompreensão da legislação. O próprio QRN, produzido neste trabalho de pesquisa, é exemplo do desafio que a legislação atual impõe ao gestor público, pois foi elaborado com base em mais de 150 documentos, na sua maioria de natureza normativa.

Já para Fernandes (2007, p. 134-135), o modo pouco acessível como os tribunais de contas publicam suas decisões (uso de linguagem de difícil entendimento, grande volume de

decisões e sem organização por temas) dificulta o entendimento da legislação pelos gestores públicos.

Para Gomes (2007), há necessidade de facilitar o acesso do servidor público à legislação em vigor, porque:

Na minha vida de auditor governamental, eu descobri que muitos dos erros que são julgados pelo Tribunal de Contas da União decorrem do **desconhecimento da legislação brasileira**. E a legislação que rege os atos da Administração Pública é uma legislação complexa, já antiga. Então nós tentamos facilitar a vida dos administradores da coisa pública num trabalho voluntário de distribuição de boletins trazendo as novidades, e de disponibilização de uma base de conhecimento na Internet. (GOMES, 2007, grifo nosso)

Portanto, embora a amostragem não-probabilística não permita a extrapolação desses resultados para toda a Administração Pública, tais resultados fornecem indício de que pode haver carência de conhecimento da legislação pelos gestores públicos de TI.

5.2.2 SUPOSIÇÃO 2: Dificuldade de comunicação

A suposição de que "há dificuldade de comunicação entre as áreas envolvidas no processo de contratação de serviços de TI" derivou principalmente do registro de Corrêa (2004b), que enfatizou que boa parte dos problemas das contratações públicas decorre da falta de integração entre as áreas envolvidas no processo.

A pergunta 1 foi dedicada a explorar esse tema, mas elementos extraídos das respostas às perguntas 4, 5 e 6 também podem ser relacionados. 84,4% dos respondentes indicaram pelo menos um aspecto relacionado com a dificuldade de comunicação entre as áreas envolvidas no processo de contratação de serviços de TI:

• Pergunta 1: Dificuldade de comunicação e suas causas (82,8%)

- o para 81,1%, há de fato dificuldades de comunicação entre as áreas;
- o para 21,3%, há falta de integração entre as áreas;
- o para 18,0%, faltam contextos compartilhados;
- o para 12,3%, há falhas de comunicação;

- o para 15,6%, há carência de linguagem comum;
- o para 10,7%, o desconhecimento da legislação pode prejudicar a comunicação;
- para 9,0%, a falta de qualificação pessoal pode prejudicar a comunicação;
- o para 4,1%, a falta de pessoal pode prejudicar a comunicação;
- o para 1,6%, fatores pessoais podem dificultar a comunicação;
- o para 13,1%, falta visão sistêmica do processo;
- o para 12,3%, indefinições do processo podem dificultar a comunicação;
- o para 6,6%, falhas na execução do processo podem dificultar a comunicação;
- para 8,2%, deficiências na gestão podem dificultar a comunicação;
- o para 5,7%, falhas na organização podem dificultar a comunicação;
- o para 3,3%, a sobrecarga de trabalho pode prejudicar a comunicação;
- para 12,3%, a indefinição de papéis e responsabilidades pode prejudicar a comunicação;

• Pergunta 4: Formas de utilidade do QRN para o gestor público de TI (3,3%)

- para 3,3%, o QRN poderá ser útil para melhorar a cooperação entre as áreas envolvidas;
- Pergunta 5: Impactos do QRN no processo de contratação (9,0%)
 - o para 9,0%, poderá haver melhoria na comunicação;
- Pergunta 6: Reações à implementação do QRN (22,1%)
 - para 9,0%, barreiras podem advir do desalinhamento de expectativas dos stakeholders;
 - o para 10,7%, há necessidade de envolver as áreas participantes do processo;
 - para 4,1%, contextos não compartilhados podem ser obstáculo à implantação do QRN;

 para 1,6%, dificuldades na comunicação com atores externos à área de TI prejudicam o processo.

Essas percepções, tomadas em conjunto, sugerem que, nas organizações representadas na amostra, há de fato dificuldades de comunicação entre as áreas envolvidas no processo de contratação de serviços de TI.

5.2.3 SUPOSIÇÃO 3: Reconhecimento do QRN

A suposição de que "um quadro referencial normativo ancorado em um Modelo Genérico do processo de contratação pode ser reconhecido como adequado e útil para auxiliar o gestor público de TI a melhorar seus processos de contratação de serviços" está embasada principalmente no processo ME3 ("Assegurar a conformidade com os requisitos externos") do modelo COBIT 4.1 (ITGI, 2007, p. 162). Esse processo recomenda a melhoria de processos de TI com o objetivo de eliminar as não conformidades legais mais relevantes. A garantia da conformidade legal foi uma das preocupações de Cardoso (2006, p. 19-20, 65, 120) na concepção de processo de contratação de software e serviços correlatos para o Estado de Minas Gerais.

Para verificar se os dados levantados suportam essa suposição, é necessário verificar três questões:

- O Modelo Genérico de processo de contratação foi reconhecido?
- A aderência do QRN à legislação foi reconhecida?
- A utilidade do QRN foi reconhecida?

A seguir, cada questão é examinada em detalhes.

5.2.3.1 O Modelo Genérico de processo de contratação foi reconhecido?

A importância de se ter um modelo estruturado do processo de contratação é ressaltado

por Barbosa et al. (2006, p. 10-11), para quem:

[...] a inexistência de processos estruturados e institucionalizados de compras e de gestão de contratos inibe o desenvolvimento das competências essenciais necessárias para a implantação de mecanismos de controle e de governança de TIC. [...] Foram identificados dois fatores críticos para a criação de competências essenciais ao processo de governança de TIC: estruturação dos processos de compras e de gestão de contratos, e definição de políticas que os institucionalize em todos os órgãos e entidades da administração pública estadual.

No trabalho de vários autores, a criação de modelos de processo partiu da comparação de modelos pré-existentes, com posterior adição de características desejadas não existentes nos modelos anteriores (ALVES, 2002; CARDOSO, 2006; GUERRA; ALVES, 2004; HEFLEY; LOESCHE, 2006; ITGI, 2007; PINHEIRO, 2006; SOFTEX, 2007; SOUSA et al., 2005; SYNERGIA, 2006).

A pergunta 2 foi dedicada a verificar se o Modelo Genérico de processo embutido no QRN é adequado à realidade das organizações consultadas, mas elementos extraídos das respostas às perguntas 1, 4, 5 e 6 também podem ser relacionados. 97,5% dos respondentes indicaram pelo menos um aspecto relacionado com a percepção de que o Modelo Genérico de processo de contratação de serviços de TI preconizado no QRN é adequado:

• Pergunta 2: Correspondência do QRN ao processo real (87,7%)

- o para 69,7%, O Modelo Genérico do QRN corresponde ao processo real;
- para 18,0%, O Modelo Genérico do QRN corresponde, parcialmente ou como referencial, ao processo real;
- o para 4,1%, adere às situações reais;
- o para 3,3%, é um modelo ideal ou referencial;

• Pergunta 4: Formas de utilidade do QRN para o gestor público de TI (74,6%)

- o para 53,3%, o QRN poderá ser útil para melhorar a eficácia do processo;
- para 10,7%, o QRN poderá ser útil para melhorar a qualidade do processo;
- para 4,1%, o QRN poderá ser útil para melhorar a efetividade e a economicidade da contratação;

- o para 2,5%, o QRN poderá ser útil para melhorar a eficiência do processo;
- para 19,7%, o QRN poderá ser útil para melhorar a conformidade legal das contratações;
- para 6,6%, o QRN poderá ser útil para melhorar os processos de controle;
- para 4,1%, o QRN poderá ser útil para reduzir os riscos nos processos de contratação;

• Pergunta 5: Impactos do QRN no processo de contratação (68,0%)

- o para 32,0%, poderá haver melhoria do processo;
- o para 13,9%, poderá haver redução do prazo de contratação;
- o para 8,2%, poderá haver redução de erros e retrabalho;
- o para 6,6%, poderá haver padronização do processo;
- o para 2,5%, poderá haver redução das contestações;
- o para 13,9%, poderá haver melhoria da economicidade;
- o para 8,2%, poderá haver melhoria da efetividade;
- o para 6,6%, poderá haver melhoria da eficiência;
- o para 2,5%, poderá haver melhoria da eficácia;
- para 13,1%, poderá haver melhoria da gestão de riscos de TI;
- o para 9,8%, poderá haver melhoria da conformidade legal das contratações;
- o para 8,2%, poderá haver melhoria do controle do processo e dos resultados;

• Pergunta 6: Reações à implementação do QRN (7,4%)

o para 7,4%, haverá dificuldades na padronização do processo.

Essas percepções, tomadas em conjunto, indicam que os respondentes reconhecem o Modelo Genérico do processo de contratação de serviços como boa referência, embora demande adaptações para cada organização.

5.2.3.2 A aderência do QRN à legislação foi reconhecida?

O objetivo de controle ME3.1 do COBIT 4.1 (ITGI, 2007, p. 162) recomenda a elaboração de catálogo dos requisitos externos aplicáveis aos processos de TI. Entre os processos de TI sujeitos ao marco legal, o processo de contratação de serviços no setor público se destaca por ser afetado por grande quantidade de leis, normas e regulamentos, e por ser contexto de irregularidades freqüentes identificadas pelo TCU³⁹.

Durante a fase de pesquisa bibliográfica e documental deste trabalho, não foi localizado nenhum documento que pudesse ser considerado um catálogo dos requisitos legais, regulatórios e contratuais aplicáveis aos processos de contratação de serviços de TI.

Porém, o Tribunal de Contas da União demandou estudos dos parâmetros que devem balizar as contratações de serviços de TI (Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, item 9.7) e a criação de um modelo de licitação e contratação de serviços de TI para toda a Administração Pública Federal (Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, item 9.4).

Esses fatos motivaram esta pesquisa e a criação do QRN. Mas será que o QRN reflete adequadamente a legislação aplicável?

A pergunta 3 foi dedicada a explorar essa questão, mas elementos extraídos das respostas às perguntas 1, 4, e 5 também podem ser relacionados. 91,0% dos respondentes indicaram pelo menos um aspecto relacionado com o reconhecimento do QRN como referência para a legislação vigente:

• Pergunta 3: Adequação do QRN às demandas legais (87,7%)

- o para 86,9%, o QRN é adequado às demandas legais;
- o para 0,8%, o QRN talvez seja adequado às demandas legais;

³⁹ Ver o item "2.3.4 Riscos de conformidade legal nas contratações de serviços de TI no setor público", na p. 42.

- para 4,9%, depreende-se da resposta que é é percebida a aderência legal do QRN;
- o para 4,1%, é percebida a aderência legal do QRN;

• Pergunta 4: Formas de utilidade do QRN para o gestor público de TI (36,1%)

- para 19,7%, o QRN poderá ser útil para melhorar a conformidade legal das contratações;
- para 18,0%, o QRN poderá ser útil para facilitar o acesso ao conhecimento jurídico necessário;
- o para 1,6%, o QRN poderá ser útil para evidenciar os requisitos legais para TI;

• Pergunta 5: Impactos do QRN no processo de contratação (12,3%)

- o para 9,8%, poderá haver melhoria da conformidade legal das contratações;
- o para 2,5%, poderá haver melhoria do conhecimento da legislação.

Essas percepções, tomadas em conjunto, indicam que os respondentes reconhecem o QRN como referência adequada para a legislação vigente.

5.2.3.3 A utilidade do QRN foi reconhecida?

A pergunta 4 foi dedicada a explorar essa questão, mas elementos extraídos das respostas à perguntas 5 também podem ser relacionados. 98,4% dos respondentes indicaram pelo menos um aspecto relacionado com o reconhecimento do QRN como útil para auxiliar o gestor público a melhorar seus processos de contratação de serviços:

• Pergunta 4: Formas de utilidade do QRN para o gestor público de TI (97,5%)

- para 96,7%, o QRN poderá ser útil para melhorar o processo de contratação de serviços de TI;
- o para 53,3%, o QRN poderá ser útil para melhorar a eficácia do processo;
- o para 10,7%, o QRN poderá ser útil para melhorar a qualidade do processo;

- para 4,1%, o QRN poderá ser útil para melhorar a efetividade e a economicidade da contratação;
- o para 2,5%, o QRN poderá ser útil para melhorar a eficiência do processo;
- para 19,7%, o QRN poderá ser útil para melhorar a conformidade legal das contratações;
- o para 6,6%, o QRN poderá ser útil para melhorar os processos de controle;
- para 4,1%, o QRN poderá ser útil para melhorar a transparência das contratações;
- para 4,1%, o QRN poderá ser útil para reduzir os riscos nos processos de contratação;
- para 18,0%, o QRN poderá ser útil para facilitar o acesso ao conhecimento jurídico necessário;
- o para 13,1%, o QRN poderá ser útil para melhorar a governança;
- para 3,3%, o QRN poderá ser útil para melhorar a cooperação entre as áreas envolvidas;

Pergunta 5: Impactos do QRN no processo de contratação (73,8%)

- o para 32,0%, poderá haver melhoria do processo;
- o para 13,9%, poderá haver redução do prazo de contratação;
- o para 8,2%, poderá haver redução de erros e retrabalho;
- o para 6,6%, poderá haver padronização do processo;
- o para 2,5%, poderá haver redução das contestações;
- o para 13,9%, poderá haver melhoria da economicidade;
- o para 8,2%, poderá haver melhoria da efetividade;
- o para 6,6%, poderá haver melhoria da eficiência;
- o para 2,5%, poderá haver melhoria da eficácia;

- o para 13,1%, poderá haver melhoria da gestão de riscos de TI;
- o para 9,8%, poderá haver melhoria da conformidade legal das contratações;
- o para 8,2%, poderá haver melhoria do controle do processo e dos resultados;
- para 8,2%, poderá haver melhoria da transparência e imagem pública da organização;
- o para 2,5%, poderá haver melhoria da governança;
- o para 9,0%, poderá haver melhoria na comunicação;
- o para 2,5%, poderá haver melhoria do conhecimento da legislação;
- o para 1,6%, poderá haver melhoria da cultura da organização.

Essas percepções, tomadas em conjunto, indicam que os respondentes reconhecem o QRN como útil para auxiliar o gestor público de TI a melhorar seus processos de contratação de serviços.

5.2.3.4 O QRN foi reconhecido?

A percepção predominante do grupo consultado nesta pesquisa foi de que o Modelo Genérico de processo de contratação embutido no QRN pode ser usado como referência (69,7% dos respondentes) e que o QRN é aderente à legislação vigente (86,9%) e útil para o gestor de TI melhorar seus processos de contratação (96,7%).

Essas percepções sugerem o reconhecimento do QRN como instrumento útil para a melhoria dos processos de contratação de serviços de TI quanto à conformidade legal, mas a sua validação depende da aplicação de métodos próprios, como:

 a inclusão de elementos importantes destacados pelas pessoas consultadas na fase de pesquisa, além das correções e ajustes necessários;

- a designação de projetos-piloto que permitam experimentar o uso do QRN como paradigma para processos de contratação e aprender, na prática, sobre sua viabilidade e necessidade de ajustes;
- a avaliação, com base estatística, da aplicação do QRN para verificar se efetivamente ocorrem as melhoras esperadas.

A validação formal do QRN poderá ser objeto de estudos futuros.

5.2.4 SUPOSIÇÃO 4: Impactos e reações ao QRN

A suposição de que "a adoção de maior rigor no cumprimento dos requisitos legais, com base em um quadro referencial normativo, poderá causar impactos negativos, e poderá enfrentar resistências" está baseada na experiência do autor (decorrentes do exercício de atividades administrativas e ligadas ao controle externo) e na interação com membros da Comunidade TiControle que contribuíram no processo de elaboração do QRN. Nenhum dos autores consultados focalizou sua atenção sobre os impactos e reações que poderiam advir da adoção de processos mais rigorosos de contratação e mais aderentes à legislação em vigor. A seguir são transcritas duas respostas obtidas na coleta de dados que ilustram a preocupação refletida na suposição n° 4.

A depender do nível de maturidade da organização pode inviabilizar contratações, caso não exista um planejamento institucional ou de TI. [...] (Respondente n° 285, em resposta à pergunta 5)

[...] a elaboração do planejamento no nível proposto, é um trabalho difícil, complexo, e que dependendo do projeto gastará bastante tempo, o que poderá inviabilizá-lo. (Respondente n° 228, em resposta à pergunta 6)

A pergunta 6 foi dedicada a explorar esse tema, mas elementos extraídos das respostas às perguntas 2, 4 e 5 também podem ser relacionados. 92,6% dos respondentes indicaram pelo menos um aspecto relacionado com reações e impactos negativos que poderiam advir da implantação do QRN:

• Pergunta 2: Correspondência do QRN ao processo real (4,1%)

o para 4,1%, faltam recursos adequados para realizar o processo com rigor;

• Pergunta 4: Formas de utilidade do QRN para o gestor público de TI (5,7%)

- o para 3,3%, há problemas relativos ao QRN;
- o para 2,5%, há oportunidades de melhoria do QRN;

Pergunta 5: Impactos do QRN no processo de contratação (26,2%)

- o para 14,8%, poderá haver aumento do prazo de contratação;
- para 5,7%, a maturidade em alguns processos básicos é pré-requisito para adotar o QRN;
- o para 4,9%, poderá haver aumento do custo burocrático;
- o para 4,1%, a falta de pessoal qualificado é um risco à implantação do QRN;
- o para 4,1%, é necessário o engajamento da alta liderança e das áreas envolvidas;

• Pergunta 6: Reações à implementação do QRN (90,2%)

- o para 80,3%, haverá algum tipo de reação à implantação do QRN;
- o para 4,1%, talvez haja reações à implantação do QRN;
- o para 20,5%, haverá obstáculos culturais pessoais;
- o para 9,0%, haverá obstáculos culturais organizacionais;
- para 10,7%, há demanda por conhecimento básico em contratações na área de
 TI para implementar o QRN;
- para 9,8%, há demanda por conhecimento jurídico especializado na área de TI para implementar o QRN;
- para 9,0%, barreiras podem advir do desalinhamento de expectativas dos stakeholders;
- para 5,7%, dificuldades podem advir da carência de melhor estruturação da área de TI;
- o para 10,7%, há necessidade de envolver as áreas participantes do processo;

- para 4,1%, contextos não compartilhados podem ser obstáculo à implantação do QRN;
- o para 7,4%, haverá dificuldades na padronização do processo;
- para 1,6%, dificuldades na comunicação com atores externos à área de TI prejudicam o processo;
- para 4,9%, a implementação do QRN demandará atuação dos órgãos de controle;
- para 2,5%, a implementação do QRN dependerá de haver gestão com foco em contratações;
- o para 3,3%, haverá resistências causadas por pessoas motivadas por má-fé;
- o para 16,4%, o QRN precisa de adaptações para situações específicas;
- o para 8,2%, o QRN precisa de melhorias.

Essas percepções, tomadas em conjunto, sugerem que os respondentes identificam diversos impactos e reações negativos que poderiam decorrer da implementação do QRN.

Tais reações e impactos negativos precisam ser mais bem estudados a fim de otimizar os benefícios auferidos pelas organizações que optem por adotar maior rigor na garantia da conformidade legal dos seus processos de contratação de serviços de TI.

