

# Por que pregão?

Renato Braga, CISA, CIA, CGAP  
Sefti/TCU

***“Um homem que trabalha com suas mãos é um operário; o que trabalha com suas mãos e o seu cérebro é um artesão, e o que trabalha com suas mãos, seu cérebro e seu coração é um artista”.***

Louis Nizer, Advogado Norte-Americano nascido na Inglaterra.

# Agenda

- ✓ Qualidade
- ✓ Processo de contratação e gestão contratual
- ✓ Pregão eletrônico e contratação de objetos de TI
- ✓ Qualidade nas contratações de TI
- ✓ Papéis envolvidos
- ✓ Mitos na utilização do pregão eletrônico

# Qualidade (NBR ISO 9000:2000)

## ✓ Qualidade

- ◆ *“Grau no qual um conjunto de características inerentes satisfaz a requisitos”*

## ✓ Gestão da qualidade

- ◆ *“Conjunto de atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que diz respeito à qualidade”*

# Qualidade (NBR ISO 9000:2000)

- ✓ Princípios da gestão da qualidade
  - ◆ Foco no cliente
  - ◆ Liderança
  - ◆ Envolvimento de pessoas
  - ◆ Abordagem de processo
  - ◆ Abordagem sistêmica para a gestão
  - ◆ Melhoria contínua
  - ◆ Abordagem factual para tomada de decisão

# Qualidade (NBR ISO 9000:2000)

## ✓ Abordagem de processo

- ◆ Um resultado desejado é alcançado mais eficientemente quando as atividades e os recursos relacionados são gerenciados como um processo.

## ✓ Processo

- ◆ *“Conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transformam insumos (entradas) em produtos (saídas)”*

# Agenda

- ✓ Qualidade
- ✓ Processo de contratação e gestão contratual
- ✓ Pregão eletrônico e contratação de objetos de TI
- ✓ Qualidade nas contratações de TI
- ✓ Papéis envolvidos
- ✓ Mitos na utilização do pregão eletrônico

## Visão mais ampla

- ✓ Entrada: Problema de negócio
  - ◆ Impede uma melhor prestação de serviços à sociedade
- ✓ Processo de trabalho (IN nº 04/2010-SLTI)
  - ◆ Planejamento da contratação
  - ◆ Seleção do fornecedor
  - ◆ Gestão contratual
- ✓ Saída: Benefício
  - ◆ Melhoria nos serviços prestados à sociedade

# Agenda

- ✓ Qualidade
- ✓ Processo de contratação e gestão contratual
- ✓ Pregão eletrônico e contratação de objetos de TI
- ✓ Qualidade nas contratações de TI
- ✓ Papéis envolvidos
- ✓ Mitos na utilização do pregão eletrônico

## 1º Aspecto: Legalidade

- ✓ Exegese contida na Nota Técnica nº 02/2008 - SEFTI/TCU
  - ◆ Citada nos relatórios dos [Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário](#) e [1.215/2009-TCU-Plenário](#), entre outros, está disponível em <http://www.tcu.gov.br/fiscalizacaoti>

## Acórdão 2.471/08-TCU-Plenário

- ✓ 9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG que preveja, em documento normativo que trate exclusivamente de licitação e contratação de serviços de Tecnologia da Informação, distinto da norma que se refere genericamente à contratação de outros serviços, que os órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional devem utilizar o pregão para contratar bens e serviços de informática considerados comuns, observado o disposto abaixo:

## Acórdão 2.471/08-TCU-Plenário

- ✓ 9.2.1. *A licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, ou seja, aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica. ...*

## Acórdão 2.471/08-TCU-Plenário

- ✓ ... Quando, eventualmente, não for viável utilizar essa forma, deverá ser anexada a justificativa correspondente (Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Lei nº 8.248/1991, art. 3º, § 3º; Decreto nº 3.555/2000, anexo II; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º, e Acórdão nº 1.547/2004 - Primeira Câmara);

## Acórdão 2.471/08-TCU-Plenário

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

## Acórdão 2.471/08-TCU-Plenário

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

## Acórdão 2.471/08-TCU-Plenário

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

## Acórdão 2.471/08-TCU-Plenário

- ✓ 9.2.5. *Nas aquisições mediante Pregão, o gestor deve avaliar a complexidade demandada na preparação das propostas pelos eventuais interessados e buscar definir o prazo mais adequado entre a data de publicação do aviso do Pregão e a de apresentação das propostas, a qual nunca poderá ser inferior a 8 dias úteis, ...*

