Gestão de Contratos de Fábrica de Software no Âmbito da Administração Pública

FRANCISCO CANINDÉ DA SILVA LEITE: Graduado em Análise e Desenvolvimento de Sistemas pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA, Cursando Mestrando Profissionalem Engenharia de Software pelo instituto CESAR, servidor público federal (SUFRAMA) e fiscal técnico de contrato de fábrica de software.

Resumo: Este artigo aborda a questão da terceirização de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação no âmbito da administração pública federal. Pelo Decreto Lei 200/67 a administração pública deve desobrigar-se de atividades meios e focar nas atividades planejamento, coordenação, supervisão e controle. A Lei 8.666/93 veio para regulamentar o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e o Decreto Lei 2.271/97 incluiu a informática como sendo um serviço acessório. Contudo, o termo informática é genérico, uma vez que se ramifica em vários serviços, e um desses, é fábrica de software. O processo de contratação de serviço de Tecnologia da informação e Comunicação - TIC, é dividido em três fases: planejamento da contratação, seleção de fornecedores e gestão de contratos. Neste referido trabalho será abordado sobre gestão de contrato.

PALAVRAS-CHAVE: Fábrica de Software, Gestão de Contrato, Administração Pública

1.Introdução

A tecnologia está presente em todos os segmentos do mercado, isso compreende também a Administração Pública, que por meio da prestação de serviços, oferece uma gama de atividades aos contribuintes. É sabido que a administração pública é burocrática, mas na última década houveram esforços para automatizar os processos, com isso a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) ganhou importância no âmbito organizacional dos órgãos públicos.

Nesse cenário, descrito no parágrafo anterior, a TIC, em muitos órgãos, ganhou o status de gestão, com isso deixou de ser tratada como suporte e tornou-se estratégico, pois passou a agregar valor aos usuários. Nesse sentido, se faz

necessário gerenciar os serviços que compreendem a TIC, para garantir que os mesmos estejam disponíveis ao contribuinte, mas os órgãos da administração pública não possuem em seus quadros de servidores pessoas suficientes para atuarem no desenvolvimento de software, suporte ao usuário e infraestrutura.

Pensando na reforma administrativa e no inchaço da máquina pública, a legislação permite que sejam contratados serviços de TIC em consonância com Lei 8.666/93. Apesar de mais antigo, o Decreto Lei 200/67, afirma que “a Administração Pública Federal deve desobrigar-se de atividades meios, cujo objetivo é impedir o inchaço da máquina pública”. Franco e Toledo (2013), salientam que o estado deve incubir-se das atividades de planejamento, coordenação, supervisão e controle.

O Decreto Lei 2.271/97 dá base legal para a contratação de serviços denominados acessórios, que inclui-se o serviço de informática. Ressalta-se que ‘’informática’’ é um termo genérico, uma vez que, divide-se em outros serviços, dentre os quais Fábrica de Software.

Portanto, a Fábrica de Software é um serviço denominado meio, sendo assim a administração pública pode contratar por meio de licitação. A IN 1/2019 normatiza e divide o processo de contração de TIC em três fases: planejamento da contratação, seleção de fornecedores e gestão do contrato. Nesse artigo, será discorrido sobre a gestão de contatos.

2. Normativas que apoiam a contratação de Fábrica de Software

Com a finalidade de melhorar a qualidade dos serviços prestados, a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional estão cada vez mais preocupada em automatizar os seus processos internos, que até pouco tempo era feito em papel. Com a massificação da internet e lei da transparência, os órgãos públicos se viram obrigados a desenvolver e aprimorar os sistemas para oferecer serviços eficazes para os usuários (externos e internos).

Entretanto, o serviço de qualidade esbarra na limitação de recursos e na própria legislação que limita o quantitativo de pessoal no âmbito da máquina pública. Para preencher a lacuna deixada pelo déficit de servidores, principalmente nos cargos de TI (analistas de sistemas, desenvolvedores e analistas de banco de dados), o

governo federal regulamentou por meio do Decreto Lei 2.271/97 que regulamenta a contratação de serviços meios, que no referido decreto recebe o nome de serviços acessórios.