5.3 Síntese das assertivas decorrentes da aplicação da Grounded Theory

O método de análise proposto pela *Grounded Theory* tem sido utilizado em muitas áreas de conhecimento, em especial nas ciências sociais e humanas para analisar, interpretar ou teorizar sobre fenômenos pouco explorados, ou quando a teoria existente não explica adequadamente o fenômeno, ou, ainda, quando as hipóteses, típicas de epistemologias e metodologias quantitativas, não podem ser definidas para estruturar a investigação (GOULDING, 1998; MERRIAM, 1998). Complementando esta afirmação, Strauss e Corbin

(1998) preconizam que, quando se formula uma teoria a partir da utilização da *Grounded Theory*, essa deve emergir e ser coerente com os dados encontrados, possuir grau de generalização suficiente para prever variações da ocorrência do fenômeno, e gerar maior compreensão do fenômeno estudado pelos envolvidos na pesquisa e outros interessados.

Neste ponto é importante recuperar o entendimento que o termo teoria possui na literatura científica. Nesse sentido, Kerlinger (1973, p. 9), afirma que teoria se refere a "um conjunto de construções, definições e proposições interrelacionadas que apresenta uma visão sistemática dos fenômenos através de uma especificação de relações entre variáveis com o objetivo de explicar e prever os fenômenos". Portanto, no escopo do pensamento científico a definição de teoria se apresenta como modelo da realidade capaz de explicar e também predizer os fenômenos por ela descritos.

De outro lado, Merton (1970) chama a atenção para o fato de que o termo teoria tem sido empregado nas ciências sociais em sentido bastante amplo, incluindo-se aí desde vagas especulações e pequenas hipóteses de trabalho até os sistemas axiomáticos de pensamento. Esse autor comenta a dificuldade decorrente desse extenso sentido, e propõe que as teorias formuladas em áreas de estudo de fenômenos sociais e antropológicos proporcionem a situação intermediária entre as teorias gerais (as chamadas teorias substantivas) e as minuciosas e ordenadas descrições de pormenores factuais.

As assertivas apresentadas neste trabalho se situam entre **teorias substantivas** (pois, algumas delas estabelecem relações entre variáveis que ajudam na compreensão, tanto quanto na predição, de eventos futuros relacionados ao fenômeno estudado), e **hipóteses**, com potencial para orientar futuras agendas de pesquisa científicas na área. Cabe ainda lembrar que as assertivas trazidas aqui são representações simbólicas que se aplicam à amostra estudada, ou seja, gestores públicos envolvidos no processo de contratação de TI, oriundos dos órgãos-membros que integram a Comunidade TIControle, necessitando de novas coletas

de dados para alargar sua base de generalização.

Assim, considerando as análises realizadas, orientadas pelas suposições iniciais desta pesquisa, foi possível sintetizar as assertivas apresentadas no Quadro 12.

	Suporte com base em	
Assertivas extraídas da amostra	evidências	evidências
	diretas	cruzadas
O Quadro Referencial Normativo foi reconhecido como:		
 referência para a estrutura do processo de contratação em termos de fases e etapas; 	69,7%	97,5%
aderente aos requisitos legais aplicáveis;	86,9%	91,0%
útil ao gestor de TI para melhorar:	96,7%	98,4%
 os resultados do processo de contratação de serviços de TI (objetivos da gestão); 	61,5%	
 o controle da conformidade legal, dos riscos e da transparência das contratações; 	27,9%	
 o conhecimento da legislação aplicável; 	18,9%	
 a governança das contratações e a cooperação das partes envolvidas. 	16,4%	
A aplicação do QRN ao processo real de contratação poderá trazer impactos positivos :	<i>'</i>	
• sobre a gestão do processo , em termos de:	61,5%	
o melhoria da qualidade do processo;	50,8%	
 melhoria dos resultados do processo (objetivo de gestão); 	23,8%	
• sobre a governança e o controle das contratações , em termos de:	32,0%	
 melhoria do processo de gestão de riscos; 	13,1%	
o melhoria da conformidade legal;	9,8%	
melhoria da controle do processo e de seus resultados;	8,2%	
 melhoria da transparência e da imagem pública; 	8,2%	
 melhoria no desempenho de papéis e responsabilidades; 	2,5%	
sobre as pessoas envolvidas nas contratações, em termos de: sobre as pessoas envolvidas nas contratações, em termos de:	13,1%	
o melhoria na comunicação entre as áreas;	9,0%	
o conscientização da necessidade de conhecer a legislação aplicável;	2,5%	
o estímulo à cultura de gestão.	1,6%	
A implementação do QRN na área de TI poderá trazer impactos negativos (riscos e		
obstáculos), tais como:		
 riscos relacionados ao processo de contratação, como: 	23,0%	
 riscos de aumento do prazo para contratação; 	14,8%	
 riscos de aumento do custo burocrático; 	4,9%	
 riscos de não atender as pré-condições para implantar o QRN; 	5,7%	
 riscos relacionados às pessoas envolvidas nas contratações, como: 	10,7%	
 riscos relacionadas à deficiência da qualidade ou quantidade de pessoal; 	4,1%	
 riscos relacionados à motivação das pessoas envolvidas; 	4,1%	
 riscos relacionados à governança (desalinhamento dos envolvidos); 	4,1%	
obstáculos culturais , tais como	27,9%	
 resistências das pessoas (inércia, motivações pessoais ou preconceitos); 	20,5%	
 obstáculos organizacionais (burocracia, falta de planejamento etc.); 	9,0%	
obstáculos de conhecimento:	18,9%	
 carência de conhecimento básico sobre contratações; 	10,7%	
 carência de conhecimento jurídico especializado disponível; 	9,8%	
obstáculos na governança:	14,8%	
 corporativa (carência de alinhamento dos stakeholders); 	9,0%	
 de TI (desalinhamento estratégico e indefinição de papéis e responsabilidades); 	5,7%	
 obstáculos à comunicação decorrentes de: 	13,9%	
 necessidade de envolvimento de áreas muito distintas; 	10,7%	
 contextos não adequadamente compartilhados entre as áreas envolvidas; 	4,1%	
 obstáculos no processo de contratação relacionados com: 	9,0%	
o a padronização e execução de processos mais rigorosos;	7,4%	
o a interface com atores externos (clientes e fornecedores internos e externos);	1,6%	
obstáculos de gestão e controle: de co	7,4%	
o dependência de que a implementação do QRN seja muito bem gerida;	2,5%	
 dependência da atuação do controle (interno e externo) para orientar e cobrar a 	4,9%	
implementação de processos mais rigorosos		
 obstáculos devidos a interesses escusos (corrupção). 	3,3%	
Há fortes indícios de carência de conhecimento sobre a legislação aplicável às	-	76,2%
contratações de serviços de TI entre os gestores públicos amostrados.	<u> </u>	
Há fortes indícios de dificuldades de comunicação entre as áreas envolvidas no	81,1%	84,4%
processo de contratação de serviços de TI, cujas causas poderiam estar relacionadas:	1	l

com as pessoas , pois pode estar:	63,9%	
 faltando integração entre as áreas; 	21,3%	
 faltando compartilhar contextos; 	18,0%	
 havendo falhas de comunicação; 	12,3%	
 faltando uma linguagem comum (jurídica x tecnologia); 	15,6%	
 faltando conhecimento da legislação; 	10,7%	
o faltando qualificação das pessoal;	9,0%	
 faltando pessoas em número suficiente; 	4,1%	
 havendo fatores pessoais (vaidade, competição, medo, indolência etc.); 	1,6%	
• com a gestão , pois pode estar:	37,7%	
 faltando visão sistêmica do processo; 	13,1%	
 havendo falta de formalização do processo de contratação; 	12,3%	
 havendo falhas na execução do processo; 	6,6%	
 havendo deficiências na gestão (rotativ. líderes; defic. planejamento; etc.); 	8,2%	
 havendo falhas na organização (hiperfoco na estrutura; sem área de contratos); 	5,7%	
 havendo sobrecarga de trabalho; 	3,3%	
 com indefinição de papéis e responsabilidades, que pode prejudicar a comunicação. 	12,3%	

Quadro 12. Síntese das assertivas extraídas da amostra por meio de *Grounded Theory* Fonte: O Autor

Deve-se observar que esta síntese não está preocupada em determinar quais elementos das percepções dos respondentes são mais freqüentes ou mais relevantes, em razão de que esta pesquisa não é de natureza quantitativa. Ao contrário, o esforço da análise foi no sentido de evidenciar as dimensões do fenômeno vivenciado pelos gestores envolvidos nas contratações de serviços de TI, frente aos requisitos legais explicitados no QRN. Por essa razão, mesmo as percepções pouco citadas foram consideradas, desde que mantivessem relação coerente com o todo.

6 CONCLUSÃO E TRABALHOS FUTUROS

Este capítulo está assim dividido:

- Conclusões da pesquisa;
- Conclusões sobre a metodologia empregada e limitações da pesquisa;
- Conclusões gerais;
- Oportunidades de pesquisas futuras identificadas.

6.1 Conclusões da pesquisa

As contratações de serviços têm papel importante na governança de TI no setor público.

A conformidade legal dos processos de TI, entre os quais a contratação de serviços, é um dos aspectos ressaltados no modelo COBIT (objetivo de controle ME3). Nesse modelo, preconiza-se a consolidação do catálogo dos requisitos externos aplicáveis aos processos de TI para posterior comparação, identificação de não-conformidades e encaminhamento de ajustes nos processos.

Nesta pesquisa, verificou-se que não existia um catálogo de requisitos para o processo de contratação de serviços de TI do setor público, que é afetado por uma legislação extensa e complexa.

Isso, aliado ao fato de que o Tribunal de Contas da União tem identificado irregularidades em tais contratações com elevada freqüência, motivou a realização desta pesquisa, para identificar os requisitos legais aplicáveis ao processo geral de contratação de serviços de TI no setor público, consolidar esses requisitos em um Quadro Referencial Normativo (QRN) e verificar como ele seria percebido pelos gestores públicos.

6.1.1 Conclusões sobre a elaboração do QRN

O QRN foi estruturado de acordo com seis fases do processo de contratação de serviços, evidenciadas a partir da análise comparativa de modelos de referência selecionados. Essas fases são:

- Planejamento Institucional;
- Planejamento de Tecnologia da Informação;
- Planejamento da Contratação (detalhado em etapas);
- Seleção e contratação do fornecedor;
- Gestão contratual (detalhada em etapas);
- Controle e Governança.

Para cada fase ou etapa do processo, foram reunidos os requisitos legais extraídos de mais de 150 fontes, em sua maioria documentos normativos da Administração Pública Federal. A partir de mais de 2.000 vinculações às fontes utilizadas, foram elaborados 289 corolários que sintetizam os requisitos legais ou recomendações para cada fase ou etapa do processo de contratação de serviços. A técnica utilizada para extração e categorização dos requisitos legais foi a análise de conteúdo categorial temática. O QRN foi formatado em HTML para facilitar o

acesso e a navegação, e um índice remissivo foi acrescentado ao final para facilitar a localização de temas específicos. O QRN está disponível para acesso público no sítio da Comunidade TIControle (www.ti.controle.gov.br, item Legislação) e pode ser apreciado no Apêndice F (p. 252).

Os principais requisitos ou recomendações da legislação para as contratações de serviços de TI podem ser assim resumidos:

- Fazer o planejamento institucional e de TI, e contratar serviços de TI com base nas diretrizes neles definidas;
- Envolver formalmente os clientes demandantes de serviços de TI e dividir adequadamente as responsabilidades com eles;
- Definir claramente qual é o problema de negócio a ser resolvido mediante serviços contratados e justificar os requisitos da contratação escolhidos;
- Analisar o mercado em questão sem preconceitos, a fim de identificar as possíveis soluções oferecidas;
- Definir (e justificar) quais os modelos de prestação de serviços oferecidos pelo mercado que atendem à necessidade da organização, tomando o cuidado de: (a) selecionar os modelos padronizados, se existentes; (b) dividir o objeto da contratação, se técnica e economicamente possível, a fim de aumentar as possibilidades de competição; (c) evitar a alocação de postos de serviço, preferindo a contratação de serviços mensurados pelos resultados; e (d) evitar a sobreposição dos papéis terceirizados com os papéis desempenhados pelos cargos integrantes do quadro de pessoal;
- Definir o modelo de remuneração do contratado com vínculo a resultados mensuráveis, sendo vedado qualquer tipo de reembolso de despesa;

- Usar o Pregão eletrônico sempre que possível, com base em padrões existentes no mercado ou com base em padrões extraídos e consolidados a partir amostra obtida da análise do mercado. O uso de outra modalidade ou da contratação direta exige justificativa exaustiva;
- Definir critérios de seleção do fornecedor compatíveis com as práticas usuais do mercado, devendo haver justificativa exaustiva sempre que adotar critérios não usuais;
- Definir detalhadamente o modelo de gestão do contrato, compatível com a capacidade e a maturidade da organização, incluindo a definição de papéis, responsabilidades e procedimentos;
- Estimar o custo da contratação com base em método claro e defensável, que viabilize: (a) a análise de economicidade (custo/benefício); (b) a estimativa do preço e do preço máximo aceitável da contratação; e (c) o julgamento da aceitabilidade do melhor preço oferecido em tempo de seleção do fornecedor.

A análise da convergência das fontes utilizadas permitiu concluir que o QRN alinha-se aos modelos de referência selecionados e à legislação aplicável, e endereça as questões apresentadas por gestores públicos e os problemas mais freqüentemente identificados pelo Tribunal de Contas da União, consolidados de sua jurisprudência.

O QRN atende ao objetivo de controle detalhado ME3.1 do modelo COBIT 4.1 ("Identificação dos requisitos de conformidade legal, regulatória e contratual", ITGI, 2007, p. 162) no que refere aos aspectos legais relacionados ao processo de contratação de serviços de TI no setor público, em termos gerais⁴⁰.

Porém, o QRN excede à recomendação do COBIT nos seguintes aspectos:

⁴⁰ Aspectos legais relacionados com segmentos específicos de mercado (p.ex. Desenvolvimento de Sistemas, Call Center etc.) não foram abordados, conforme predefinido na delimitação de escopo desta pesquisa.

- Embute o Modelo Genérico para o processo de contratação de serviços de TI no setor público brasileiro;
- Contém hiperlinks para os modelos de referência disponíveis na Internet que dão sustentação a cada fase ou etapa sugerida;
- Está estruturado de acordo com as fases e etapas desse Modelo Genérico de processo, de modo a facilitar a verificação dos requisitos legais ao longo do ciclo de vida da contratação;
- Não somente relaciona as leis envolvidas, mas consolida e comenta a legislação e a
 jurisprudência relativa a cada tópico de interesse;
- Está formatado como documento navegável, facilmente acessível pela Internet, e inclui índice remissivo de assuntos;
- Contém o texto literal (excertos) dos documentos normativos que d\u00e3o base aos
 ju\u00edzos consolidados nos corol\u00e1rios, incluindo marca\u00e7\u00e3es de trechos mais
 importantes;
- Contém hiperlinks para todos os documentos normativos citados, quando disponíveis na Internet, de modo a facilitar o aprofundamento do estudo do tema pelo consulente.

6.1.2 Conclusões sobre como o QRN foi percebido

O QRN foi apresentado em *workshop*, de 8 horas de duração, para 324 gestores públicos oriundos de órgãos-membros da Comunidade TIControle e envolvidos com o processo de contratação de serviços de TI. Desses, 122 gestores se dispuseram a responder a questionário submetido por correio eletrônico.

Com base nas respostas oferecidas, é possível afirmar que o QRN foi percebido pelos gestores públicos consultados como tendo uma estrutura de processo compatível com a

realidade das organizações públicas, como sendo aderente à legislação em vigor e como instrumento útil ao gestor público de TI para promover melhorias no processo de contratação, no controle da conformidade legal, na gestão dos riscos e da transparência das contratações, no conhecimento interno sobre a legislação aplicável e na governança das contratações e cooperação entre as partes envolvidas, de modo a alcançar a necessária segurança jurídica.

Foi percebido que a adoção do QRN pode trazer impactos positivos sobre a gestão do processo de contratação, sobre a governança e o controle desse processo e sobre as pessoas envolvidas da sua realização, nas mais diversas áreas.

Porém, a implementação do QRN também poderá trazer impactos negativos, como os riscos para o processo de contratação (como burocracia e lentidão) e os riscos relacionados com as pessoas envolvidas (como a falta de qualificação, de motivação ou de alinhamento de interesses). Entre os impactos negativos também está a necessidade de superar vários obstáculos na adoção de maior rigor com a conformidade legal; obstáculos tais como as resistências originadas na cultura das pessoas ou da organização, a carência de conhecimento da legislação, a falta de governança corporativa e de TI, as dificuldades de comunicação entre as áreas envolvidas, a necessidade de revisão do processo de contratação e da gestão e controle da adoção desse processo.

6.1.3 A conformidade legal nas contratações de serviços de TI no setor público como fenômeno

À luz dos resultados e da discussão desta pesquisa, percebe-se que a conformidade legal nos processos de contratação de serviços de TI é um fenômeno complexo, pois está ligado a diversos fatores contextuais que se relacionam e se influenciam mutuamente, tais como: conhecimento; comunicação; cultura organizacional; governança corporativa e de TI; maturidade das equipes; maturidade de processos; disponibilidade de especialistas na

legislação aplicável; consolidação da legislação aplicável; atuação das instâncias do controle; e outros.

Entre os diversos fatores que afetam a capacidade das organizações em alcançar conformidade legal em suas contratações, dois foram supostos no início do trabalho de pesquisa e foram confirmados, direta ou indiretamente: a carência de conhecimento da legislação aplicável e as dificuldades de comunicação entre as áreas envolvidas no processo de contratação.

Portanto, depreende-se que não será possível alcançar a conformidade legal sem atuar adequadamente sobre essa extensa lista de fatores relacionados.

6.1.4 A teoria existente é insuficiente e inadequada

Dos *frameworks* usados na fase inicial deste trabalho para extração do Modelo Genérico do processo de contratação, nenhum deles parece contemplar todos os fatores ressaltados pelos gestores públicos. Isto sugere a oportunidade de elaborar um modelo geral de contratação de serviços de TI para o setor público, a partir dos modelos existentes, mas adicionando os cuidados necessários com os fatores identificados neste e em outros trabalhos.

Infelizmente a pesquisa brasileira sobre contratação de serviços de TI no setor público ainda é muito escassa, como percebido por Barbosa et al. (2006, p. 14) e Souza (2005, p. 12), e trata o tema "conformidade legal" com superficialidade, como verificado neste trabalho.

A maioria dos trabalhos identificados está voltada à construção de processos de gestão de contratos de *software* e serviços correlatos (ALVES, 2002; CARDOSO, 2006; CARDOSO, 2000; GUERRA; ALVES, 2004; PINHEIRO, 2006) e têm enfoque procedimental (fazer o quê e em que ordem). Isto já representa avanço significativo, considerando que o Governo é um grande cliente de *software* e serviços correlatos. Mas, também se faz necessária uma abordagem geral, com foco no processo de planejamento e gestão de contratação de serviços.