## Acórdão 2.471/08-TCU-Plenário

- ✓ ... de modo a garantir a isonomia entre os interessados que tenham acessado especificações do objeto antecipadamente, por terem colaborado na fase de planejamento pelo fornecimento das informações mercadológicas e técnicas necessárias, e os demais interessados. Desse modo, procurar-se-á ampliar a possibilidade de competição (Lei nº 8.666/1993, art. 3º; Lei nº 10.520/2002, art. 4º, V, e Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário);

## Acórdão 2.471/08-TCU-Plenário

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

## Acórdão 2.471/08-TCU-Plenário

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

## Regra positivada pela [IN 02/2008-SLTI](#)

- ✓ Art. 26, parágrafo único. *“Em consequência da padronização existente no mercado de TI, a maioria dos bens e serviços de tecnologia da informação estão aderentes a protocolos, métodos e técnicas preestabelecidos e conhecidos, sendo, portanto, via de regra, considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão.”*

(Redação dada pela IN 03/2009-SLTI)



## Regra positivada pelo Decreto nº 7.174/2010

- ✓ Art. 9º, § 1º "A licitação do tipo menor preço será exclusiva para a aquisição de bens e serviços de informática e automação considerados comuns, na forma do parágrafo único do [art. 1º da Lei nº 10.520, de 2002](#), e deverá ser realizada na modalidade de pregão, preferencialmente na forma eletrônica, conforme determina o [art. 4º do Decreto no 5.450, de 31 de maio de 2005](#)."

## Regra positivada pela [IN 04/2010-SLTI](#)

- ✓ *Art. 20, Parágrafo único. Em consequência da padronização existente no mercado de tecnologia da informação, é recomendada a utilização da modalidade Pregão para as contratações de que trata esta Instrução Normativa, conforme os arts. 1º e 2º da Lei nº 10.520, de 2002, preferencialmente na forma eletrônica, de acordo com o Decreto nº 5.450, de 2005.*

## 2º Aspecto: Padronização no mercado de TI

- ✓ Definição legal de bens e serviços comuns
  - ◆ *“Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”*  
([Lei 10.520/02](#), art. 1º, parágrafo único)

**Qual objeto (bens ou serviços) de TI não tem padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado?**



# Agenda

- ✓ Qualidade
- ✓ Processo de contratação e gestão contratual
- ✓ Pregão eletrônico e contratação de objetos de TI
- ✓ **Qualidade nas contratações de TI**
- ✓ Papéis envolvidos
- ✓ Mitos na utilização do pregão eletrônico

**A modalidade e tipo de licitação são os fatores determinantes para a qualidade da contratação?**

**As 4 próximas telas  
tratam de auditoria  
realizada em 2005  
(conteúdo de autoria  
do Ministro-Substituto  
Augusto Sherman  
Cavalcanti) .**

## Situação organizacional e da estrutura de TI

- ✓ Excessiva terceirização do Setor de TI (CGI).
- ✓ Grande dependência em relação às empresas contratadas.
- ✓ Carência de controles internos.
- ✓ Apenas 5 servidores do quadro permanente.
- ✓ Dos 125 profissionais de TI existentes na Coordenação, 120 eram terceirizados.

## Consequências/efeitos

- ✓ Inexistência de plano estratégico de TI.
- ✓ Inexistência de políticas de segurança da informação.
- ✓ Inexistência de metodologia de desenvolvimento de sistemas.
- ✓ Deficiência na documentação de sistemas.
- ✓ Inadequação de contratos de prestação de serviços e locação de mão-de-obra de TI.
- ✓ Existência de sistemas informatizados não gerenciados pela CGI.

## Consequências/efeitos

- ✓ Inexistência de diretrizes de acesso às aplicações.
- ✓ Inadequação do papel exercido pelos responsáveis técnicos de sistemas.
- ✓ Inadequação dos registros de concessão e revogação de acesso.
- ✓ Falta de revisão periódica de acesso à rede e aos sistemas.
- ✓ Inexistência de termos de responsabilidade de gestores e usuários.