Entre os serviços acessórios, se enquadra a fábrica de software, que é uma extensão dos serviços de informática, cujo tema está sendo abordado nesse referido artigo. Para melhor nortear o planejamento, contratação e gestão do contrato, o governo federal publicou instruções que normatizam, vedam e orientam sobre a contratação de fábrica de software no âmbito dos órgãos públicos federais.

A IN 01/2019 que substituiu a IN 04/2014, dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal.

A Portaria MP/STI nº 20, de 14 de junho de 2016, na forma de anexo, tendo sido assinado, em sua última versão, pelo Secretário de Governo Digital do Ministério da Economia em 27/05/2019 e publicado em 27/05/2019, aborda sobre as boas práticas, vedações e orientações para contratação de software e de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas (Fábrica de Software).

Uma vez contratado, o serviço (Fábrica de Software) a função da contratante (órgão da administração) é fazer a gestão do contrato, cujos papéis gestor do contrato e fiscal técnico de contrato serão responsáveis pela fiscalização e gestão do referido contrato.

Nesse contexto, a questão a ser abordada será peculiar e singular ao fluxo de fiscalização das demandas realizadas em um órgão específico. Para a fiscalização, a Lei 8.666/93 define os papéis envolvidos:

> VI - Fiscal Técnico do Contrato: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar tecnicamente o contrato;
>
> VII - Fiscal Administrativo do Contrato: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos administrativos;
>
> VIII - Fiscal Requisitante do Contrato: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa

área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação;

A IN01/2019 aborda de maneira mais detalhada e específica esses papéis, pois trata-se de uma instrução normativa voltada especificamente para contratação, gestão e fiscalização de contratos de TIC.

2.1 Planejamento da Fiscalização

A discriminação dos serviços de TIC é feita no Termo de Referência do Contrato (TR), além disso, o serviço é precificado como valor único para Ponto de Função (PF), independente da tecnologia e/ou linguagens a serem utilizadas. Neste artigo, será abordado o seguinte cenário: Projeto de Desenvolvimento, Projeto de Melhoria e Sustentação.

Projeto de Desenvolvimento: A fábrica de software será responsável por desenvolver novos produtos, com todos os artefatos previstos no Termo de Referência do Contrato.

Projeto de Melhoria: Compreende as demandas evolutivas, perfectivas e adaptativas, essas nomenclaturas podem ser classificadas como evolutivas.

Sustentação: Tem por finalidade manter a o sistema que está em vigência pelo maior tempo possível. Em outras palavras, a sustentação é responsável por manter os sistemas funcionando e mitigando erros. A sustentação se divide em:

Manutenção corretiva: São as correções de defeitos e/ou bugs encontrados nos sistemas que se encontram em produção. Nestes casos, não envolve mudanças de funcionalidade e/ou regras de negócio.

Solicitação de Informações: São dúvidas ou esclarecimentos levantados pela área demandante.

Após a assinatura do contrato e os acertos entre contratante e contratada, entra em ação a parte da gestão de contratos. A IN 01/2019, estrutura a contratação de serviços de TIC em três fases: Planejamento da Contratação, Seleção de Fornecedores e Gestão do Contrato.

Nesse artigo será abordado somente a parte da gestão de contratos. A

literatura, as normativas e os órgãos de controle dizem o que fazer, mas o fazer fica a critério do órgão contratante que fará a gestão e fiscalização de seus referidos contratos.

Com ressalvas, pode-se afirmar que a IN 01/2019 aborda a Gestão de Contato de forma genérica para todos os contratos de TI. Contudo, cada contrato tem peculiaridades específicas, que o caracterizam como únicos, uma vez que, são planejados para atender a necessidade específica de um determinado órgão da administração pública.

É Nesse contexto, que entra a gestão e fiscalização do contrato, o plano de fiscalização deverá estar consonância com o Termo de Referência e o contrato que fora assinado entre ambas as partes (contratante e contratada), levando-se em conta as melhores práticas de gestão e fiscalização.

Com relação a metodologia de gestão e fiscalização de contratos de TIC, existem alguns artefatos que norteiam o gestor e o fiscal técnico do contrato. O ideal é que os órgãos realizem licitação para contratar suas fábrica de software onde todos os pré-requisitos atendam a necessidade do órgão contratante.