Barbosa et al. (2006) enfatizam a necessidade de desenvolvimento de processos estruturados de gestão de contratos e a capacitação dos servidores públicos para o seu desempenho, o que é confirmado pelos dados apresentados nesta pesquisa.

É importante frisar que qualquer modelo geral de contratação de serviços deve atentar para a relevância dos aspectos humanos, inclusive no estudo da conformidade legal, no contexto da governança de TI.

Os estudos para desenvolver um modelo geral de contratação de serviços de TI para o setor público provavelmente precisarão agrupar os fatores, em razão da extensa lista de possíveis fatores intervenientes identificados. Neste sentido, as categorias identificadas neste trabalho poderão ser úteis para outros pesquisadores.

6.1.5 Hipótese decorrente desta pesquisa

Com base nas assertivas sintetizadas a partir dos dados da amostra, é possível formular a hipótese de que o alcance da conformidade legal do processo de contratação de serviços de TI depende principalmente das seguintes precondições:

- Haver gestores de contratação em quantidade suficiente e com as competências necessárias, principalmente o conhecimento básico da legislação (que não é pouco) e habilidade para interagir e negociar com atores de áreas muito distintas;
- Haver um processo formal de gestão de contratações, com papéis e responsabilidades definidos, e alguém que se responsabilize pela sua implantação e monitoração, com vistas a alcançar a maturidade necessária do processo;
- Haver especialista na legislação aplicável para orientar a estruturação do processo de contratação e acompanhar a evolução da legislação;
- Haver determinação superior na organização no sentido de que as áreas internas alinhem os seus objetivos e os investimentos demandados de TI às diretrizes

estratégicas, e que tal alinhamento estratégico esteja consubstanciado nos planos estratégicos institucional e de TI, e que promovam a sua integração em torno dessas diretrizes;

Haver atuação das instâncias de controle (interno e externo) no sentido de garantir
que sejam adotados controles adequados e suficientes no processo de contratação,
orientar sobre os requisitos legais e responsabilizar aqueles que descumprem as
normas legais e não atuam com eficiência.

6.1.6 Oportunidades de melhoria do QRN

Nesta seção são apresentadas as oportunidades de melhoria do QRN identificadas durante a pesquisa. Correções e ajustes são melhorias que podem ser inseridas no QRN com relativamente pouco esforço. Já as implementações futuras são as melhorias que demandarão novo ciclo de coleta e análise de dados para preparação de novos conteúdos ou refinamento dos métodos de publicação do QRN.

6.1.6.1 Correções e ajustes

Durante o processo de elaboração do QRN, os procedimentos de correção e ajuste foram constantemente empregados. Obviamente, o QRN merecerá ainda muitos reparos, porém algumas necessidades de reparo foram ressaltadas pelos gestores públicos consultados:

- Devem ser inseridas referências diretas e claras sobre a necessidade de mapeamento das normas internas na fase de levantamento dos requisitos das contratações (p. 156);
- Devem ser inseridas referências diretas à necessidade de mapeamento das demandas oriundas das autoridades reguladoras do mercado de consumo e ao art. 39 da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) na fase de levantamento dos requisitos das contratações (ver na página 157);

- Devem ser inseridas orientações mais claras sobre os requisitos legais de tratamento documental que devem permear todo o processo de planejamento e gestão contratual (ver na página 176);
- Devem ser inseridas no índice remissivo do QRN maior número de palavras-chave,
 a fim de facilitar a localização dos assuntos no extenso corpo do documento (p.ex.
 "serviço de menor de idade") (ver na página 158).

6.1.6.2 Implementações futuras

Os gestores públicos consultados também ofereceram sugestões de melhoria que merecem ser implementadas em versões futuras:

- O QRN não traz explicações detalhadas sobre a natureza das fases e etapas do processo de contratação de serviços de TI. Isto foi intencional, pois o QRN não é um modelo de processo de contratação, mas usa o Modelo Genérico de processo para organizar os requisitos legais e apresentá-los de maneira mais acessível ao gestor de TI não habituado ao linguajar jurídico. Além disso, o QRN mantém a indicação dos modelos de referência que podem ser consultadas para obter orientações sobre a fase ou etapa do processo. Porém, a inclusão de texto explicativo mais detalhado sobre cada fase ou etapa poderia ser de grande valia para facilitar a compreensão dos gestores acerca dos requisitos legais vinculados (p. 156);
- Um dos respondentes indicou a conveniência de incluir no QRN instruções mais detalhadas sobre o procedimento de emprego do tipo "Técnica e preço" em licitações de TI. De fato, a legislação sobre o tema é complexa e até controversa, havendo inclusive autores para quem o Decreto 1.070/1994, que regula o uso desse tipo de licitação em TI, está tacitamente revogado. Por isso, assiste razão ao respondente em sugerir que o assunto seja mais bem explorado no QRN (p. 158);

- Para um dos respondentes, gerente máximo de TI em sua organização, o QRN ainda "dá margem para interpretações". De fato, a depender das situações concretas analisadas, existe no mundo jurídico espaço para vários matizes interpretativos, sempre ancorados nos princípios do Direito. Por isso, um breve capítulo sobre como interpretar os requisitos legais constantes do QRN poderia facilitar o entendimento do gestor público de TI e a sua comunicação com as áreas especialistas no Direito, como a consultoria jurídica e o controle interno (p. 161);
- Foi sugerido que a disponibilidade e a atualização do QRN são fatores fundamentais
 para o seu sucesso no auxílio aos gestores de TI. Por isso, é conveniente
 implementar procedimentos de atualização e garantir que múltiplas cópias possam
 existir e serem mantidas sincronizadas entre si (p. 175);

Além desses, há que se considerar a importância do estudo e mapeamento do impacto da legislação tributária, trabalhista e previdenciária sobre as contratações de serviços de TI no setor público, intencionalmente excluídos deste trabalho⁴¹. A inclusão desses temas, por sua complexidade, provavelmente exigirá a colaboração de especialistas.

Por último, o autor percebeu recentemente a oportunidade incluir no QRN outras áreas de requisitos externos, tais como: ética pública e sustentabilidade sócio-ambiental na governança de TI. Essas áreas vêm recebendo cada vez mais atenção e poderão contribuir significativamente com orientações sobre a maneira mais adequada de estruturar as fases e etapas do processo de contratação de serviços de TI, especialmente com o propósito de reduzir o risco de ocorrência de corrupção.

-

⁴¹ O QRN tratou, de maneira superficial, dos riscos de responsabilização subsidiária da Administração por encargos trabalhistas e previdenciários e dos procedimentos para minimizá-los.

6.2 Conclusões sobre a metodologia empregada e limitações da pesquisa

Vários elementos da metodologia empregada nesta pesquisa merecem ser comentados.

A indicação, por especialistas, dos Acórdãos do TCU mais relevantes para o estudo dos requisitos legais para contratação de serviços de TI no setor público foi extremamente importante para dirigir a análise do tema e evitar a análise de quase dois mil documentos localizados na fase inicial. Outros acórdãos foram posteriormente acrescentados à base de estudo.

O desenvolvimento de *software* para proceder à análise de conteúdo dos documentos normativos e jurisprudenciais e publicar os resultados em formato HTML mostrou-se estratégia acertada, pois permitiu compartilhar os resultados intermediários com vários especialistas do TCU e gestores de TI da Comunidade TIControle, ao longo da elaboração do QRN, de modo que as falhas e lacunas puderam ser mais facilmente localizadas e o custo das alterações minorado.

Para melhor operacionalização da *Grounded Theory* e enriquecimento da amostragem teórica por meio da obtenção de maior número de elementos para análise, todas as perguntas do questionário deveriam ter estimulado respostas abertas ou justificativas depois das respostas fechadas (do tipo "sim/não"), o que não aconteceu nas perguntas 2 e 3.

As simulações de questionário devem ser ainda mais rigorosas, para evitar perguntas que contenham ambigüidade, como possivelmente ocorrido nas perguntas 2 e 5. Todavia, em estudos qualitativos pela metodologia *Grounded Theory*, o impacto negativo de ambigüidade nas perguntas de entrevista pode ser menor, quando não induzir o afastamento das respostas em relação ao problema de pesquisa; em casos específicos, onde a ambigüidade faça parte do fenômeno estudado, a sua manutenção na pergunta pode ser o caminho acertado, na medida em que possa estimular que mais percepções diferenciadas sobre o fenômeno estudado sejam

explicitadas.

A *Grounded Theory* é técnica complexa, que exige experiência e paciência na sua aplicação, mas que também permitiu a explicitação de diversas características do fenômeno estudado que dificilmente emergiriam com a aplicação de outra técnica enraizada na teoria e não nos dados.

Há uma condição contextual do estudo que deve ser considerada na apreciação dos dados. Como o autor pertence ao quadro de analistas de controle externo do TCU, é possível que a sua liderança no processo de apresentação do QRN e de coleta de dados tenha provocado algum tipo de enviesamento nas respostas. Por outro lado, o fato de o autor pertencer ao TCU também pode ter sido forte fator atrativo para que 324 pessoas acorressem ao 2º *Workshop* e ainda que 38% delas (122 pessoas) se dispusessem a responder ao questionário. Além disso, o *background* do autor certamente influenciou a interpretação das respostas em medida não avaliável no momento. Por essa razão, os dados originais estão disponíveis no Apêndice D, para fins de auditoria do processo de interpretação. Outros estudos, liderados por pessoas absolutamente isentas de vínculo com a Administração ou com o Controle da Administração, poderiam ser realizados a fim de aprimorar o conhecimento do fenômeno estudado e eliminar, algum viés indesejado que este trabalho porventura contenha.

Finalmente, esta pesquisa tem as seguintes limitações que precisam ser destacadas:

- O exame aprofundado da legislação e da jurisprudência encerrou-se em julho de 2007, quando foram iniciadas as etapas 5 a 7; portanto, não houve intensa atualização do QRN desde então;
- As assertivas extraídas da amostra de dados são relacionadas com o grupo de gestores respondentes e não podem ser extrapoladas para outros grupos. Porém, elas fornecem indícios sobre percepções que podem ser avaliadas junto a outros grupos.

6.3 Conclusões gerais

O autor percebeu que a legislação brasileira de licitações e contratos é, de fato, dispersa e complexa e, em alguns casos, chega a ser inconsistente (p.ex. no caso do tratamento do direito de preferência).

Entretanto, uma vez estruturada conforme os processos de trabalho em que se aplica, essa legislação parece bastante compreensível, adequada na grande maioria de seus pontos e bastante útil para instruir o gestor público na realização da boa gestão.

A legislação é conhecimento explícito, sabiamente condensado pelo trabalho de várias gerações em decorrência da vivência da Administração Pública e do enfrentamento de questões difíceis que se apresentaram no passado. Portanto, ainda que demande algumas atualizações, principalmente em função da disponibilidade de novas tecnologias de processos de trabalho, a legislação brasileira é muito boa e serve como paradigma para a boa gestão pública.

Entretanto, falta conhecê-la melhor, pois não é possível fazer boa gestão pública sem o conhecimento adequado da legislação que a suporta.

Por essa razão, a consolidação da legislação, a estruturação de processos de trabalho aderentes à legislação consolidada (sem perda de eficiência) e a conscientização dos gestores sobre as demandas legais consolidadas são ações necessárias para garantir a conformidade legal e a boa gestão pública.

6.4 Oportunidades de pesquisas futuras identificadas

Com base na discussão dos dados coletados e nas conclusões apresentadas, identificam-se várias oportunidades de pesquisa, relacionadas a seguir.

6.4.1 Validação formal do QRN

Embora os dados coletados nesta pesquisa permitam concluir que o grupo consultado reconheceu o QRN como instrumento útil para a melhoria dos processos de contratação, a sua validação formal depende da aplicação de métodos próprios (p. 189), como:

- a inclusão de elementos importantes destacados pelas pessoas consultadas na fase de pesquisa, além das correções e ajustes necessários;
- a designação de projetos-piloto que permitam experimentar o uso do QRN como paradigma para processos de contratação e aprender, na prática, sobre sua viabilidade e necessidade de ajustes;
- a avaliação, com base estatística, da aplicação do QRN para verificar se efetivamente ocorrem as melhoras esperadas.

Infelizmente, o prazo deste projeto de pesquisa não permitiu a realização de projetospiloto⁴², porém isto deverá acontecer no contexto da Comunidade TIControle.

6.4.2 Desenvolvimento do método para consolidação de catálogos de requisitos externos

Considerando a boa aceitação do produto gerado neste trabalho, propõe-se que o método adotado para elaboração do QRN seja estudado e aperfeiçoado para vir a figurar como **método-padrão** para levantamento, análise e consolidação de requisitos externos relativos a processos de TI, em atendimento ao preconizado pelo objetivo de controle ME3.1 do COBIT 4.1 (ITGI, 2007, p. 162).

6.4.3 Desenvolvimento de método de melhoria de processos de TI com base em requisitos legais

Vários respondentes manifestaram preocupação sobre como utilizar o QRN na prática.

⁴² Cardoso (2006, p. 55) também não teve a oportunidade de testar o modelo PrATIco em uma contratação real ainda no prazo da dissertação de mestrado.

Isto revela a oportunidade de elaboração de método de melhoria de processos de TI com base em requisitos legais que contemple os seguintes aspectos:

- As especificidades de cada organização e casos específicos de contratação precisam ser levadas em conta ao avaliar o impacto dos requisitos legais (p. 162, 166, 168 e 174);
- O QRN deve ser usado como referencial para a melhoria do processo de contratação,
 mas somente quando os problemas e riscos existentes justificarem (p. 174);
- É importante indicar quais fases ou etapas do processo são exigidas legalmente, quais são altamente recomendáveis e quais são opcionais, inclusive em função do tamanho da contratação (p. 151 e 176);
- As adaptações devem levar em conta os processos atuais e a cultura e maturidade de cada organização (p. 174);
- As adaptações devem auxiliar a contornar resistências e barreiras, inserir características desejáveis não presentes no QRN e abranger o plano de cargos, a estrutura organizacional, os fluxos de trabalho e os procedimentos (p. 174);
- Os impactos e reações negativas precisam ser mais bem estudados a fim de otimizar os benefícios auferidos pelas organizações que optem por maior rigor na garantia da conformidade legal dos seus processos de contratação (p. 192);
- O QRN pode ser usado por outras áreas além da área de TI (p. 174).

6.4.4 Detalhamento dos requisitos externos para segmentos específicos de mercado

Outra oportunidade identificada refere-se aos requisitos externos específicos para segmentos particulares do mercado. Por exemplo, certamente que o segmento de Centrais de Chamados (*Call Center*, *Help Desk* etc.), que tem normas próprias relacionadas com o uso intensivo de mão-de-obra (p.ex. período de descanso), difere bastante do segmento de

serviços ASP (*Application Service Provider*), cujas demandas externas podem estar mais associadas com fatores de usabilidade de aplicação e estabilidade de ambiente de produção, estabelecidas em normas técnicas.

Assim, sugere-se que sejam formulados QRNs e modelos específicos de contratação para cada segmento do mercado de serviços de TI mais significativo para a Administração Pública, em termos dos valores totais contratados (p. 157).

6.4.5 Desenvolvimento de modelos de contratação voltados a segmentos específicos de mercado

Seria bastante oportuno o desenvolvimento de pesquisas para desenvolvimento de modelos de contratação de serviços em segmentos específicos de mercado, incluindo o levantamento das boas práticas de mercado (p. 57).

Esses modelos, contendo processos-padrão, poderiam ser estruturados conforme a metodologia de gerenciamento de projetos (p. 163).

6.4.6 Estudo sobre riscos e estratégias de contratação de TI no setor público

Durante o desenvolvimento do QRN e a coleta e análise de percepções, foi possível perceber que várias organizações públicas não têm estratégia definida e formal de contratação de serviços de TI. Nessas organizações, a decisão de contratar parece decorrer freqüentemente da escassez de mão-de-obra interna, mas não com base em análise de riscos ou do valor agregado ao negócio. Além disso, os riscos relacionados com as contratações foram pouco comentados pelos respondentes, particularmente os riscos de segurança da informação e de dependência de terceiros, que são riscos ressaltados por Wright (2004). Isto sugere examinar em detalhes os métodos empregados para decidir pela contratação de serviços e os riscos atrelados, no contexto do setor público (ver nas páginas 166, 168 e 169).

6.4.7 Estudos sobre possível novo papel: o especialista em requisitos externos de TI

Como se pode perceber pela extensão e complexidade do QRN, a elaboração de catálogos de requisitos externos requer adequado suporte metodológico e ferramental, e exige conhecimento da legislação aplicável.

Profissionais de TI com conhecimento da legislação aplicável à área não são comuns, segundo se pode depreender da respostas coletadas durante a pesquisa. Por outro lado, profissionais do Direito talvez não compreendam adequadamente as necessidades e os processos da área de TI para fazer boa tradução das demandas legais aplicáveis.

Por isso, sugere-se investigar a oportunidade de criar novo papel, possivelmente dentro da área de TI, como foco permanente na atualização dos catálogos de requisitos externos aplicáveis, na revisão dos processos de TI para garantir a sua aderência a tais requisitos e no exame final das propostas de contratação, a fim de reduzir o risco de encaminhar pedidos de contratação que contenham fragilidades jurídicas. Além disso, esse profissional poderia servir de interface entre a área de TI e as áreas jurídica, administrativa e de controle, melhorando a qualidade da interação (p. 171), sendo conveniente também estudar as causas de percepções diferentes do processo de contratação de serviços de TI pelas diversas áreas envolvidas (p. 152). É importante ressaltar que o exercício desse papel poderia reduzir a freqüência com que os pedidos de contratação são devolvidos pela área jurídica para ajustes quanto à conformidade legal.

REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras públicas**: licitação, contratação, fiscalização e utilização. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2007.

ALVES, Angela Maria. **Contratação de produtos e serviços de software.** 2002. 242f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Mecânica). Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2002. Disponível em: http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000293085>. Acesso em: 31 jul. 2008.

ARAS, Vladimir. Crimes de informática. Uma nova criminalidade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2250>. Acesso em: 31 jul. 2008.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho.** Brasília: ENAP, 2002. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259&Itemid=70. Acesso em: 31 jul. 2008.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR 06023-2002 - Informação e documentação - Referências - Elaboração.** Rio de Janeiro, 2002. 24 p. 2002a.

_____. NBR 10520: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002. 7 p. 2002b.

ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, SOFTWARE E INTERNET - ASSESPRO. Seminário sobre compras públicas de software e serviços de TI. Rio de Janeiro, 2006.

BALIEIRO, Silvia. Brasil é o 10º país do mundo em serviço de TI. **Portal Info Corporate**, 20 jun. 2008a. Disponível em: http://info.abril.com.br/corporate/noticias/062008/20062008-4.shtml>. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. Terceirização representa 30% do mercado de TI. **Portal Info Corporate**, 20 jun. 2008b. Disponível em: http://info.abril.com.br/corporate/noticias/062008/20062008-3.shtml>. Acesso em: 31 jul. 2008.

BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; CUNHA, Cristiano José Castro de Almeida. Operacionalizando o método da Grounded Theory nas pesquisas em estratégia: técnicas e procedimentos de análise com apoio do software Atlas/TI. IN: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA, 1., 2003, Curitiba. **Anais...** Curitiba:ANPAD, 2003. Disponível em: http://www.anpad.org.br/3es/2003/dwn/3es2003-39.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Alvaro Ribeiro Botelho; LAIA, Marconi Martins de; FARIA, Fernando Inacio de. Governança de TIC e contratos no setor público. In: **CATI - Congresso Anual de Tecnologia da Informação**, 2006, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP), São Paulo, 2006. Disponível em: http://www.fgvsp.br/cati/artigos/pdf/T00241.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

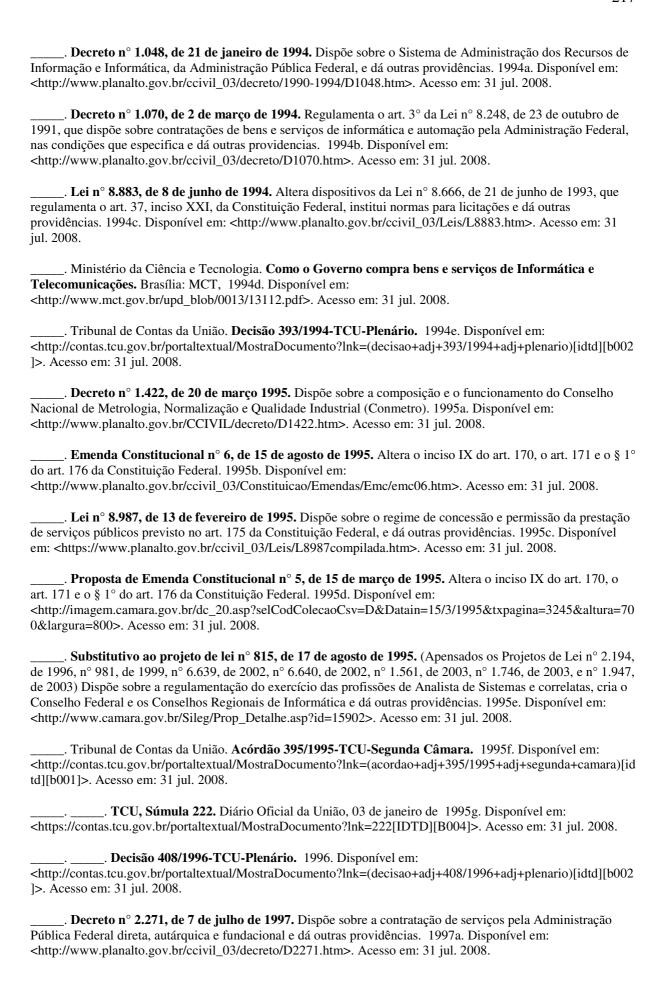
BENDOR-SAMUEL, Peter. **Turning lead into gold: the demystification of outsourcing.** Provo: Executive Excellence Publishing, 2000.

BERNSTORFF, Vitor Hugo; CUNHA, João Carlos. O que as organizações buscam e alcançam com a terceirização em tecnologia da informação (TI). IN: **XXIII Encontro da ANPAD**, 23. ENANPAD, Foz do Iguaçu / PR, Setembro de 1999. Disponível em: http://www.anpad.org.br/enanpad/1999/dwn/enanpad1999-act-10.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

BITTENCOURT, Sidney. A questão da duração do contrato administrativo. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, ano I, n°. 9, dezembro, 2001a. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br/pdf_9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-SIDNEY-BITTENCOURT.pdf. Acesso em: 31 jul. 2008.

Questões polêmicas sobre licitações e contratos administrativos. 2. ed. atualiz. ampl. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2001b.
Licitação passo a passo. 4. ed. Rio de Janeiro: Temas & Idéias Editora, 2002.
Licitação de informática. Rio de Janeiro: Temas & Idéias Editora, 2003.
BRAGA NETO, Maryberg. Prestação de serviços terceirizados. Curso de capacitação para licitações e gestão de contratos de prestação de serviços. Portal do Governo do Estado de São Paulo, Cadastro de Serviços Terceirizados. São Paulo: FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo, jul 2001. Disponível em: http://www.cadterc.sp.gov.br/Maio-2001/CURSO%20fundap%20terc1%202001.pdf >. Acesso em: 31 jul. 2008.
BRAGA, Renato. Auditoria em contratações de produtos e serviços em TI. IN: Fórum 30 anos de TI no Tribunal de Contas da União , TCU, 4-5 de dezembro de 2007. Disponível em: http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/CONHECA_TCU/AGENDA_EVENTOS/EVENTOS_AN TERIORES/EVENTOS_DEZEMBRO_2007/04-12-2007-30ANOSDETINOTCU.PDF . Acesso em: 31 jul. 2008.
BRASIL. Lei n° 566, de 21 de dezembro de 1948. Concede preferência nas aquisições de material para as repartições públicas e autarquias, aos produtos da marca Trevo, de propriedade da Liga de Proteção os Cegos no Brasil. 1948. Disponível em: http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=106409 . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto-lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Tribunal de Contas da União. TCU, Súmula 185. Diário Oficial da União, de 09 de novembro de 1982. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=185[IDTD][B004] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto n° 90.754, de 27 de dezembro de 1984. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Informática e Automação e dá outras providências. 1984a. Disponível em: http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=218295 . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 7.232, de 29 de outubro de 1984. Dispõe sobre a Política Nacional de Informática, e dá outras providências. 1984b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7232.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto-lei n° 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências (Revogado pela Lei n° 8.666, de 21.6.1993). 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto-lei n° 2.360, de 16 de setembro de 1987. Altera o Decreto-lei n° 2.300, de 21 de novembro de 1986, que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal. (Revogado pela Lei 8.666, de 22 de junho de 1993) 1987. Disponível em: http://www.conlicitacao.com.br/historia/decreto2360.php . Acesso em: 31 jul. 2008.
Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto n° 99.180, de 15 de março de 1990. Dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. 1990a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/1990-1994/D99180.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.

Decreto n° 99.188, de 17 de março de 1990. Dispõe sobre contenção de despesas na Administração Pública Federal, e dá outras providências. 1990b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99188.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto n° 99.244, de 10 de maio de 1990. Dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 1990c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D99244.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto n° 99.606, de 13 de outubro de 1990. Aprova a Estrutura Regimental da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, e dá outras providências. 1990d. Disponível em: http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=225272 . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 8.028, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 1990e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8028.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 1990f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. 1990g. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. 1990h. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto n° 223, de 25 de setembro de 1991. Institui, no âmbito da Secretaria da Administração Federal, a Inspetoria-Geral e dá outras providências. 1991a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/1990-1994/D223.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. 1991b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8159.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 8.248, de 23 de outubro de 1991. Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências. 1991c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8248.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 8.443, de 16 de julho 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. 1992a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 8.472, de 14 de outubro de 1992. Dispõe sobre a composição e a competência do Conselho de Justiça Federal. 1992b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8472.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. 1992c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8490.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto n° 741, de 4 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Secretaria da Administração Federal, mediante a transferência e a criação, por transformação, de cargos em comissão e funções de confiança e dá outras providências. 1993a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0741.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.



Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Instrução Normativa MARE n° 18, de 22 de dezembro de 1997. Expedir a presente Instrução Normativa (IN), visando disciplinar a contratação de	
serviços a serem executados de forma indireta e contínua, celebrados por órgãos ou entidades integrantes do	
Sistema de Serviços Gerais - SISG. 1997b. Disponível em: http://www.transportes.gov.br/conjur/juridica/in/IN_18.pdf . Acesso em: 31 jul. 2008.	
Programa da qualidade e participação na administração pública. Cadernos MARE da	
reforma do estado. Brasília: MARE, 1997c. Disponível em:	
http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/cadernos_mare/CADERNO4.PDF . Acesso em: 31 jul. 2008.	
Tribunal de Contas da União. Acórdão 28/1997-TCU-Plenário. 1997d. Disponível em: <a ccivil_03="" constituicao="" emc="" emc19.htm"="" emendas="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+28/1997+adj+plenario)[idtd][b001] >. Acesso em: 31 jul. 2008.</td><td></td></tr><tr><td>. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e</td><td></td></tr><tr><td>normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. 1998a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.	
Lei Complementar n° 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. 1998b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp95.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.	
Lei n° 9.609, de 19 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a proteção de propriedade intelectual de	
programa de computador, sua comercialização no País, e dá outras providências. 1998c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9609.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.	
Lei n° 9.610, de 19 de fevereiro de 1998. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. 1998d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9610.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.	
Lei n° 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. (Revogado pela Lei 10.683/2003) 1998e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9649cons.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.	
Lei n° 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. 1998f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9755.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.	
Tribunal de Contas da União. Decisão 192/1998-TCU-Plenário. 1998g. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(decisao+adj+192/1998+adj+plenario)[idtd][b002] >. Acesso em: 31 jul. 2008.</td><td></td></tr><tr><td> Decisão 20/1998-TCU-Plenário. 1998h. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.	
Lei n° 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. 1999a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L9784.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.	
Tribunal de Contas da União. Decisão 140/1999-TCU-Plenário. 1999b. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(decisao+adj+140/1999+adj+plenario)[idtd][b002] >. Acesso em: 31 jul. 2008.</td><td></td></tr><tr><td> Decisão 215/1999-TCU-Plenário. 1999c. Disponível em: <a href=" http:="" mostradocumento?lnk="(decisao+adj+215/1999+adj+plenario)[idtd][b002]</td" portaltextual=""><td></td>	

Decreto n° 3.505, de 13 de junho de 2000. Institui a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. 2000a. Disponível em: know.br/ccivil_03/decreto/D3505.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto n° 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. 2000b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555compilado.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto n° 3.693, de 20 de dezembro de 2000. Dá nova redação a dispositivos do Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços, aprovado pelo Decreto n° 3.555, de 8 de agosto de 2000c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3693.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei Complementar n° 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. 2000e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10098.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 9.983, de 14 de julho de 2000. 2000. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal e dá outras providências. 2000f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9983.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
. Presidência da República. Medida Provisória nº 2.026-3, de 28 de julho de 2000. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. 2000g. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/2026-3.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Tribunal de Contas da União. Acórdão 289/2000-TCU-Plenário. 2000h. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+289/2000+adj+plenario)[idtd][b00] >. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Decisão 456/2000-TCU-Plenário. 2000i. Disponível em:
<a href=" http:="" mostradocumento?lnk="(decisao+adj+456/2000+adj+plenario)[idtd][b002]<br" portaltextual="">]>. Acesso em: 31 jul. 2008.
Decisão 819/2000-TCU-Plenário. 2000j. Disponível em: <a brs02.tst.gov.br="" cgi-bin="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(decisao+adj+819/2000+adj+plenario)[idtd][b002] >. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td>. Tribunal Superior do Trabalho. TST, Súmula n° 331. Contrato de prestação de serviços. Legalidade - Inciso IV alterado pela Res. 96/2000, DJ 18 set. 2000k. Disponível em: <a href=" http:="" nph-brs?d="BLNK&s1=(interposta)+e+bden.base.&u=http://www.tst.gov.br/jurisprudencia/brs/genep.html&p=1&r=1&r=1&r=1&r=1&r=1&r=1&r=1&r=1&r=1&r</td">
Lei n° 10.176, de 11 de janeiro de 2001. Altera a Lei n° 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei n° 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e o Decreto-Lei n° 288, de 28 de fevereiro de 1967, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologia da informação. 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10176.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. 2001b. Disponível em:

Tribunal de Contas da União. Acórdão 140/2001-TCU-Plenário. 2001c. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+140/2007+adj+plenario)[idtd][b001] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 323/2001-TCU-Primeira Câmara. 2001d. Disponível em: <a 2002="" ccivil_03="" d4553compilado.htm"="" decreto="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+323/2001+adj+primeira+camara)[idtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Decreto n° 4.553, de 27 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. 2002a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553Compilado.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. 2002b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 10.410, de 11 de janeiro de 2002. Cria e disciplina a carreira de Especialista em Meio Ambiente. 2002c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10410.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. 2002d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Anteprojeto de Lei Geral de Contratações da Administração Pública. Consulta Pública. Brasília: SLTI/MP, 2002e. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/livre/Forum2/index.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Tribunal de Contas da União. Acórdão 19/2002-TCU-Plenário. 2002f. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" dtd][b001]="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+19/2002+adj+plenario)[idtd][b001] >. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 805/2002-TCU-Primeira Câmara. 2002g. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto n° 4.915, de 12 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da administração pública federal, e dá outras providências. 2003a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4915.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto s/n°, de 29 de outubro de 2003. Institui Comitês Técnicos do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e dá outras providências. 2003b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/DNN/2003/Dnn10007.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 2003c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683compilado.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório de Atividades 2003. Brasília: MP, 2003d. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/publicacoes/Relatorio_atividade_MP_03.pdf . Acesso em: 31 jul. 2008.
Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.335/2003-TCU-Plenário. 2003e. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1335/2003+adj+plenario)[idtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 1.373/2003-TCU-Plenário. 2003f. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.

Acórdão 1.453/2003-TCU-Plenário. 2003g. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1453/2003+adj+plenario)[idtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</th></tr><tr><td> Acórdão 1.521/2003-TCU-Plenário. 2003h. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário. 2003i. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1558/2003+adj+plenario)[idtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 1.656/2003-TCU-Plenário. 2003j. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 1.815/2003-TCU-Plenário. 2003k. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1815/2003+adj+plenario)[idtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 1.937/2003-TCU-Plenário. 20031. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 691/2003-TCU-Plenário. 2003m. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+691/2003+adj+plenario)[idtd][b001]. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 810/2003-TCU-Plenário. 2003n. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+810/2003+adj+plenario)[idtd][b001] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto n° 5.063, de 3 de maio de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências. 2004a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5063.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto n° 5.233, de 6 de outubro de 2004. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. 2004b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5233.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei nº 11.077, de 30 de dezembro de 2004. Altera a Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei no 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e a Lei no 10.176, de 11 de janeiro de 2001, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação e dá outras providências. 2004c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11077.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Mensagem ao Congresso Nacional - 2004. Brasília: Presidência da República, 16 fev 2004d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/publi_04/2004_09.pdf . Acesso em: 31 jul. 2008.
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Relatório de Atividades 2004. Brasília: MP, 2004e. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/publicacoes/Relatorio_atividade_MP_04.pdf >. Acesso em: 31 jul. 2008.
Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.094/2004-TCU-Plenário. 2004f. Disponível em:

Acórdão 1.302/2004-TCU-Plenário. 2004g. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1302/2004+adj+plenario)[idtd][b001]. Acesso em: 31 jul. 2008.</th></tr><tr><td> Acórdão 1.547/2004-TCU-Primeira Câmara. 2004h. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 1.558/2004-TCU-Plenário. 2004i. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1558/2004+adj+plenario)[idtd][b001] >. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 1.785/2004-TCU-Plenário. 2004j. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 1.978/2004-TCU-Plenário. 2004k. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1978/2004+adj+plenario)[idtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 2.094/2004-TCU-Plenário. 2004l. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 2.561/2004-TCU-Segunda Câmara. 2004m. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2561/2004+adj+segunda+camara)[idtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 227/2004-TCU-Plenário. 2004n. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+227/2004+adj+plenario)[idtd][b001] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 307/2004-TCU-Plenário. 2004o. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+307/2004+adj+plenario)[idtd][b001] >. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 341/2004-TCU-Plenário. 2004p. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 481/2004-TCU-Plenário. 2004q. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+481/2004+adj+plenario)[idtd][b001] >. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 657/2004-TCU-Plenário. 2004r. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 782/2004-TCU-Primeira Câmara. 2004s. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+782/2004+adj+primeira+camara)[i dtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 838/2004-TCU-Plenário. 2004t. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
TCU, Súmula 247. Ata nº 43 de 2004u. Disponível em:

Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ n° 2, de 16 de agosto de 2005. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. (Publicada no DJU de 23.08.2005) 2005a. Disponível em: http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=18&Itemid=84 . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto n° 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. 2005b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto n° 5.383, de 3 de março de 2005. Cria a Câmara de Políticas de Gestão Pública, do Conselho de Governo, e dá outras providências. 2005c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5383.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto n° 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. 2005d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto n° 5.497, de 21 de julho de 2005. Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. 2005e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto n° 5.532, de 6 de setembro de 2005. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e dá outras providências. 2005f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5532.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Ministério da Ciência e Tecnologia. Tecnologia da Informação: a legislação brasileira. 5. ed., rev. ampl., jan 2005 - ISSN 1678-412X. Brasília: MCT, 2005g. Disponível em: http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/32784.html . Acesso em: 31 jul. 2008.
Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público. Atualizado até a Emenda Regimental n° 2 de 2007. Brasília(DF), 8 de agosto de 2005h. Disponível em: http://www.cnmp.gov.br/institucional/regimento.pdf >. Acesso em: 18 jul. 2007.
Superior Tribunal de Justiça. Manual do gestor de contratos. Anexo I da Instrução Normativa n° 4, de 26 de setembro de 2005, publicada no Boletim de Serviço
do STJ de 30/09/2005. Brasília: Subsecretaria de Compras e Contratos, Superior Tribunal de Justiça, 2005i. Disponível em: http://bdjur.stj.gov.br/dspace/bitstream/2011/2175/1/Manual_do_Gestor_de_Contratos.pdf . Acesso em: 31 jul. 2008.
Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.007/2005-TCU-Primeira Câmara. 2005j. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1007/2005+adj+primeira+camara)[idtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 1.707/2005-TCU-Plenário. 2005k. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 1.777/2005-TCU-Plenário. 2005l. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1777/2005+adj+plenario)[idtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 1.806/2005-TCU-Plenário. 2005m. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.