## Consequências/efeitos

- ✓ Vulnerabilidade no acesso a sistemas.
- ✓ Falhas no gerenciamento de senhas.
- ✓ Alteração na base de dados por técnicos de outra área.
- ✓ Falhas no controle de acesso físico.
- ✓ Registro deficiente de eventos e exclusão de processos no sistema de Controle de Processos de Multa e Recursos, e
- ✓ Deficiência no acompanhamento de demandas de TI.

## Então, o que fazer se ...

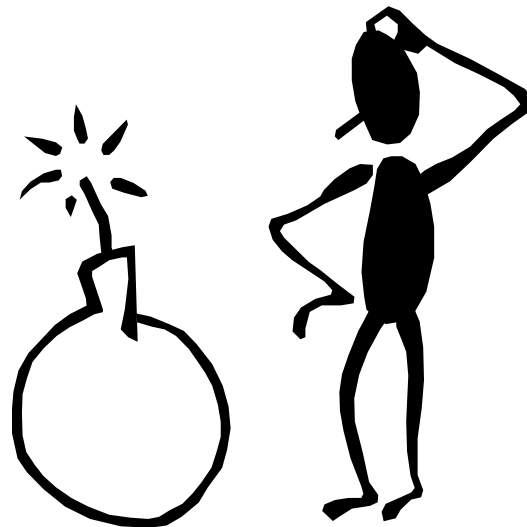
- ✓ ... há contratações por técnica e preço que não têm sucesso...
- ✓ ... e há contratações por pregão que não têm sucesso?
- ✓ O que mitiga o risco de contratar mal e não obter o benefício pretendido?



# Proposta

- ✓ A qualidade deve ser buscada pelo binômio:
  - ◆ qualidade do termo de referência (especificação dos requisitos do objeto, modelo de gestão do contrato, ...) e ...
  - ◆ gestão atuante e tempestiva do contrato.
  
- ✓ Os desafios na elaboração de editais estão em delimitar os requisitos necessários e suficientes, e já estavam presentes nas licitações tipo Técnica e Preço.

**Especificações incompletas  
ou imprecisas são ruins para  
ambas as partes do contrato!**



## Qualidade nas contratações de TI

- ✓ Análise crítica sinaliza que as antigas licitações tipo técnica e preço para contratações de TI dão falsa idéia de contratar fornecedores de soluções de melhor qualidade
  - ◆ Fonte: reuniões realizadas nos últimos 4 anos, entre gestores públicos e integrantes da Sefti (média de uma por semana).

# Agenda

- ✓ Qualidade
- ✓ Processo de trabalho de contratação e gestão contratual
- ✓ Pregão eletrônico e contratação de objetos de TI
- ✓ Qualidade nas contratações de TI
- ✓ **Papéis envolvidos**
- ✓ Mitos na utilização do pregão eletrônico

## Papéis envolvidos

- ✓ Alta administração
- ✓ Gestores
  - ◆ Negócio
  - ◆ TI
  - ◆ Setor administrativo
  - ◆ ...
- ✓ Consultoria jurídica
- ✓ Auditorias internas
- ✓ Mercado

# Alta administração

- ✓ Governar as contratações de TI
  - ◆ Criar comitês de TI (estratégicos e de direção) para apoiá-lo
  - ◆ Determinar o estabelecimento e cumprimento de processo formal de trabalho para contratação e gestão contratual
  - ◆ Prover recursos para os gestores
  - ◆ Fortalecer a auditoria interna
  - ◆ ...

# Gestores

- ✓ “O gestor e a alta administração são responsáveis pelos processos de gestão de risco e controles da organização.” (IIA, IPPF 2120-1, tradução livre)
- ✓ Na mesma linha:
  - ◆ Controle Interno: Fundamentos para Prestação de Contas no Governo (Intosai)
  - ◆ Orientações para Padrões de Controle Interno (Intosai)
  - ◆ Decreto nº 3.591/2000, art. 17, III
  - ◆ IN nº 63/2010 - TCU, art.1º, inciso X

## Consultoria jurídica

- ✓ Lei nº 8.666/1993, art. 38, parágrafo único.
  - ◆ *“As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”* (sublinhamos)
  
- ✓ Provocação: qual papel da cadeia de valor da contratação tem melhor condições de estabelecer se a solução de TI é comum ou não?