Entretanto, é sabido que nem sempre isso acontece, alguns órgãos pegam carona em ATAs de terceiros (órgãos). Pegar carona em ATAs não caracteriza irregularidade, porém, nesses casos a gestão e fiscalização requer muita atenção, pois os pré-requisitos para a contratação foram definidos para atender a realidade de terceiros, o que implica cuidados redobrados para o gestor e o fiscal do referido contrato. Além disso, o Tribunal de Contas da União - TCU impõe limite ao “CARONA” em atas de registro de preços, conforme os itens (9.3.2.1.3 e 9.3.3.1) do ACÓRDÃO Nº 1233/2012 - TCU.

Conforme a IN 01/2019, “deverá contemplar as condições para gestão e fiscalização do contrato de fornecimento da solução de TIC”. Ainda sobre o Plano de Fiscalização, a IN04 é elaborada com base no Modelo de Gestão que define o processo de fiscalização do contrato, contendo a metodologia de fiscalização, documentos ou ferramentas, computacionais ou não, e controles adotados, recursos materiais e humanos disponíveis e necessários à fiscalização, entre outros.

Para um melhor controle das demandas que são denominadas de Ordens de Serviços (OS), pode-se utilizar o REDMINE, que é um software um software livre e

de código aberto, licenciado sobre os termos da GNU General Public License (GLP), essa ferramenta funciona como gerenciador de bug (Redmine, 2019). Dentro da metodologia empregada para captar as informações, por possuir múltiplas funcionalidades o redmine oferece apoio sistematizado para o processo de Gestão de Conhecimento. As principais características são:

- Suporta múltiplos projetos;
- Suporte ao Gantt (calendários e gráficos);
- Possibilidades de anexar documentos e adicionar notícias aos projetos;
- Wiki por projeto;
- Fóruns por projeto
- Feeds e notificações via e-mail;
- Time Tracking;
- Personalização dos fields por projetos;
- Integração com ferramentas de controle de versão: SVN, CVS, Git, Mercurial, Bazaar and
- Darcs;
- Suporte autenticação LDAP;
- Suporte a diversos idiomas;
- Suporte a múltiplos bancos de dados;
- Pode ser projetos públicos e privados

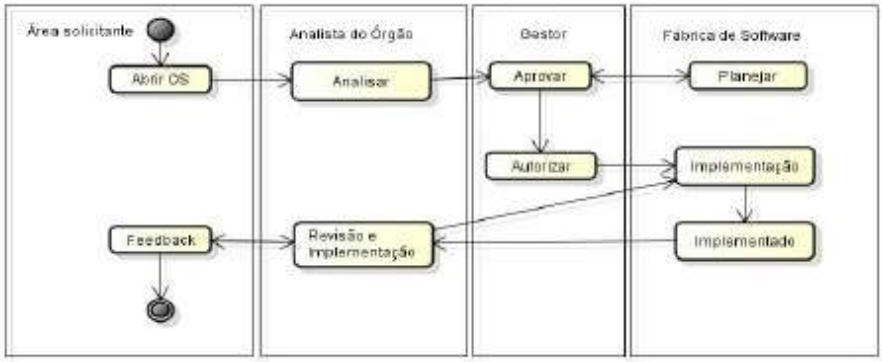
O redime é uma ferramenta free que pode ser instanciada para a realidade de cada órgão, permitindo que seja extraídos relatórios, falitando com isso o acompanhamentos do curso das OSs.

2.2 Fluxo de fiscalização das demandas

Cada órgão da administração pública que contrata o serviço de fábrica de software tem suas particularidades intrínsecas de gerir, administrar e fiscalizar as demandas. De acordo com IN 01/2019, no Art. 2º parágrafo I Área Requisitante da solução: unidade do órgão ou entidade que demande a contratação de uma solução de TIC. Ressalta-se que nesse cenário, o objeto (fábrica de software) já está contratado, e que as áreas de negócio são responsáveis por criar a demanda que se

dá por meio de Ordem de Serviço (OS).

No âmbito organizacional, servidores e contribuintes utilizam os sistemas do órgão, sendo que, os primeiros atendem nas áreas de negócio e são os responsáveis por registrar os incidentes. Os usuários geram solicitações de serviço para correção, melhoria ou desenvolvimento de novos serviços. Para melhor acompanhar as demandas das OS, se faz necessário que seja criado um workflow visando registrar, monitorar, tratar e pagar as solicitações de serviço. A Figura 1, mostra a visão do macro processo denominado gestão e fiscalização das ordens de serviço.