Acórdão 1.878/2005-TCU-Plenário. 2005n. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1878/2005+adj+plenario)[idtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</th></tr><tr><td> Acórdão 140/2005-TCU-Plenário. 2005o. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 2.023/2005-TCU-Plenário. 2005p. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2023/2005+adj+plenario)[idtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 2.103/2005-TCU-Plenário. 2005q. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 2.138/2005-TCU-Plenário. 2005r. Disponível em: <a 2008.<="" 31="" acesso="" contas.tcu.gov.br="" em:="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2138/2005+adj+plenario)[idtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 2.171/2005-TCU-Plenário. 2005s. Disponível em:
Acórdão 2.172/2005-TCU-Plenário. 2005t. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2172/2005+adj+plenario)[idtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 2.257/2005-TCU-Plenário. 2005u. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 449/2005-TCU-Plenário. 2005v. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+449/2005+adj+plenario)[idtd][b001] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 613/2005-TCU-Plenário. 2005w. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+613/2005+adj+plenario)[idtd][b001] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 667/2005-TCU-Plenário. 2005x. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+667/2005+adj+plenario)[idtd][b001] >. Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 883/2005-TCU-Primeira Câmara. 2005y. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+883/2005+adj+primeira+camara)[i dtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 975/2005-TCU-Segunda Câmara. 2005z. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto n° 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 2006a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da

Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1° de maio de 1943, da Lei

no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nos 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm. Acesso em: 31 jul. 2008. . Ministério da Ciência e Tecnologia. Portaria MCT nº 907, de 4 de dezembro de 2006. Aprova o Regimento Interno do Centro de Pesquisas Renato Archer - CenPRA. 2006c. Disponível em: http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/44438.html. Acesso em: 31 jul. 2008. . Tecnologia da informação: Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade em **Software.** 4. ed. rev. ampl. Brasília: SEPIN/MCT, 2006d. Disponível em: http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/2867.html. Acesso em: 31 jul. 2008. . Regimento interno da Corregedoria-Geral da Justiça do Trabalho. Com alterações aprovadas pelo Tribunal Pleno do Tribunal Superior do Trabalho em 6/4/2006. Publicado no Diário da Justiça, Seção I, do dia 12 de abril de 2006, páginas 472/473. 2006e. Disponível em: http://www.tst.gov.br/jurisprudencia/arquivos/Reg_Int_Correge_Geral.doc. Acesso em: 31 jul. 2008. . Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.111/2006-TCU-Plenário. 2006f. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1111/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1111/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1111/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1111/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1111/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1111/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1111/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1111/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento.pdf 1]>. Acesso em: 31 jul. 2008. . Acórdão 1.114/2006-TCU-Plenário. 2006g. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1114/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1114/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1114/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1114/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1114/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1114/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1114/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento.pdf 1]>. Acesso em: 31 jul. 2008. . Acórdão 1.264/2006-TCU-Plenário. 2006h. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1264/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1264/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1264/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1264/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1264/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1264/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1264/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1264/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento.pdf 1]>. Acesso em: 31 jul. 2008. ___. Acórdão 1.299/2006-TCU-Plenário. 2006i. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1299/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1299/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1299/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1299/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1299/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1299/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1299/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1299/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento.pdf 1]>. Acesso em: 31 jul. 2008. _____. Acórdão 1.338/2006-TCU-Plenário. 2006j. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1338/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1338/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1338/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1338/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1338/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1338/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1338/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1338/2006+adj+plenario)[idtd][b00">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento.pdf 1]>. Acesso em: 31 jul. 2008. . Acórdão 1.970/2006-TCU-Segunda Câmara. 2006k. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1970/2006+adj+segunda+camara)[i dtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008. ___. Acórdão 108/2006-TCU-Plenário. 2006l. Disponível em:]>. Acesso em: 31 jul. 2008. ___. Acórdão 116/2006-TCU-Plenário. 2006m. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008. __. Acórdão 117/2006-TCU-Plenário. 2006n. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+117/2006+adj+plenario)[idtd][b001">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+117/2006+adj+plenario)[idtd][b001">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+117/2006+adj+plenario)[idtd][b001">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+117/2006+adj+plenario)[idtd][b001">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+117/2006+adj+plenario)[idtd][b001">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+117/2006+adj+plenario)[idtd][b001"]]>. Acesso em: 31 jul. 2008. . Acórdão 2.836/2006-TCU-Primeira Câmara. 2006o. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adi+2836/2006+adi+primeira+camara) idtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008. _. **Acórdão 264/2006-TCU-Plenário.** 2006p. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+264/2006+adj+plenario)[idtd][b001">http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+264/2006+adj+plenario)[idtd][b001"]]>. Acesso em: 31 jul. 2008.

Acórdão 3.140/2006-TCU-Primeira Câmara. 2006q. Disponível em:
<a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+3140/2006+adj+primeira+camara)[idtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 3.564/2006-TCU-Primeira Câmara. 2006r. Disponível em:</td></tr><tr><td>. Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 304/2006-TCU-Plenário. 2006s. Disponível em:
http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+304/2006+adj+plenario)[idtd][b001] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 310/2006-TCU-Plenário. 2006t. Disponível em:
http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+310/2006+adj+plenario)[idtd][b001] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 440/2006-TCU-Plenário. 2006u. Disponível em:
http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+440/2006+adj+plenario)[idtd][b001] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 786/2006-TCU-Plenário. 2006v. Disponível em:
http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+786/2006+adj+plenario)[idtd][b001] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 870/2006-TCU-Plenário. 2006w. Disponível em:
http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+870/2006+adj+plenario)[idtd][b001] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 950/2006-TCU-Primeira Câmara. 2006x. Disponível em:
. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Licitações e contratos: orientações básicas. 3. ed. rev. atual. e ampl., Brasília: TCU, Secretaria</td></tr><tr><td>de Controle Interno, 2006y. Disponível em:</td></tr><tr><td>http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/LISTAPUBLICACOES/LICITACOES_CONTRATOS_3AED.PDF . Acesso em: 31 jul. 2008.
Memorando MinS-ASC 14/2006, de 17 de fevereiro de 2006. Brasília: TCU, 2006z.
Memorando Segecex 11/2006, de 07 de fevereiro de 2006. Brasília: TCU, 2006aa.
TCU - Plano Estratégico para 2006-2010. Brasília: TCU, 2006bb. Disponível em:
http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES_PUBLICACOES_INSTITUCIONAIS/PET_2006-2010.PDF >. Acesso em: 31 jul. 2008.
Decreto n° 6.081, de 12 de abril de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos
Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá
outras providências. 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6081.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Estudo SLTI/2007 - Modelo de contratação de serviços de desenvolvimento. Está sendo elaborado
um modelo para contratação de serviços de desenvolvimento de sistemas baseado no emprego de ordens de
serviço, na métrica fornecida pela análise por pontos de função, no processo unificado (UP) e na adoção de níveis de serviço (SLA). Tal modelo contém editais padrão para as diversas modalidades de licitação, incluindo
o Termo de Referência e os diversos anexos. Além disso, abrange diversos capítulos de orientação para
preenchimento do edital, abrangendo assuntos como análise de requisitos, melhores práticas, processo unificado,
pontos de função, etc. Foi realizado um workshop para debater o modelo em 7 de março de 2007, com participação da CGU, SERPRO, DATAPREV, e Câmara dos Deputados. No dia 15 subsequente o estudo foi
discutido no Fórum dos CGMI, onde foram coletadas novas sugestões de aprimoramento. 2007b.

Medida Provisória n° 389, de 5 de setembro de 2007. Dispõe sobre a Carreira de Analista de Infra-
Estrutura e sobre o cargo isolado de provimento efetivo de Especialista em Infra-Estrutura Sênior. 2007c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/389.htm . Acesso em: 31 jul 2008.
Ministério da Previdência Social. Projeto Fractal. Brasília: MPS, 2007d. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/fractal/index.html >. Acesso em: 31 jul. 2008.
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Instrução Normativa MDIC nº 103, de 30 de abril de 2007. Dispõe sobre o enquadramento, reenquadramento e desenquadramento de microempresa e empresa de pequeno porte, constantes da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, nas Juntas Comerciais. 2007e. Disponível em: http://www.normaslegais.com.br/legislacao/indnrc103_2007.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estudo levanta o custo de participação nas licitações federais. Portal do Governo Eletrônico. Notícias. 15 de abril de 2007f. Disponível em: https://www.governoeletronico.gov.br/noticias-e-eventos/noticias/serpropgenoticia.2007-04-15.5142733001 . Acesso em: 31 jul. 2008.
Exposição de Motivos n° 126, de 12 de junho de 2007. Encaminhamento da Medida Provisória 375, que dispõe sobre a alteração dos valores de remuneração de cargos em comissão de natureza especial, cargos e funções comissionados no âmbito do Poder Executivo federal, e altera o percentual de opção para os cargos comissionados. 2007g. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2007-2010/2007/Exm/EM-126-MP.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
Instrumento para avaliação da gestão pública - ciclo 2007. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA, Brasília: MP, 2007h. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/publicacoes/instrumentos/file.2006-11-07.3618561923 . Acesso em: 31 jul. 2008.
MTO - Manual Técnico do Orçamento - 2007: Componente-Processo-ElaboracaoProposta2007.pdf. Brasília: MP, 2007i. Disponível em: https://www.portalsof.planejamento.gov.br/MTO/MTO.zip . Acesso em: 28 mar. 2007.
Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.014/2007-TCU-Plenário. 2007j. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1014/2007+adj+plenario)[idtd][b001] >. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 1.092/2007-TCU-Plenário. 2007k. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 1.329/2007-TCU-Plenário. 2007l. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1329/2007+adj+plenario)[idtd][b001]. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 1.480/2007-TCU-Plenário. 2007m. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 1.690/2007-TCU-Primeira Câmara. 2007n. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1690/2007+adj+primeira+camara)[idtd][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 1.699/2007-TCU-Plenário. 2007o. Disponível em: <a href=" http:="" mostradocumento?lnk="(acordao+adj+1699/2007+adj+plenario)[idtd][b001]</td" portaltextual="">

Acórdão 1.782/2007-TCU-Plenário. 2007p. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1782/2007+adj+plenario)[idtd][b00 1]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</th></tr><tr><td> Acórdão 1.910/2007-TCU-Plenário. 2007q. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 1.934/2007-TCU-Plenário. 2007r. Disponível em: <a 1]="" contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1934/2007+adj+plenario)[idtd][b00 1]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 1.999/2007-TCU-Plenário. 2007s. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 206/2007-TCU-Plenário. 2007t. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+206/2007+adj+plenario)[idtd][b001] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 231/2007-TCU-Plenário. 2007u. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+231/2007+adj+plenario)[idtd][b001] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 235/2007-TCU-Plenário. 2007v. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+235/2007+adj+plenario)[idtd][b001] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 296/2007-TCU-Segunda Câmara. 2007w. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+296/2007+adj+segunda+camara)[id td][b001]>. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 362/2007-TCU-Plenário. 2007x. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+362/2007+adj+plenario)[idtd][b001] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 539/2007-TCU-Plenário. 2007y. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+539/2007+adj+plenario)[idtd][b001] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 646/2007-TCU-Plenário. 2007z. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+646/2007+adj+plenario)[idtd][b001] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 71/2007-TCU-Plenário. 2007aa. Disponível em: <a contas.tcu.gov.br="" href="http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+71/2007+adj+plenario)[idtd][b001] >. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td> Acórdão 828/2007-TCU-Plenário. 2007bb. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+828/2007+adj+plenario)[idtd][b001] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 889/2007-TCU-Plenário. 2007cc. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+889/2007+adj+plenario)[idtd][b001] . Acesso em: 31 jul. 2008.
Acórdão 950/2007-TCU-Plenário. 2007dd. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+950/2007+adj+plenario)[idtd][b001] >. Acesso em: 31 jul. 2008.

Boas Práticas em Segurança da Informação. 2. ed. Brasília: TCU, 2007.Boas práticas em
segurança da informação / Tribunal de Contas da União. – 2. ed. – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2007ee. Disponível em:
http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/BOAS_PRATI
CAS_EM_SEGURANCA_DA_INFORMACAO_0.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.
Decisão Normativa TCU n° 85, de 19 de setembro de 2007. Define, para 2008, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar contas relativas ao exercício de 2007, especificando as organizadas de forma consolidada e agregada; os critérios de risco, materialidade e relevância para organização dos processos de forma simplificada; o escalonamento dos prazos de apresentação; o detalhamento do conteúdo das peças que compõem os processos de contas; e critérios de aplicabilidade e orientações para a remessa de contas por meio informatizado; na forma estabelecida pelos artigos 4°, 7°, 8°, 14, 15 e 19 da Instrução
Normativa TCU 47, de 27 de outubro de 2004. (Alterado pela Decisão Normativa nº 88, de 28/11/2007, BTCU nº 7/2007 Especial) 2007ff. Disponível em: http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS_JURISPRUDENCIA/ATOS_NORMATIVOS/DECISOES_NORMATIVAS/DNT2007-085.DOC . Acesso em: 31 jul. 2008.
Jurisprudência sistematizada. Pessoal. Terceirização. Brasília: TCU, 2007gg. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/pls/apex/f?p=175:13:7489201287523526 . Acesso em: 31 jul. 2008.
. Acordo de cooperação técnica. Acordo de cooperação técnica para intercâmbio de informações e soluções de tecnologia da informação que entre si celebram diversos órgãos responsáveis por ações de controle. (TIControle). 2008a. Disponível em:
http://ticontrole.tcu.gov.br/portal/page/portal/CGTI/Termocooperacaotecnica.pdf >. Acesso em: 31 jul. 2008.
Lei n° 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/ 2008b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.
. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa SLTI nº 4, de 19 de maio de 2008. Dispõe sobre o processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. 2008c. Disponível em: http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/instrucao-normativa-in-nb0-4 . Acesso em: 31 jul. 2008.
Portal de Tecnologia da Informação da SLTI/MP. 2008d. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/Portalcompras/tic.asp . Acesso em: 31 jul. 2008.
Tribunal de Contas da União. Consulta pública à base de jurisprudência do TCU (JURIS). 2008. Levantamento dos acórdãos e decisões relativos às contratações de serviços na área de TI, realizado em 28 de março de 2008, utilizando-se a expressão "informatica ou (tecnologia adj3 informacao) ou (processamento adj3 dados) ou computação ou eletrônica". A seguir, foram selecionados, dentre esses documentos, aqueles que atendiam à seguinte expressão de busca: "terceir\$ ou \$sourcing ou (execução adj3 indireta) ou (prestação adj5 serviço\$)". 2008e. Disponível em: http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario . Acesso em: 31 jul. 2008.
Contrato n° 18/2008, de 2 de junho de 2008. 2008f. Disponível em: <a fiscalizacaoti"="" href="https://contas.tcu.gov.br/contrata/ConsultaPublica?opcao=Download&txtCod_Arquivo=2222&txtNomeArquivo=AD - CT 18-08 - World Pass - prestação de serviços.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.</td></tr><tr><td>. Webpage da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União. 2008g. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/fiscalizacaoti . Acesso em: 31 jul. 2008.
BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da economicidade. Correio Braziliense, Brasília: 12/04/1999, Suplemento "Diário&Justiça", e Jornal do Commércio, Recife: 25 maio 1999. Disponível em: http://www.neofito.com.br/artigos/art01/const30.htm . Acesso em: 31 jul. 2008.

CAETANO, José Roberto. **Entramos no jogo. Com o mercado crescente e mais pessoal qualificado, o Brasil ganha espaço na área de serviços de informática.** Revista Exame, Editora Abril, 41(5), ed. 889, p. 90-91, 23 mar. 2007. Disponível em:

http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0889/economia/m0124863.html. Acesso em: 31 jul. 2008.

CAIXETA, José Manoel. **Os princípios administrativos aplicáveis às licitações públicas - a doutrina dominante e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.** 2004. 91 f. Monografia (Especialização em Controle Externo, Auditoria Governamental). Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedêllo Corrêa, 2004. Disponível em:

http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/LISTAPUBLICACOES/PGCE/PRINC.PDF. Acesso em: 31 jul. 2008.

CALMON, Isabel. Novas exigências para participação em licitações no Estado do Rio de Janeiro. **Portal Licitacao.com.br.** 2004. Disponível em: http://licitacao.uol.com.br/artdescricao.asp?cod=31>. Acesso em: 31 jul. 2008.

CARDOSO, Gisele Silva. **Processo de aquisição de produtos e serviços de software para administração pública do Estado de Minas Gerais.** 2006. 166f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação). Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 26 de junho de 2006. Disponível em: http://dspace.lcc.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/RVMR-6TJQEU/1/giselesilvacardoso.pdf. Acesso em: 31 jul. 2008.

CARDOSO, Haroldo Machado. Diagnóstico da Terceirização da Engenharia de Software na Gerência de Unidade de Aplicações em Administração, Controle e Finanças da Prodabel - UFS-PB. 2000. 41 f.

Monografia (Especialização em Informática Pública). Belo Horizonte – Minas Gerais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2000. Disponível em:

http://www.pbh.gov.br/prodabel/cde/publicacoes/2000/cardoso2 2000.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

CARR, Nicholas G. IT doesn't matter. Harvard Business Review, may 2003.

CHARMAZ, Kathy. Grounded Theory. IN: SMITH, J. A. (Org.). **Qualitative psicology - a practical guide to research methods.** London: Sage, 2003. p. 81-110.

CHIAVEGATTO, Myrza Vasques; SILVA JÚNIOR, Ildeu Moreira da. O desafio de desenvolver e subcontratar sistemas de informação com qualidade em instituições públicas. In: **CONIP - CONGRESSO NACIONAL DE INFORMÁTICA PÚBLICA**, 2003, Instituto CONIP, São Paulo-SP, 2003. Disponível em: http://www.anu.seplan.mt.gov.br/html/gestao_inf/texto/Monografia%20CONIP%202003.doc. Acesso em: 31 jul. 2008.

CITADINI, Antonio Roque. **A economicidade nos gastos públicos.** Jornal "O Estado de São Paulo", p. 40, de 30 abr. 1989. Disponível em: http://www.citadini.com.br/artigos/oesp8904.htm. Acesso em: 31 jul. 2008.

COELHO, Daniela Mello. Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 37, n. 147, jul./set. 2000. Disponível em: http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_147/r147-20.PDF>. Acesso em: 31 jul. 2008.

CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. **Licitações de bens e serviços de informática e automação.** 2. ed. Rio de Janeiro: Temas & Idéias Editora, 2004a.

_____. Palestra 1. IN: CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida; CAIRO, Alexandre. Licitação para aquisição de bens e serviços de informática. **Jornada de Estudos NDJ Direito Administrativo**, Auditórios NDJ, São Paulo, SP, 09 dez. 2004. São Paulo: NDJ, 2004. 4 CD-ROMs. 2004b.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission Enterprise Risk Management - Integrated Framework (Executive Summary). Disponível em: http://www.coso.org/Publications/ERM/COSO_ERM_ExecutiveSummary.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

COSTA, Marco Aurélio Rodrigues da. Crimes de Informática. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 1, n. 12, maio 1997. Disponível em: http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1826>. Acesso em: 31 jul. 2008.

DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; SILVA, Rosimeri Carvalho da Silva. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. IN: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. (Org.). **Pesquisa qualitativa em administração - teoria e prática.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005. p. 97-118.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RAMOS, Dora Maria de Oliveira; SANTOS, Márcia Walquiria Batista; D'AVILA, Vera Lúcia Machado. **Temas polêmicos sobre licitações e contratos.** 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

DROGOU, Edouard. **IT governance at a financial institution: an evaluation method to measure the linkage between IT and business strategies, and the compliance with laws and regulations.** 2007. 112f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica). Royal Institute of Technology, Stockholm, Sweden, 2007. Disponível em: http://www.ee.kth.se/php/modules/publications/reports/2007/XR-EE-ICS_2007_016.pdf. Acesso em: 31 jul. 2008.

FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. A nova administração pública em ação. Brasília: ENAP, 1999.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Eletrônico - Século XXI**: o dicionário da língua portuguesa. Versão 3.0. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, Lexikon Informática Ltda., 1999. CDROM.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Governança organizacional aplicada ao setor público. IN: **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 8. Panamá, 28-31 Oct. 2003. Disponível em: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047108.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FURTADO, Wilson; FURTADO, Cristine Schereiter. **Dos contratos e obrigações de software.** São Paulo: Iglu, 2004.

GALARDA, Carlos. **Licitações técnica e preço**: aquisição de bens e serviços de informática e automação. Curitiba: Juruá, 2003.

GARRIDO, Luciano; SANTOS, Robson Maia dos; SILVA, Rosemeire da; ESTEVES, Vanessa. **Governança corporativa no Brasil: as melhores práticas presentes nas empresas brasileiras.** Trabalho Vencedor na Categoria Júnior do Prêmio IBGC 2005 de Monografias em Governança Corporativa. Disponível em: http://www.ibgc.org.br/imagens/StConteudoArquivos/Monografia.pdf>. Acesso em: 24 out. 2007.