# Auditorias internas

- ✓ IN nº 63/2010 - TCU, art.1º
  - ◆ *XI. órgãos de controle interno: unidades administrativas, integrantes dos sistemas de controle interno da administração pública federal, incumbidas, entre outras funções, da verificação da consistência e qualidade dos controles internos, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal. (sublinhamos)*
- ✓ Na mesma linha:
  - ◆ Controle Interno: Fundamentos para Prestação de Contas no Governo (Intosai)
  - ◆ Orientações para Padrões de Controle Interno (Intosai)
  - ◆ IPPF (IIA)

## Mercado

- ✓ Participar da elaboração dos termos de referência
  - ◆ *Request for Information* (RFI) – como o mercado resolve o problema?
  - ◆ *Request for proposal* (RFP) – quanto custa?
- ✓ Questionar adequadamente os editais (com evidências e critérios)
- ✓ Se for o caso, apoiar os gestores na demonstração de que o preço vencedor é inexequível (com evidências e critérios)

# Agenda

- ✓ Qualidade
- ✓ Processo de trabalho de contratação e gestão contratual
- ✓ Pregão eletrônico e contratação de objetos de TI
- ✓ Qualidade nas contratações de TI
- ✓ Papéis envolvidos
- ✓ Mitos na utilização do pregão eletrônico

## Mito ou verdade?

- ✓ *“Contratar pelo menor preço significa contratar com baixa qualidade”*
- ✓ Proponho assistir as apresentações para concluirmos que

**MITO!**



## Mito ou verdade?

- ✓ *“Se utilizo o pregão, não há como me proteger de um fornecedor “aventureiro””*
- ✓ Na fase de seleção do fornecedor, após a abertura da proposta a aplicação de critérios de desempate quando cabíveis:
  - Lei nº 10.520/2002, art. 11, inciso III
  - Lei nº 8.666/1993, Seção 10, inciso III
- ✓ Nas outras fases do processo de licitação, proponho as seguintes apresentações seguintes para concluir que é ...

**MITO!**



## Mito ou verdade?

✓ “Sempre posso escolher entre pregão presencial ou eletrônico, pois na legislação consta a expressão “preferencialmente”.

✓ Decreto nº 5.450/2005

- ◆ “Art. 4º Nas licitações e contratos administrativos de serviços comuns ser-  
sendo preferencial a modalidade de licitação de menor preço.”
- § 1º O pregão deve ser utilizado nos casos de contratação imediata in-  
autoridade (destacamos e sublinhamos) a pela



**MITO!**  
**E cuidado,**  
**pode ser**  
**ilegal!**

## Mito ou verdade?

- ✓ *“Há possibilidade de não haver isonomia entre licitantes no pregão eletrônico devido ao uso de robôs”*

**VERDADE!**



## Mito ou verdade?

- ✓ *“Há possibilidade de não haver isonomia entre licitantes no pregão eletrônico devido ao uso de robôs”*



## Mas medidas estão em curso...

- ✓ 9.1. *determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que: ...*
  - 9.1.13. *no prazo de noventa dias adote meios de prover isonomia entre os licitantes do pregão eletrônico, em relação a possível vantagem competitiva que alguns licitantes podem obter ao utilizar dispositivos de envio automático de lances (robôs);*

(Acórdão 1.647/2001-TCU-Plenário, ainda não monitorado)



## Mito ou verdade?

- ✓ *“Contratei um bom fornecedor, acabaram-se meus problemas”*
- ✓ Proponho assistirmos a 4ª reunião para concluirmos que é ...

**MITO!**



## Mito ou verdade?

- ✓ *“O mercado só se prejudica quando a administração pública usa o pregão”*
- ✓ Pergunta: com o pregão há mais ou menos despesas para a administração pública?
- ✓ Reuniões de fornecedores para acreditar que, se adotada a modalidade pregão nesta e nas próximas administrações, o pregão é um...

**MITO!**



**Grato pela atenção.**

**Renato Braga, CISA, CIA, CGAP**

Missão da Sefti: *“Assegurar que a tecnologia da informação agregue valor ao negócio da Administração Pública em benefício da sociedade.”*

<http://www.tcu.gov.br/fiscalizacaoti>  
[sefti@tcu.gov.br](mailto:sefti@tcu.gov.br)