A Figura 1, representa o fluxo macro que vai da abertura até o encerramento da OS. Abaixo, será elencado os papéis do fluxo, conforme recomenda a IN 01/2019.

Área solicitante: são as áreas do órgão denominadas donas do negócio, que demandam as solicitações de serviço para a fábrica de software. Esse papel que a IN04 também chama de área requisitante, tem as funções de abrir a demanda e atestar se o serviço foi ou não atendido a contento.

Analista do órgão: esse papel é desempenhado pelo analista técnico da área de informática, que é o responsável por acompanhar todo o fluxo da demanda. A IN 01/2019 define como “Área de Tecnologia da Informação, cuja função é gerir a tecnologia da informação”, nesse quesito, existem os papéis de Gestor do contrato e o Fiscal Técnico do contrato, nesse tópico é dado ênfase ao fiscal técnico. A legislação se refere apenas ao fiscal, na prática é o analista da área de tecnologia que exerce a função de fiscal técnico do contrato de fábrica de software.

Gestor: apesar de ficar alocado no departamento de tecnologia da informação, no fluxo, ele aparece separado, pois apesar de ser um analista de tecnologia da informação, ele exerce uma função importante no processo. É o

responsável por aprovar, autorizar e reprovar as demandas, também tem a incumbência de tratar com o preposto da fábrica de software.

Fábrica de Software: a fábrica de software é a responsável por planejar as demandas recebidas e implementá-las. No âmbito da fábrica de software, existe o papel do preposto que é o representante da contratada.

A IN 01/2019, dispõe sobre o processo de contratação de soluções de tecnologia da informação pelos órgãos da administração pública, normatiza a contratação de serviços de tecnologia da informação.

3. Considerações Finais

Ao concluir esse trabalho, salienta-se que a terceirização da atividade meio, que é a contratação de fábrica de software, para desenvolver e manter software no âmbito da administração pública federal, não exime a responsabilidade do contratante, o mesmo é responsável pela qualidade dos produtos entregues. Os produtos e as documentações associadas devem ser aferidas pelo fiscal técnico do contrato para garantir que os mesmos estejam aderentes à metodologia e aos requisitos especificados no Termo de Referência do Contrato e Contrato.

Para garantir que os produtos entregues estejam em consonância com que foi solicitado, se faz necessário que o contrate observe as portarias e recomendações dos órgãos de controles. Logo, é necessário que a equipe de TIC dos órgãos contratantes desenvolvam metodologias próprias para acompanhar e fiscalizar as demandas entregues.

Conforme discriminado, neste referido artigo, no último parágrafo da introdução, o processo de contração de TIC é dividido em três fases: planejamento da contratação, seleção de fornecedores e gestão do contrato. A gestão de contrato é tida como a principal fase, pois objetiva garantir o cumprimento do contrato, cujo intuito é proteger o erário público.

Portanto, a gestão e fiscalização de contrato com fábrica de software, visa garantir a qualidade do serviço prestado e consequentemente reduzir gastos desnecessários com serviços que não agregam valor para órgão contratante e consequentemente garantir que a contratada cumpra o contrato.

4. Referências

https://www.zenite.blog.br/adesao-a-ata-de-registro-de-precos-a-partir-do-acordao-no-1-2332012-do-tcu/

Brasil (2014), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa MP/SLTI Nº 4,

de 11 de setembro de 2014, 2014. Disponível em:https://www.governodigital.gov.br/sisp/ncti-nucleode-

contratacoes-de-tecnologia-da-informacao/in-4-instrucao-normativa-mp-slti-no-4-2014

BRASIL. Decreto Lei 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1 - Suplemento - 27 de fevereiro de 196.

Decreto n° 2.271, de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/D2271.htm. Acesso em 15 de Janeiro de 2019.

FRANCO, C. A. C. TOLEDO, R. Terceirização do desenvolvimento de software no Brasil e nos EUA.

Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

REDMINE (2019). Redmine. http://www.redmine.org.

TCU. ACÓRDÃO Nº 1233/2012 – TCU – Plenário. Acesso em 22 de março de 2020.