GASPARINI, Diógenes. Prazo e Prorrogação do Contrato de Serviço Continuado. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n°. 14, junho/agosto, 2002. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br/pdf_14/DIALOGO-JURIDICO-14-JUNHO-AGOSTO-2002-DIOGENES-GASPARINI.pdf. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. Princípios e normas gerais sobre licitação e contratos. IN: **Seminário de Direito Administrativo**, 2."Licitação e Contrato – Direito Aplicado". Tribunal de Contas do Município de São Paulo, São Paulo, 14 a 18 de junho de 2004. Disponível em:

http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/14a18_06_04/diogenes_gasparini5.htm. Acesso em: 31 jul. 2008.

GAY, Charles L.; ESSINGER, James. **Inside outsourcing: an insider's guide to managing strategic sourcing.** London: Nicholas Brealey Publishing, 2000.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2006.

GOMES, Paulo Ricardo Grazziotin. **Momento do Administrador entrevista Paulo Grazziotin sobre o Ementário de Gestão Pública.** Entrevista ao programa "Cafezinho com Henrique Chaves", TV Record, 06 dez. 2007. Disponível em: http://br.youtube.com/watch?v=rxS7IxP413s. Acesso em: 31 jul. 2008.

GONÇALVES, Laura; OLIVEIRA, Fabiano de. E-Consulting anuncia o total de investimentos em outsourcing de TI no Brasil. **Portal da Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico**, publicado em 23 de agosto de 2004. Disponível em: http://www.camara-e.net/pdfs/InvestimentosOutsourcing.pdf. Acesso em: 31 jul. 2008.

GONÇALVES, Maria Tereza Dal Monte. **Terceirização de sistemas de informação na área de saúde.** 2000. 76f. Dissertação (Mestrado em informática). Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCCAMP), Campinas-SP, 2000. Disponível em: <ftp://ftp-acd.puc-campinas.edu.br/pub/teses/mtereza.zip>. Acesso em: 31 jul. 2008.

GONÇALVES, Roberta. **Governo deve acelerar investimentos em TIC.** Disponível em: http://www.decisionreport.com.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from_info_index=25&infoid=908&sid=2. Acesso em: 31 jul. 2008.

GOULDING, Christina. Grounded Theory: the missing methodology on the interpretivist agenda. **Qualitative Market Research**, v. 1, n. 1, p. 50-60, 1998.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Contratos administrativos: gestão, teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2002.

GUERRA, Ana Cervigni; ALVES, Angela Maria. **Aquisição de produtos e serviços de software.** Rio de Janeiro: Elsevier. 2004.

HADDAD, Selma de Freitas. Consolidação das Leis Federais. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, v. 3, n. 25, junho/2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_25/artigos/Art_Selma.htm. Acesso em: 31 jul. 2008.

HEFLEY, William E.; LOESCHE, Ethel A. **The eSourcing Capability Model for Client Organizations** (eSCM-CL); Model Overview, v 1.1, Part1. Pittsburgh: ITsqc, 27 Set 2006. Disponível em: http://itsqc.cmu.edu/downloads/. Acesso em: 31 jul. 2008.

INFORMATION TECHNOLOGY GOVERNANCE INSTITUTE - ITGI. **COBIT - Control Objectives for Information and related Technology.** 4. ed. Rolling Meadows: ITGI, 2005a. Disponível em: http://www.isaca.org/Content/NavigationMenu/Members_and_Leaders/COBIT6/Obtain_COBIT.htm. Acesso em: 31 jul. 2008.

Governance of Outsourcing. Rolling Meadows: ITGI, 2005b. Disponível em:
http://www.isaca.org/Content/ContentGroups/Research1/Deliverables/Outsourcing.pdf . Acesso em: 31 jul
2008.

_____. **COBIT - Control Objectives for Information and related Technology.** 4.1. ed. Rolling Meadows: ITGI, 2007. Disponível em:

http://www.isaca.org/AMTemplate.cfm?Section=Downloads&Template=/MembersOnly.cfm&ContentFileID=14002. Acesso em: 31 jul. 2008.

INSTITUTE OF ELECTRICAL AND ELECTRONICS ENGINEERS - IEEE. IEEE Std 1062, 1998 and 1062-1993 and 1062-1998. A IEEE Recommended Practice for Software Acquisition - Description. 2005. Disponível em: http://standards.ieee.org/reading/ieee/std_public/description/se/1062-1998_desc.html. Acesso em: 31 jul. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. Código das melhores práticas de governança corporativa. Versão 3. São Paulo: IBGC, 2004. Disponível em: http://www.ibgc.org.br/download/arquivos/Codigo_IBGC_3_versao.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

JONSSON, Narcisa; SIMONSSON, Mårten. A bridge between practice and research: which governance vehicle suits best the purpose? Disponível em:

http://www.ee.kth.se/php/modules/publications/reports/2006/IR-EE-ICS_2006_010.pdf. Acesso em: 31 jul. 2008.

JOSKO, João Marcelo Borovina. **Gestão de pessoas em Tecnologia da Informação: uma visão perspectiva das abordagens.** 2004. 103f. Dissertação (Mestrado em Computação/Engenharia da Computação). Instituto de Computação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004. Disponível em: http://libdigi.unicamp.br/document/?down=vtls000332728. Acesso em: 31 jul. 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

KERLINGER, F. Foundations of Behavioral Research. 2. ed. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1973.

KOONTZ, Harold; O´DONNEL, Cyril. **Princípios de Administração**: uma análise das funções administrativas. V.1. São Paulo: Livraria Pioneira Editôra, 1972.

KREMIC, Tibor; TUKEL, Oya. **NASA - Assisting public organizations in their outsourcing endeavors a decision support model.** Hanover/MD: NASA-National Aeronautics and Space Administration, Glenn Research Center, NASA Center for Aerospace Information, April 2006. Disponível em: http://gltrs.grc.nasa.gov/reports/2006/TM-2006-213809.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

LEWIS, Edward. Building business-based service levels for IT outsourcing contracts: the measure to manage (M2P) performance measurement system. **European Conference on Information Systems**, ECIS 2000, Vienna, Austria July 3-5, 2000. Disponível em: http://is2.lse.ac.uk/asp/aspecis/20000093.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

LOBO, Ana Paula. Governo planeja economizar até R\$ 3 bi na área de Informática. **Convergência Digital**, Seção: Gestão, 07 jan. 2008. Disponível em:

http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=11779&sid=16. Acesso em: 31 jul. 2008.

MACHADO JUNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada.** 30. ed. Rio de Janeiro: IBAN, 2001.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública: a reforma esquecida.** Portal da Assessoria de Comunicação, Universidade de Brasília, Política, 16 jan. 2007a. Disponível em: http://www.unb.br/acs/artigos/at0107-03.htm. Acesso em: 31 jul. 2008.

. Manual de gestav publica contemporanea. Sao i auto. Adas, 2007	. Manual de gestão	pública contemporânea	 São Paulo: Atlas, 	, 2007b.
--	--------------------	-----------------------	---------------------------------------	----------

MAUTONE, Silvana. Governança. Bom para a imagem. Bom para as finanças. **Portal Exame**, publicado em 22 de fevereiro de 2007. Disponível em:

http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0887/gestaoepessoas/m0123072.html. Acesso em: 31 jul. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002a.

_____. Licitação e contrato administrativo. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002b.

MERRIAM, S. Qualitative research and case study applications in Education. San Francisco: Jossey-Bass, 1998

MERTON, R. Sociologia: Teoria e Estrutura. São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1970.

MORESI, Eduardo (Org). Metodologia da Pesquisa. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2004.

MORÊTO, Laércio. **Gestão eficaz de contratos: suporte para a implantação da terceirização de serviços - Caso na PETROBRAS UN-ES.** 2000.172f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade

Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 2000. Disponível em: http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/7946.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Eficácia nas licitações e contratos. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

NÓBREGA, Airton Rocha da. Sociedades cooperativas nas licitações públicas. **CONLICITAÇÃO.** 2006. Disponível em:

http://www.conlicitacao.com.br/oquee/artigos/cooperativas/airton_nobrega_2006_02_07.01.php. Acesso em: 31 jul. 2008.

NÓBREGA, Aírton Rocha. Questões relevantes nas licitações públicas. Brasília: Fortium, 2005.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. Public sector modernisation: modernising accountability and control. **OECD Observer**, Policy Brief, April 2005. Disponível em: http://www.oecd.org/dataoecd/56/42/34904246.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

OLIVEIRA, Francisco Correia de; SANTOS FILHO, Joselias Lopes dos. A Tecnologia da Informação na corda bamba da terceirização: o caso das administrações tributárias estaduais do Brasil. IN: **Simpósio de Engenharia de Produção**, 13. XIII SIMPEP - Bauru, SP, Brasil, 06 a 08 de novembro de 2006. Disponível em: http://www.simpep.feb.unesp.br/simpep2007/upload/1230.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

OLIVEIRA, Tânia Modesto Veludo de. Amostragem não probabilística: adequação de situações para uso e limitações de amostras por conveniência, julgamento e quotas. **Administração On Line**, Prática - Pesquisa - Ensino, ISSN 1517-7912, v. 2, n. 3, jul/ago/set 2001. Disponível em: http://www.fecap.br/adm_online/art23/tania2.htm. Acesso em: 31 jul. 2008.

PACHECO, Regina. Avaliação, síntese e recomendações. IN: **Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil - A Nova Gestão Pública.** Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002. – Brasília: MP, SEGES, 2002.

PALVIA, Prashant; MAO, Em; SALAM, A. F.; SOLIMAN, Khalid S. Management Information Systems research: what's there in a methodology? **Communications of the Association for Information Systems**, v. 11, February 2003, pp. 289-309. Disponível em: http://cais.isworld.org/articles/11-16/journal.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2007.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Licitações de informática. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

_____. Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública. 7. ed. São Paulo: Renovar, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1). Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/cadernos_mare/CADERNO3.PDF. Acesso em: 31 jul. 2008.

PIMENTA, Carlos César. **Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro.** Brasília: ENAP, 1998. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259&Itemid=70. Acesso em: 31 jul. 2008.

PIMENTEL, João Alfredo. Outsourcing é presente ou futuro? **Portal TIInside**, Outsourcing, 2 de outubro de 2006. Disponível em: http://www.tiinside.com.br/Outsourcing/News.aspx?ID=66976&C=202>. Acesso em: 31 jul. 2008.

PINHEIRO, Lucia Nigro Pereira. **Um processo de apoio à gerência de aquisição de produtos e serviços de software.** 2006. 156f. Dissertação (Mestrado em Ciências em Engenharia de Sistemas e Computação). Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: http://teses.ufrj.br/COPPE_M/LuciaNigroPereiraPinheiro.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

PMI. Project Management Institute. **Guia PMBOK.** Um guia do conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos. Português Brasil. 3. ed. ISBN: 1-930699-74-3 (Brochura Português Brasil). Newtown Square, Pennsylvania: Project Management Institute, Inc., 2004.(http://www.pmi.org).

POLONIO, Wilson Alves. Terceirização: aspectos legais, trabalhistas e tributários. São Paulo: Atlas, 2000.

PRADO, Edmir Parada Vasques; TAKAOKA, Hiroo. Terceirização de serviços de TI. In: **CATI - Congresso Anual de Tecnologia da Informação**, 2006, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP), São Paulo, 2006. Disponível em:

http://www.fgvsp.br/cati/artigos/pdf/T00200.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

QUEIROZ, Luiz. SLTI reduz "relações incestuosas" de empresas e gestores públicos. **Convergência Digital**, 20 maio 2008, Disponível em:

http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Finfo%5Findex=21&infoid=13977 &sid=10>. Acesso em: 31 jul. 2008.

REIS, Alexandra. Serviço de TI retoma crescimento no Brasil. **Portal TIInside**, 9 de outubro de 2006. Disponível em: http://www.tiinside.com.br/Outsourcing/News.aspx?ID=67217&C=202. Acesso em: 31 jul. 2008.

RIBEIRO, Gisele Maria. **Um estudo do alinhamento estratégico da Tecnologia da Informação em hospitais.** 2003. 269 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas). Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2003. Disponível em: http://www.gvsaude.org/teses/t4.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

RODRIGUES, Paulo Roberto. Administrando a informática. São Paulo: Pioneira, 1989.

ROVER, Aires José. Direito e informática. Barueri, SP: Manole, 2004.

SANTANA, Angela. A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados. IN: **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 7. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043328.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

SAUR, Ricardo Adolfo de Campos. Perspectivas e projeções da indústria global de software e serviços. IN: **O futuro da indústria de software**: a perspectiva do Brasil: coletânea de artigos. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC/ Instituto Euvaldo Lodi – IEL, 2004, 122 p. (Série politica industrial, 4). Disponível em: http://www.iel.org.br/publicacoes/arquivos/Software.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

SCARPINELLA, Vera. Licitação na Modalidade de Pregão. São Paulo: Malheiros, 2003.

SCHEIN, Edgar H. On dialogue, culture, and organizational learning. **Organizational Dynamics**, v.22, Summer, 1993.

SENGE, Peter M. A quinta disciplina: Arte e prática da organização que aprende. 7. ed. São Paulo: Best Seller, 2000.

SILVA, Célia Cristina dos Santos. A Importância da Consolidação da Legislação Federal para o Cidadão. **Revista Jurídica Virtual**, v. 4, n. 38, julho/2002. ISSN1518-8876. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_38/artigos/Art_Celia.htm. Acesso em: 31 jul. 2008.

SILVA, Nercilene Santos da. Comprar e contratar para uma instituição pública de Ciência e Tecnologia do Setor Saúde. 2004. 153f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Ciência e Tecnologia em Saúde). Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, 2004. Disponível em: http://bvssp.cict.fiocruz.br/lildbi/docsonline/1/5/251-silvansm.pdf. Acesso em: 31 jul. 2008.

SIMONSSON, Mårten; EKSTEDT, Mathias. **Getting the priorities right: literature vs practice on IT governance.** Disponível em: http://www.ee.kth.se/php/modules/publications/reports/2006/IR-EE-ICS_2006_008.pdf. Acesso em: 31 jul. 2008.

SIMONSSON, Mårten; JOHNSON, Pontus. Assessment of IT governance: a prioritization of COBIT. In: BANDAMUTHA, Ravi Kumar Jain. **IT Governance: an introduction.** p. 69-85. ISBN 81-314-0485-4. Índia: ICFAI Press, 2006. Disponível em: http://www.ee.kth.se/php/modules/publications/reports/2006/IR-EE-ICS_2006_007.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

SOFTEX. **MPS.BR - Melhoria de Processo do Software Brasileiro - Guia Geral v 1.0.** São Paulo: SOFTEX, Abr 2005. Disponível em: http://www.softex.br/mpsbr/%5Fguias/MPS.BR_Guia_Geral_V1.1.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. Sociedade para Promoção da Excelência do Software Brasileiro. **MPS.BR - Melhoria de Processo do Software Brasileiro – Guia de Aquisição v 1.1.** São Paulo: SOFTEX, Maio 2006. Disponível em: http://www.softex.br/mpsbr/_guias/MPS.BR_Guia_de_Aquisicao-v1.1.pdf. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. MPS.BR - Melhoria de Processo do Software Brasileiro - Guia de Aquisição v 1.2. São Paulo: SOFTEX, Junho 2007. Disponível em: http://www.softex.br/mpsbr/_guias/MPS.BR_Guia_de_Aquisicao_v1.2.pdf. Acesso em: 31 jul. 2008.

SOUSA, Marcelo Paiva de; SÂNDI, Vanessa Teixeira de Oliveira; OLIVEIRA, Káthia Marçal de; FIGUEIREDO, Rejane Maria da Costa. Processo de aquisição de produtos e serviços de software para uma instituição bancária. In: **SIMPROS - Simpósio Internacional de Melhoria de Processos de Software**, 7., 2005. São Paulo, SP – Brasil, 21-23 nov. 2005. Disponível em: http://www.simpros.com.br/upload/A08_2_artigo14644.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

SOUZA, Cynara Cristina Bandeira de. Terceirização em Tecnologia de Informação no setor público: estudo de caso na Prefeitura Municipal de João Pessoa. **SEMEAD**, 8. Seminários em Administração FEA-USP, 11 e 12 de Agosto de 2005. Disponível em: http://www.ead.fea.usp.br/Semead/8semead/resultado/trabalhosPDF/244.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

STEINBERG, Herbert. **A dimensão humana da governança corporativa**: pessoas criam as melhores e as piores práticas. São Paulo: Editora Gente, 2003.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. Grounded Theory methodology: an overview. IN: DENZIN, N.; LINCOLN, D. **Handbook of qualitative research.** Thousand Oaks: Sage Publications, 1994.

SYNERGIA. **PrATIco - Processo de aquisição de produtos e serviços de Tecnologia da Informação.** Aplicação no Estado de MG. Site mantido pelo laboratório Synergia - Núcleo de Engenharia de Software ligado ao Departamento de Ciência da Computação (DCC) da Universidade Federal de Minas Gerais. 2005. Disponível em: http://www.synergia.dcc.ufmg.br/pratico/index.htm. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. Laboratório de Engenharia de Software e Sistemas. Departamento de Ciência da Computação. Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. **PrATIco - Processo para aquisição de produtos e serviços de software para a Administração Pública do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2006. Disponível em: http://www.synergia.dcc.ufmg.br/pratico/manual/. Acesso em: 31 jul. 2008.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Subcontratação de contratos administrativos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 1, n. 14, jun. 1997. Disponível em: http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=464. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. Subcontratação em licitação pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 2, n. 23, jan. 1998. Disponível em: http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=256>. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. O código de defesa do consumidor e os contratos administrativos. **O Neófito.** Especial para O NEÓFITO. Incluído no site em 31 ago. 1999. Disponível em: http://www.neofito.com.br/artigos/art01/admin39.htm. Acesso em: 31 jul. 2008.

TICONTROLE. Comunidade de Tecnologia da Informação aplicada ao Controle. **Ata da reunião de 11 de abril de 2006.** Brasília: Reunião realizada no TCU, 2006a. Disponível em:

http://ticontrole.tcu.gov.br/portal/page/portal/CGTI/atas/2006-abr-11.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

Ata da reunião de 4 de maio de 2006. Brasília: reunião realizada na CGU, 2006b. Disponíve
em: http://ticontrole.tcu.gov.br/portal/page/portal/CGTI/atas/2006-mai-04.pdf >. Acesso em: 31 jul. 2008.
. Ata da reunião de 8 de abril de 2008. Brasília: reunião realizada na AGU, 2008. Disponível
em: http://ticontrole.tcu.gov.br/portal/page/portal/CGTI/atas/2008-abr-08.pdf >. Acesso em: 31 jul. 2008.

TIGRE, Paulo Bastos. **Outsourcing em tecnologias da informação e da comunicação: oportunidades para a América Latina.** Latin America Trade Network, Serie LATN Brief, n° 24, setembro de 2005. Disponível em: http://www.latn.org.ar/archivos/documentacion/PAPER_DOC24%20Brief_Bastos%20Tigre_Outsourcing%20em%20tecnologias.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução a pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

UHLMANN, Günter Wilhelm. **A atuação do analista de negócios e da informação.** 1999.172f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas, concentração em Administração de Empresas). Centro de Pós-Graduação Pesquisa e Extensão da Universidade Guarulhos, Guarulhos - SP, 1999. Disponível em: http://www.cisc.org.br/portal/biblioteca/dissertacao_gunter.pdf. Acesso em: 31 jul. 2008.

VAZQUEZ, Carlos Eduardo; SIMÕES, Guilherme Siqueira; ALBERT, Renato Machado. Gestão de Contratos de Desenvolvimento de Software com a Análise de Pontos de Função. IN: **Congresso Nacional da SUCESU**, Florianópolis-SC, 26 a 28 abr. 2004. Disponível em: http://www.fattocs.com.br/download/sucesu2004.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

VERGARA, Sylvia Constant. Métodos de pesquisa em Administração. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

VIEIRA, Adriana Monteiro; CRUZ, Cláudio Silva da; ADORNO, Claudson Costa; EIRA, Fernando Luiz Souza da; COSTA, Gledson Pompeu Corrêa da; VIEIRA, Maria Raquel. **Gestão e desenvolvimento de competências gerenciais relacionadas à TI.** 2003. 151 f. Monografia (Especialização em Gestão do Conhecimento e Inteligência Empresarial). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Brasília: Instituto Serzedêllo Corrêa, 2003. Disponível em: http://www.cscruz.org/publico/VIEIRA et al., 2003, Gestão e desenvolvimento de competências gerenciais relacionadas à TI.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

VIEIRA, Antonieta Pereira; VIEIRA, Henrique Pereira; FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rafaela Rocha. **Gestão de contratos de terceirização na administração pública**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

VIEIRA, Horácio Sabóia. Análise de risco para escolha de temas de auditoria. **Revista do TCU**, a. 35, n. 103, Brasília: TCU, jan/mar 2005. Disponível em: http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/PUBLICACOES_PERIODICAS/REVIS

TA_TCU/REVISTA%20103.PDF>. Acesso em: 31 jul. 2008.

VILLELA, Renato. A qualidade do gasto público. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, jan. 2006. Disponível em: http://desafios2.ipea.gov.br/desafios/edicoes/18/artigo13743-1.php). Acesso em: 31 jul. 2008.

WEILL, Peter; ROSS, Jeanne W. IT Governance on One Page. **CISR/Sloan Working Papers**, CISR working paper No. 349 and Sloan working paper No. 4516-04. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2004. Disponível em: http://web.mit.edu/cisr/working%20papers/cisrwp349.pdf. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. Governança de TI: Tecnologia da Informação. São Paulo: M. Books do Brasil, 2006.

WIKIPEDIA. **Wikipedia, the free encyclopedia.** Disponível em: http://en.wikipedia.org>. Acesso em: 31 jul. 2008.

WRIGHT, Catherine. Top three potential risks with outsourcing information systems. **Information Systems Control Journal**, v. 5, 2004. Disponível em:

http://www.isaca.org/Content/ContentGroups/Journal1/20044/jpdf045-TopThreePotentialRisks.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

WYBOLT, Nicholas. Some thoughts on IT doesn't matter. **TiAC**, The Information Architects Cooperative. Disponível em:

http://www.infoed.com/Open/PAPERS/Some%20Thoughts%20on%20IT%20Doesnt%20Matter.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

XAVIER, Raquel Oliveira; RODRIGUES FILHO, José. A terceirização e o desenvolvimento de sistemas de informação numa empresa recém privatizada. In: Simpósio de Engenharia de Produção, 8., 2001, Bauru. **Anais...**, Universidade Estadual Paulista, 2001. Disponível em:

http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bte/bte.nsf/65625DCAFF9349F803256FBE004F7F7B/\$File/NT000A4E02.pdf. Acesso em: 31 jul. 2008.

GLOSSÁRIO

- Acórdão do TCU: é o acordo de um colegiado de magistrados em torno de uma decisão. No TCU, substituiu a expressão "Decisão", utilizada até o ano de 2002.
- Administração Pública: é o conjunto das entidades que compõem o Estado, voltadas para a prestação de serviços públicos e o atendimento das necessidades do cidadão e da coletividade. É constituída da administração direta e da administração indireta, esta formada por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e organizações sociais. É subdividida em poderes (executivo, judiciário e legislativo) e em esferas (federal, estadual e municipal). Pela Lei 8.666/1993, constitui-se da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas (BRASIL, 2007h; Lei 8.666/1993, art. 6°, inc. XI).
- Arcabouço: é uma estrutura conceitual básica, cujos elementos ou partes se relacionam entre si para produzir funcionalidade(s) usada(s) para resolver ou endereçar problemas complexos (FERREIRA, 1999; WIKIPEDIA, 2008).
- Controle externo: é o controle da atuação dos administradores públicos feito pelo poder Legislativo em nome da União e no interesse da população. Na esfera federal, o Congresso Nacional é o titular do controle externo e conta com o auxílio técnico do Tribunal de Contas da União para realizá-lo.
- **Controle interno**: é o controle exercido internamente a qualquer instância da administração pública com vistas à garantia do cumprimento das normas e ao alcance de seus objetivos.
- Decisão do TCU: v. Acórdão.
- Economicidade: trata-se da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário socioeconômico. Realizar o máximo rendimento dos recursos disponíveis (BUGARIN, 1999; CITADINI, 1989; FERREIRA, 1999).
- Efetividade: I. É a medida do grau de atingimento dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado programa, expressa pela sua contribuição à variação alcançada dos indicadores estabelecidos pelo Plano Plurianual (Decreto 5.233/2004). II. Efetividade social critério de avaliação que procura dar conta dos resultados, tanto econômicos quanto sociais, da política pública. Refere-se aos resultados objetivos e práticos da política nos setores sociais visados, pois envolve indicadores de caráter macrossocial. A interação de uma política pública com outras políticas, voltadas para a mesma clientela ou com objetivos macrossociais convergentes, pode ser um indicador do nível de efetividade social da política em foco (BRASIL, 2007h).
- Eficácia: I. Eficácia. É a medida do grau de atingimento das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto (Decreto 5.233/2004). II. Eficácia corresponde ao resultado de um processo, que compreende a orientação metodológica adotada e a atuação estabelecida na consecução de objetivos e metas, em um tempo determinado, e considera o plano, programa ou projeto originalmente composto (BRASIL, 2007h).

- Eficiência: I. Eficiência. É a medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta para um projeto, atividade ou programa frente a padrões estabelecidos (Decreto 5.233/2004). II. Eficiência envolve a comparação das necessidades de atuação com as diretrizes e os objetivos propostos e com o instrumental disponibilizado. É alcançada por meio de procedimentos adotados no desenvolvimento de uma ação ou na resolução de um problema e tem em perspectiva o objeto focalizado e os objetivos e finalidades a serem atingidos (BRASIL, 2007h).
- Framework: v. Arcabouço.
- Governança corporativa: I. É a medida da efetividade de uma organização, isto é, a sua capacidade de produzir resultados que interessam a seus stakeholders (p.ex, clientes e acionistas), e da sua sustentabilidade, isto é, a capacidade de continuar produzindo tais resultados no futuro (IBGC, 2004; STEINBERG, 2003, p. 18-23).
- **Governança de Estado**: a capacidade do Estado de implementar políticas públicas em favor da sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 25; PEREIRA, 1997, p. 7; PIMENTA, 1998, p. 5).
- Governança de TI: a capacidade de garantir que a gestão e o uso da TI sustentam as estratégias e os objetivos organizacionais. Para isso, a organização deve dispor de liderança, estrutura organizacional e fases adequados, além de uma definição clara das responsabilidades das autoridades quanto ao alcance de metas, sob um arcabouço de accountability (transparência e prestação de contas) que favoreça o comportamento mais adequado de todos os envolvidos (ITGI, 2007, p.5; WEILL; ROSS, 2006, p.8).
- **Jurisprudência**: uma interpretação recorrente e pacífica acerca de um tema de natureza jurídica (BRASIL, 1995g).
- **Stakeholder**: é a parte interessada. Partes interessadas são indivíduos ou entidades que assumam algum tipo de risco, direto ou indireto, em face da sociedade. São elas, além dos acionistas, os empregados, clientes, fornecedores, credores, governos, entre outros. O executivo principal (CEO) e os demais diretores são responsáveis pelo relacionamento transparente com as partes interessadas (IBGC, 2004; ITGI, 2007).

Apêndice A – Análise comparativa entre os modelos de referência

O conteúdo deste Apêndice está disponível no CD que acompanha este trabalho, em arquivo identificado pelo nome "CRUZ, C. S., 2008, Dissertação, ApêndiceA.doc".

Apêndice B – Análise das questões formuladas por gestores no 1° *Workshop* de Contratação de Serviços de TI

O conteúdo deste Apêndice está disponível no CD que acompanha este trabalho, em arquivo identificado pelo nome "CRUZ, C. S., 2008, Dissertação, ApêndiceB.doc".

Apêndice C – Apresentação do QRN (2° Workshop de Contratação de Serviços de TI)

O conteúdo deste Apêndice está disponível no CD que acompanha este trabalho, em arquivo identificado pelo nome "CRUZ, C. S., 2008, Dissertação, ApêndiceC.doc".

Apêndice D – Dados originais obtidos dos respondentes

O conteúdo deste Apêndice está disponível no CD que acompanha este trabalho, em arquivo identificado pelo nome "CRUZ, C. S., 2008, Dissertação, ApêndiceD.doc".

Apêndice E – Sumarização da análise dos dados usando *Grounded Theory*

A seguir, é feita a apresentação dos quadros esquemáticos que sumarizam as respostas para cada pergunta. Cada quadro contém os resultados das três fases de análise qualitativa preconizadas pela *Grounded Theory*: a fase de codificação aberta, a fase de codificação axial e a fase de codificação seletiva.

Em cada quadro esquemático, a pergunta em questão é apresentada no alto da tela. A seguir, são relacionados os agrupamentos de respostas por codificação aberta, por agrupamento axial e agrupamento seletivo.

Para facilitar a identificação visual dos itens mais relevantes, os itens do agrupamento por codificação aberta foram marcados com um círculo proporcional à importância do item entre os outros do mesmo agrupamento; por sua vez, os itens dos agrupamentos axial e seletivo foram comparados entre si e a sua relevância está representada por um quadrado proporcional à sua participação percentual em relação ao total de 122 respondentes.

É importante ressaltar que o valor percentual de um agrupamento pode ser menor que a soma dos valores percentuais dos elementos que o compõem, visto que o que se contabiliza é o número de respondentes cujas respostas contêm idéias que correspondem à categoria, em relação ao número total de respondentes, e não o número de respostas ou de idéias inseridas das respostas.

B1. Não participação do gestor do contrato no planejamento da contratação. (3,3%)

Há uma área de gestão de contratos de Tl. (0.8%)

O projeto básico é elaborado por Comissão multidisciplinar. (0.8%)

Análise de respostas usando Grounded Theory

Obs1: O percentual de respondentes para uma categoria agregada pode ser igual ou inferior à soma dos percentuais das categorias que a compõem, pois reflete o número de respondentes que assinalam a categoria com uma ou mais idéias. Obs2: O tamanho do círculo ou do quadrado indica a relevância da categoria; os círculos são proporcionais ao item mais relevante na codificação aberta; os quadrados são proporcionais ao percentual indicado. Pergunta 1) Existem dificuldades de comunicação entre as áreas participantes do processo de contratação e gestão de contratos de servicos de TI? Se sim, quais são as causas? Codificação Aberta Axial Seletiva A. E difícil fazer os demandantes participarem do processo de contratação. (0,8%)
A. Falta engajamento da área de TI na elaboração e condução da licitação. (2,5%) Carência de integração (21.3%) A. Falta envolver os participantes na melhoria do processo. (1,6%) A. Falta integração entre as áreas envolvidas. (17,2%) C. Contextos e interesses distintos e não compartilhados. (12,3%) C. Entendimentos diferentes entre as áreas envolvidas. (1.6%) C. Entendimentos diferentes sobre a necessidade da contratação. (1,6%) ■ Interação entre os envolvidos (43,4%) C. Falta de conhecimento do pessoal de TI sobre as outras áreas. (0.8%) Contextos não compartilhados (18.0%) C1. Apego da área de controle à legislação. (0,8%) C1. Apego da área de TI aos aspectos técnicos. (0,8%) C1. Excesso de rigor na interpretação da legislação. (0,8%) B. Falhas de comunicação. (7.4%) B. Falta coordenação efetiva de comunicação. (0,8%) → Falhas de comunicação (12.3%) B. Falta de esforço para comunicar e alcançar entendimento mútuo. (5,7%) D. Carência de uma linguagem comum entre os envolvidos. (11,5%) Carência de linguagem comum (15.6%) ■ Pessoas (63.9%) D. Desconhecimento recíproco das terminologias e processos de trabalho. (4,9%) A. Falta conhecimento da legislação. (0,8%) A1. Desconhecimento e diferenças na interpretação da lei de licitações. (0,8%) A1. Há discrepâncias de entendimento da legislação entre as áreas. (0.8%) ► Linguagem e conhecimento (26.2%) B. Se houvesse conhecimento compartilhado, um ajudaria o outro. (0,8%) Desconhecimento da legislação (10,7%) B1. Falta conhecimento técnico de TI à área de contratação. (4,1%) B5. Falta de conhecimento de licitações ao pessoal de Tl. (4.1%) B6. Dificuldade em atender requisitos da legislação, que é confusa. (0,8%) Carência de uma carreira própria de TI na instituição. (0,8%) Falta capacitação gerencial. (2,5%) Oualificação de pessoal (9.0%) Falta treinamento e capacitação. (6,6%) Carência de pessoal. (4,1%) Ouantitativo de pessoal (4,1%) Falta iniciativa diante dos problemas conhecidos nas contratações. (0,8%) Fatores pessoais (competição, vaidade etc.), (0.8%) Fatores pessoais (1,6%) Temor da punição por falta de documentação, causando burocracia e lentidão. (0,8%) A. Falta visão sistêmica, (6.6%) → Falta visão sistêmica do processo (13.1%) A1. Falta percepção e foco no objetivo comum. (3,3%) A2. Falta de compreensão e foco no processo. (5,7%) B. Falta de definição do processo formal. (6,6%) B0. Falta maturidade no processo (cultura). (1,6%) B1. Falta ou falha no processo de gestão de contratos de serviços. (0,8%) B7. Carência de modelos de contratação tecnicamente bons e que atendam à legislação. (0.8%) Indefinição do processo (12.3%) B7. Falta de modelos de contratação aprovados pelos órgãos de controle. (0,8%) B9. Falta de ferramenta própria para gestão de contratos. (0.8%) B9. Falta software de gerenciamento de contratação (planejamento e execução). (0,8%) ■ Falhas no processo (29.5%) C1. Falta definir processo de seleção de gestores de contrato que inclua a capacitação. (0,8%) C. Deficiências na especificação técnica e na justificativa da necessidade pela área de Tl. (0,8%) C. Desconsideração do impacto dos recursos e representações no projeto de contratação. (0.8%) C. Dificuldade em obter propostas. (0.8%) C. Falta de especificações formais das necessidades do usuário/cliente. (0.8%) Gestão (37,7%) C. Falta de qualidade no projeto básico. (0,8%) → Falhas na execução do processo (6,6%) C. Problemas na especificação. (0,8%) C. Problemas na precificação. (0,8%) C1. Designação tardia do fiscalizador, sem participação no planejamento. (1,6%) C1. Fiscal não tem as informações necessárias para fiscalizar. (2,5%) A. Deficiência no planejamento institucional e de Tl. (3,3%) B. Falta gestão de pessoas, processos e estruturas, (2.5%) Deficiência na gestão (8,2%) C. Rotatividade excessiva de líderes prejudica o processo. (3,3%) Ausência de uma área de gestão de contratos de Tl. (1.6%) Estrutura organizacional. (0,8%) → Falhas na organização (5.7%) Excessivo foco na estrutura organizacional. (3,3%) Acúmulo de responsabilidades, que prejudica a gestão de contratos. (0,8%) Excesso de demanda nas áreas. (1,6%) Sobrecarga (3,3%) Falta de tempo para orientar melhor o pessoal de TI (escassez de pessoal). (0,8%)

• A. Deficiência na definição de papéis e responsabilidades. (6,6%) B. Atribuição da gestão do contrato a alguém inadeguado. (1,6%) Papéis e responsabilidades (12,3%) B. Envolvimento inadequado da área de TI em contratações iniciadas por outras áreas. (0,8%)

Boas práticas (1,6%)

O QRN contempla todas as fases importantes. (0,8%)

Análise de respostas usando Grounded Theory

Obs1: O percentual de respondentes para uma categoria agregada pode ser igual ou inferior à soma dos percentuais das categorias que a compõem, pois reflete o número de respondentes que assinalam a categoria com uma ou mais idéias. Obs2: O tamanho do círculo ou do quadrado indica a relevância da categoria: os círculos são proporcionais ao item mais relevante na codificação aberta: os quadrados são proporcionais ao percentual indicado Pergunta 2) O Quadro Referencial Normativo (QRN) apresentado contém um modelo genérico de contratação subdividido em passos següenciais. Esses passos correspondem a um processo de contratação real? Codificação Aberta **Axial** Seletiva Dificuldades de comunicação e urgência prejudicam o processo. (1,6%) Na prática, nem sempre o modelo é seguido. (4,1%) Problemas na adocão do processo (7.4%) Na prática, o modelo não é seguido, (1.6%) Na prática, retrabalhos tornam o processo real descontínuo. (0,8%) A fase de planejamento é considerada pouco importante. (0,8%) As fases de planeiamento institucional e de TI não são explícitas ou não são realizadas. (0.8%) Deficiência de planejamento pode causar baixa adoção de boas práticas de contratação. (0,8%) Falta nas instituições um modelo de planejamento de TI baseado no plano de gestão do órgão. (0,8%) Deficiências no planeiamento (5.7%) Há falta de planeiamento. (0.8%) Não se pode exigir a vinculação ao plano estratégico guando esse plano ainda não existe. (0.8%) Sem referencial estratégico pré-existente, as contratações cumprem apenas as formalidades da lei. (0,8%) Carência de pessoal pode causar baixa adoção de boas práticas de contratação. (0,8%) Falta conhecimento para um processo do porte do modelo previsto no QRN. (0,8%) Falta de informação pode causar baixa adoção de boas práticas de contratação. (0,8%) → O processo real difere do QRN (15.6%) Falta pessoal na área de TI. (0,8%) → Deficiências na organização dos recursos (4.1%) Faltam procedimentos padronizados. (0,8%) Há indefinições orçamentárias. (0,8%) Insuficiência da capacitação de pessoal pode causar baixa adoção de boas práticas de contratação. (0,8%) Não maioria dos órgãos não há pessoal suficiente para executar o modelo plenamente. (0,8%) A. Na prática do órgão, atropela-se o processo. (0,8%) A. Na prática, a pressão por celeridade leva à omissão de certos passos. (0,8%) A. Na prática, omitem-se passos devido à dificuldade em obter certas informações. (0,8%) A. O projeto básico mal detalhado não cumpre o seu papel. (0,8%) B. Na prática, o planejamento preliminar é deficiente ou até suprimido. (0,8%) → Deficiências no planej. da contratação (4,1%) C. Há falta de adequado embasamento da necessidade de contratação. (0,8%) D. Com especificações ruins, se o contrato não funciona, fica fácil dizer "cumpriu a especificação". (0,8%) E. A fase de análise prévia de mercado não é praticada. (0,8%) F. A análise custo/benefício é superficial e conduz a gastos desnecessários. (0,8%) Há variações no processo de acordo com a organização. (3,3%) Adaptação às características da organização (3,3%) A. Próprio para contratações de médio e de grande porte. (2,5%) Complexo demais para a maioria das contratações. (0,8%) Adaptação ao tamanho da contratação (4,1%) Há variações no processo de acordo com as circunstâncias. (0,8%) Necessidade de ajustes no QRN (9,8%) Uma versão simplificada seria necessária para contratações menores. (1,6%) É necessária uma ferramenta que auxilie no gerenciamento desses passos. (0,8%) Inexistência de procedimentos detalhados para seguir o QRN. (0,8%) → Melhoria do suporte ao processo de contratação (2,5%) Modelos-padrão de editais de TI são necessários. (0,8%) O QRN corresponde a um processo ideal. (0,8%) O QRN é uma ótima referência didática. (0,8%) →É um modelo ideal/referencial (3,3%) Se o processo não seque esses passos, deveria. (0,8%) Trata-se de um modelo ideal, mais completo do que ocorre na vida real. (1,6%) → O QRN é um modelo para o processo real (7,4%) Assemelha-se bastante ao processo de contratação real. (0,8%) Intuitivamente, eu seguia um processo similar. (0,8%) Não me ocorre qualquer passo ausente. (0,8%) → Adere às situações reais (4,1%) O QRN apresenta situações reais. (0,8%)

Análise de respostas usando Grounded Theory

Obs1: O percentual de respondentes para uma categoria agregada pode ser igual ou inferior à soma dos percentuais das categorias que a compõem, pois reflete o número de respondentes que assinalam a categoria com uma ou mais idéias.

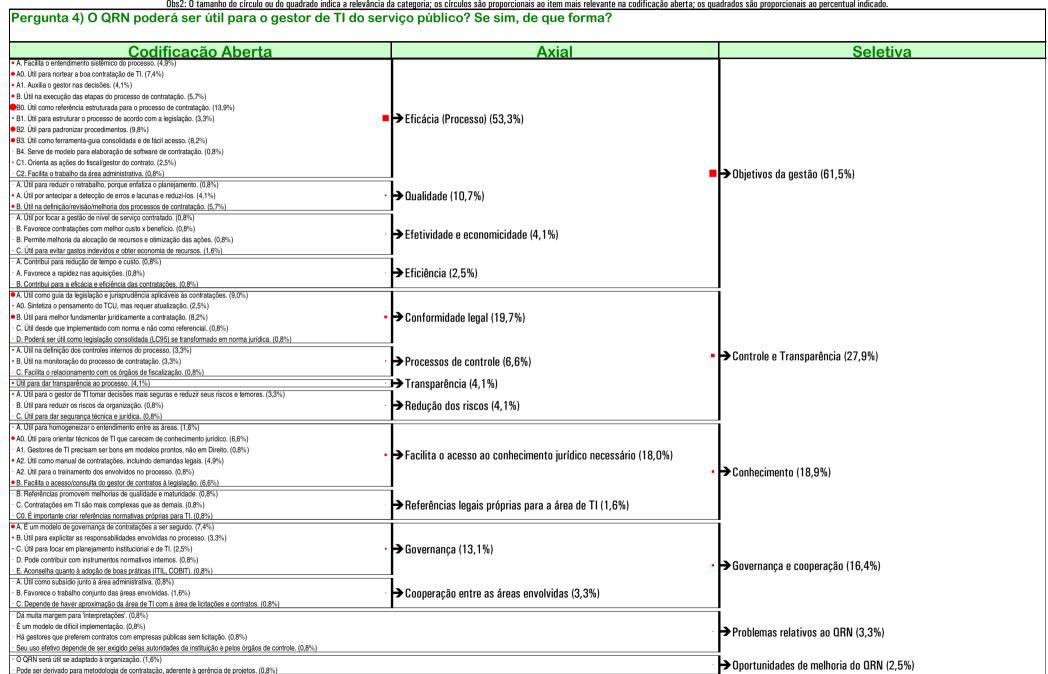
Obs2: O tamanho do círculo ou do quadrado indica a relevância da categoria; os círculos são proporcionais ao item mais relevante na codificação aberta; os quadrados são proporcionais ao percentual indicado.

Pergunta 3) As fases, passos e indicações preconizados pelo QRN estão adequadas às demandas legais que você conhece? Codificação Aberta **Axial** Seletiva O QRN apresenta elementos adequados às demandas legais. (0.8%) O QRN correlaciona a jurisprudência e a legislação pertinente. (0,8%) O QRN está em conformidade com a lei e a jurisprudência. (0,8%) Evidência direta de aderência legal do QRN (4,1%) O QRN tem-nos servido como um referencial. (0,8%) Seguindo o QRN, restará pouca margem para não-conformidade legal. (0,8%) F. Nada vi, em primeira análise, que pudesse ser acrescentado às fases. (0,8% → 0 QRN atende aos requisitos legais (9,0%) F. O QRN contempla o suficiente para obter a proposta mais vantajosa. (0.8%) F. O QRN é bem completo. (0,8%) F. O QRN é de utilização clara. (0,8%) Evidência indireta de aderência legal do QRN (4.9%) F. O QRN está além das minhas expectativas. (0,8%) F. O QRN indica as responsabilidades de cada envolvido no processo. (0.8%) F. O QRN nos parece corresponder a um processo de contratação ideal. (0,8%) A. A área de TI recebe pouca informação sobre os requisitos legais. (0,8%) A. Não tenho o conhecimento necessário sobre os requisitos legais. (1,6%) Conhecimento insuficiente para opinar (4,1%) A. Não tenho subsídios suficientes para opinar. (0,8%) Pouco conhecimento dos requisitos legais (5,7%) A. Sou leigo na área jurídica. (0,8%) B. Eu não conhecia alguns procedimentos. (0,8%) → 0 QRN amplia o conhecimento do gestor (1.6%) B. Passei a conhecer ainda mais demandas legais. (0,8%) Algumas referências do QRN a requisitos legais não ficaram claras. (0,8%) As normas internas também devem ser consideradas na contratação. (0,8%) Incluir CDC, art.39: proíbe serviços em desacordo com normas específicas, p.ex. ABNT, Conmetro. (0,8%) Oportunidades de melhoria do QRN (4,1%) Melhorar análise sobre o critério de julgamento Técnica e Preco. (0,8%) Os gestores precisarão compreender os detalhes das etapas e processos. (0,8%) Sugere inclusão das normas ABNT para serviços de software. (0,8%)

Análise de respostas usando Grounded Theory

Obs1: O percentual de respondentes para uma categoria agregada pode ser igual ou inferior à soma dos percentuais das categorias que a compõem, pois reflete o número de respondentes que assinalam a categoria com uma ou mais idéias.

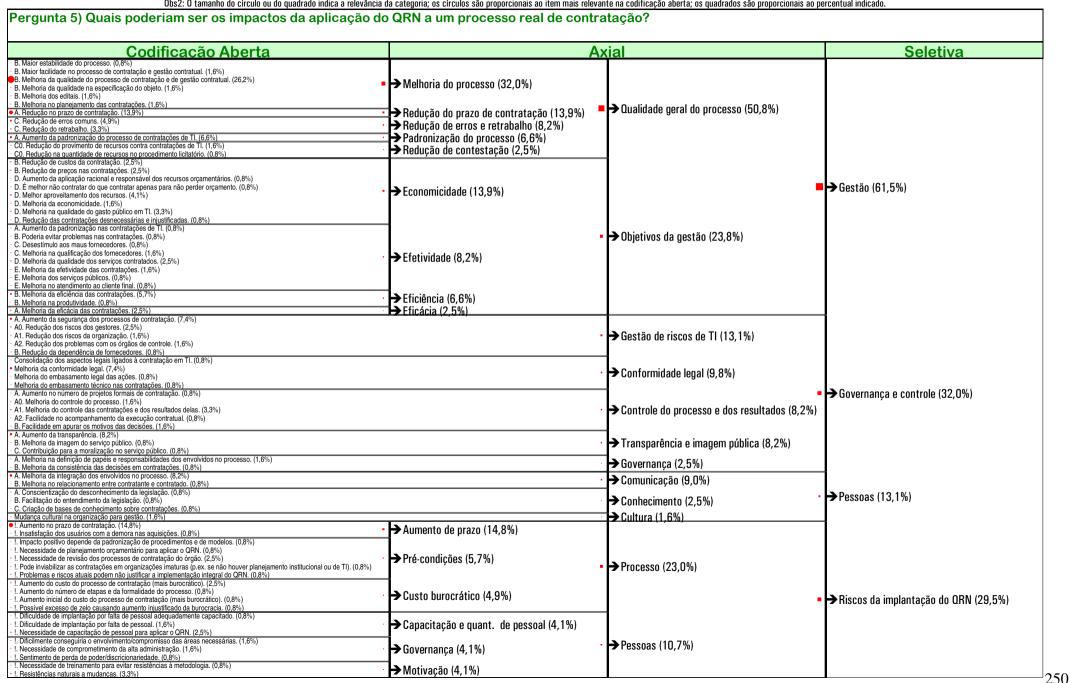
Obs2: O tamanho do círculo ou do quadrado indica a relevância da categoria; os círculos são proporcionais ao item mais relevante na codificação aberta; os quadrados são proporcionais ao percentual indicado.



Análise de respostas usando Grounded Theory

Obs1: O percentual de respondentes para uma categoria agregada pode ser igual ou inferior à soma dos percentuais das categorias que a compõem, pois reflete o número de respondentes que assinalam a categoria com uma ou mais idéias.

Obs2: O tamanho do círculo ou do quadrado indica a relevância da categoria: os círculos são proporcionais ao item mais relevante na codificação aberta: os quadrados são proporcionais ao percentual indicado.



É preciso testar em projetos-piloto. (0,8%)

Análise de respostas usando Grounded Theory

Obs1: O percentual de respondentes para uma categoria agrecada pode ser igual ou inferior à soma dos percentuais das categorias que a compõem, pois reflete o número de respondentes que assinalam a categoria com uma ou mais idéias.

Obs2: O tamanho do círculo ou do quadrado indica a relevância da categoria; os círculos são proporcionais ao item mais relevante na codificação aberta; os quadrados são proporcionais ao percentual indicado Pergunta 6) Poderá haver adaptações, reformulações, resistências, barreiras, algumas dificuldades na sua implementação? Quais? Codificação Aberta **Axial** Seletiva A. Resistência à mudanca de paradigmas e rotinas. (13.1%) A0. Resistência a assumir mais responsabilidades e expor-se mais. (3.3%) A1. Vaidades e desinteresse em melhorar. (1,6%) B. Crença de que o QRN é academicista e distante da realidade. (0.8%) Obstáculos culturais pessoais (20,5%) BO Crença que soluções vindas de fora não servem (0.8%) B1. Crença na impossibilidade de seguir todos os passos do QRN. (0.8%) B2. Crença na morosidade de um processo aderente ao QRN. (1,6%)

A. Dificilmente seria implementado por falta de cultura de planejamento. (1,6%) Obstáculos culturais (27.9%) A0. Falta de cultura de padronização de processos de trabalho. (3,3%) A1. Dá-se pouco tempo para a área de TI fazer um trabalho de qualidade. (0.8%) Obstáculos culturais organizacionais (9,0%) A1. Leva tempo para internalizar as melhores práticas (aculturação). (1,6%) B. A área demandante do servico muda os requisitos. (0.8%) C. Haverá barreiras de natureza burocrática. (0,8%) CO. Adequação às especificidades internas. (0,8%)

A. Adaptações serão necessárias em razão da falta de pessoal capacitado. (0,8%) A. Deficiência de pessoal capacitado em contratações. (6,6%) Demanda geral por conhecimento em contratações (10,7%) A. Dificuldades com a capacitação do gestor de Tl. (0.8%) A. Há necessidade de capacitação de servidores para executar o processo. (4,9% C. Dificuldades com o caráter sistêmico e multidisciplinar do processo de contratação. (0,8% → Demanda por conhecimento jurídico (18,9%) Co. Há demanda por informações e orientações especializadas na área. (2.5%) C0. Serão necessários orientação e acompanhamento. (2.5%) Demanda por conhecimento jurídico especializado (9.8%) C1. Dificuldades com falta de assessoramento jurídico na área de TL (0.8%) C1. Dificuldades no acompanhamento da evolução da legislação. (0.8%) D. Melhor fundamentação jurídica ajudará a quebrar resistências. (3,3%)

A. Serão necessários envolvimento e determinações da alta administração. (5,7%) A0. Desalinhamento de interesses políticos e estratégias dentro da organização. (3,3%) A0. Resistência pelo conflito com o interesse político. (0,8%) Problemas de governança corporativa (9,0%) A1. Barreiras decorrem da dificuldade de compreensão da alta direção. (0.8%) A2. Dificuldades com o atropelo da Administração (projetos de curto prazo). (0,8%) Problemas de governanca (14,8%) A. Dificuldades com a falta de participação de gestores de TI na formulação estratégica. (0,8%) A0. Dificuldade para priorização das mudanças frente às demandas do dia-a-dia. (0,8%) B. Deficiência de estruturação da organização de TI. (0.8%) Problemas de governança de TI (5.7%) B0. Falta de segregação de funções (planejador também é o gestor do contrato). (0,8%) B1. Resistência à redução de poder e da discricionariedade. (2.5%) B. Será necessário arregimentar e convencer as áreas envolvidas. (6,6% B0. Barreiras no envolvimento das demais áreas. (2.5%) Demanda por envolvimento das áreas (10,7%) B1 Os obstáculos podem ser vencidos com trabalho de equipe (1.6%) B2. Dificuldade com a forma de divulgação do material. (0,8%) → Demandas e dificuldades de comunicação (13,9%) A. Dificuldade para interação entre áreas tão distintas como as envolvidas no processo. (0,8%) Contextos não compartilhados (4,1%) A. Dificuldades decorrentes do envolvimento de muitas áreas. (1,6%) A. Resistências decorrentes de entendimentos divergentes sobre o processo. (1,6%)
A. O GRN pode ajudar a rever os processos existentes. (0,8%)
A. O GRN diminuirá a polêmica atualmente existente sobre o processo de contratação. (0,8%) B. Dificuldade na criação de um padrão único e otimizado para o processo de contratação no órgão. (0,8%) B0. A adição de mais etapas ao processo traz dificuldades. (0,8%) → Dificuldades na padronização do processo (7,4%) B0. O processo de contratação seria mais demorado. (0,8%) C. Dificuldade com o alto nível de planejamento requerido pelo QRN, que poderá inviabilizá-lo. (0,8%) → Dificuldades e impacto no processo de contratação (9.0%) C. Dificuldades em implantar mudanças de planejamento, execução e controle. (0,8%)
C. Dificuldades na estruturação do processo de planejamento e gestão da contratação de serviços de TI. (0,8%) D. Há possibilidade de criar processos de contratação como projetos. (0,8%)

A. Dificuldades em obter informações junto às áreas demandantes. (0,8%)

B. Dificuldades em obter informações junto às áreas demandantes. (0,8%)

C. Dificuldades em obter informações junto aos órgãos da Administração. (0,8%)

C. Dificuldades em obter informações/propostas junto aos fornecedores. (1,6%)

A. Orgãos de controle devem garantir a responsabilização da alta administração. (0,8%) → Dificuldades has interfaces com atores externos (1.6%) A0. Órgãos de controle devem ter ação orientativa. (0,8%) → Demanda por atuação dos órgãos de controle (4,9%) A1. Órgãos de controle devem exigir o cumprimento da lei. (0,8%) → Demanda por gestão e controle (7,4%) B. Deve-se combater gestores mal intencionados e atrair os bem-intencionados. (0,8%) C. Atuação TCU pode quebrar de resistências e induzir foco em resultados. (1,6%) A. A adoção do modelo precisa de boa condução (tempo, estímulo e avaliação). (1,6%) Demanda por gestão das contratações (2,5%) D. Poucas resistências se for implementado de forma gradual e consistente. (0,8% A. Resistência de eventuais envolvidos em irregularidades. (0,8%) → Obstáculos devidos à corrupção (3,3%) A. Resistência de pessoas mal-intencionadas. (2,5%) A. O QRN deve ser usado como referencial para os processos, pois os problemas/riscos existentes podem não justificar a sua implantação integral. (0,8%) B. Particularidades podem impedir a implementação em determinadas circunstâncias. (0.8%) B. Todo processo novo tem ajustes a fazer. (1,6%) B0. A revisão do processo com base no QRN, deve considerar o que é possível. (2,5%) B0. Adaptações serão necessárias para cada órgão. (3,3%) B0. Necessidade de adaptações para cada caso. (1,6%) → ADAPTAÇÕES do QRN a situações específicas (16.4%) C. Adaptações de acordo com a cultura/maturidade de cada organização. (0,8%) C. Grau de adaptações depende de comparar o QRN com os processos atuais. (0,8%) D. Adaptações do QRN poderão auxiliar no contorno às resistências e barreiras. (0,8% D. Adaptações para incluir no processo características desejáveis não presentes no QRN. (0,8%) D0. Adaptações dos procedimentos e/ou fluxos de trabalho. (0,8%) DO. Há necessidade de adaptação da estrutura organizacional e do plano de cargos para definir os papéis envolvidos nas contratações. (0,8%) E. ORN pode expandir-se para outras áreas, além da área de TI. (0,8%)

B. O CRN deverá ser de facila acesso para ser valorizado. (0,8%) C. Haverá dificuldades na atualização do QRN. (0,8%) C. O processo licitatório é dinâmico. (0,8%) C. O QRN deverá ser regularmente atualizado para ser valorizado. (1,6%) CRÍTICAS ao QRN. Necessidade de ajustes no QRN (8,2%) D. O QRN ainda dá muita margem a interpretações. (0,8%) D. O QRN deve prever o que é essencial para cada tamanho de contratação. (3,3%) preciso melhorar os aspectos de tratamento documental (recuperação rápida, segura e completa). (0,8%)

Apêndice F - O Quadro Referencial Normativo

Este Apêndice apresenta o Quadro Referencial Normativo (QRN) que contém os parâmetros que devem balizar a contratação de serviços de TI em geral, no setor público.

A versão aqui apresentada é a mesma apresentada em 6 de novembro de 2007 no 2º Workshop de Contratação de Serviços de TI, sem qualquer atualização.

O conteúdo deste Apêndice tem numeração de páginas própria, localizada no rodapé, utilizada para remissão aos tópicos desejados a partir do seu próprio sumário. Para isso, as páginas do QRN foram transformadas em imagens e embutidas neste documento, perdendose, portanto, a possibilidade de utilizar os *hiperlinks* existentes no documento original. No entanto, o documento original permanece disponível para acesso público no site da Comunidade TIControle (www.ti.controle.gov.br, item legislação) e está disponível no CD, no diretório QRN, acessível por meio do arquivo identificado como "ManualOnLine.htm".

O conteúdo deste Apêndice está disponível no CD que acompanha este trabalho, em arquivo identificado pelo nome "CRUZ, C. S., 2008, Dissertação, ApêndiceF.doc".