



Nota Técnica SGE nº 01/2015

Rio de Janeiro, 11 de Agosto de 2015.

Assunto: Economicidade em contratações de bens e serviços da área de Tecnologia da Informação (TI).

1 – DOS OBJETIVOS

O objetivo desta nota técnica é apresentar o entendimento do Corpo Técnico do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), bem como orientar sobre o conteúdo mínimo e os elementos necessários que devem constar dos processos administrativos de contratação de bens e serviços de TI, para que o princípio da economicidade seja atendido em contratações nessa área efetuadas por entidades fiscalizadas por esta Corte de Contas.

Este documento objetiva, ainda, informar e orientar a administração pública e a sociedade acerca da interpretação sistemática realizada pelos órgãos técnicos vinculados à Secretaria Geral de Controle Externo (SGE) do TCE-RJ sobre a legislação que rege a matéria, utilizada como base na verificação da economicidade nas análises processuais e em auditorias na área de TI.

2 – DA MOTIVAÇÃO

No cenário atual, observa-se o uso cada vez mais intenso de TI na administração pública, como ferramenta indispensável para o alcance dos objetivos estratégicos e na busca pela eficiência e efetividade das ações que devem nortear a gestão das organizações públicas.

Não obstante tais benefícios, a utilização crescente de ferramentas de TI introduz novos riscos à boa governança do setor público, que devem ser identificados e tratados de forma a serem reduzidos a níveis aceitáveis. A criticidade da área de TI, o seu caráter estratégico e a materialidade significativa do gasto com contratações de bens e serviços de TI exigem dos gestores e dos organismos de controle novas estratégias capazes de acompanhar o dinamismo característico das tecnologias e modelos de negócio utilizados nessa área de atuação.

O TCE-RJ possui especialistas no controle desta área lotados no Núcleo de TI da Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais (CTO), ligada à Secretaria Geral de Controle Externo (SGE), que vêm observando em análises processuais e nas auditorias realizadas diversas impropriedades nas contratações de TI efetuadas por órgãos das áreas estadual e municipal, inclusive quanto à economicidade, tendo identificado como uma das causas a ausência de definição do conteúdo e dos elementos mínimos que devem constar da demonstração da economicidade nesses casos.

Portanto, considerando que contratações na área de TI possuem diversas especificidades que exigem uma ótica de gestão e de controle diferenciada, e após discussões com o fim de uniformizar entendimentos junto aos diversos setores do controle externo, os técnicos do Núcleo de TI da CTO propõem as definições constantes da presente nota técnica.

3 – DOS ENTENDIMENTOS E ORIENTAÇÕES

O princípio da economicidade vem expressamente previsto no art. 70 da CF e representa, em síntese, a promoção de resultados esperados com o menor custo possível. É a união da qualidade, celeridade e menor custo na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos (ARAÚJO, 2011).

Tal princípio permeia todos os normativos legais que regem as contratações no setor público e encontra-se implícito também no art. 3º, *caput*, da LF nº 8.666/93, segundo o qual o procedimento licitatório visa à seleção da proposta que se mostrar a mais vantajosa para a administração.

Diversos outros dispositivos constantes da legislação que rege a matéria se relacionam diretamente ao princípio da economicidade, como a exigência de ampla publicidade dos editais de licitação, com impacto direto nos resultados obtidos, a vedação a cláusulas injustificadas que restrinjam a competitividade do certame e a obrigatoriedade de divisão do objeto das contratações em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, ampliando a concorrência.

Como em qualquer contratação, as contratações de bens e serviços de TI pela administração pública, o princípio da economicidade deve estar presente desde o início do processo, ainda na fase de planejamento das contratações, nas razões de escolha da solução tecnológica ou equipamento que irá atender às necessidades da administração.

Sob esse prisma, o controle dos atos administrativos relacionados a tais contratações se dá com base em três vetores interdependentes e complementares, os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, constituindo o que a doutrina denomina “análise global de mérito” (GUALAZZI, 1992; *apud* TCE-RJ, 2013).

Resta claro, portanto, que a verificação do atendimento ao princípio da economicidade pelos gestores e pelos organismos de controle não se restringe aos preços efetivamente praticados nas contratações, devendo considerar todos os procedimentos relacionados às aquisições de bens e serviços e às execuções contratuais eventualmente decorrentes de tais aquisições.

Nas contratações da área de TI do setor público, há casos de aquisições de ativos de TI que se tornaram verdadeiras *commodities* (microcomputadores, roteadores etc.), sendo bens comuns, em que há possibilidade de se efetuar pesquisas de preço em fontes oficiais ou científicas/representativas¹.

Já os serviços de TI e sistemas de informação possuem diversos modelos de contratação possíveis, em função de cada projeto de prestação de serviços ou implantação de ferramentas possuir características muitas vezes específicas, que não se reproduzem em projetos similares, inviabilizando que os preços sejam definidos por uma comparação simples com fontes de preços.

Não obstante a inviabilidade de tal comparação de preços, cabe aos gestores públicos a demonstração de que o ato ou contrato administrativo é vantajoso para a administração pública, consoante a inteligência do Enunciado nº 176 do TCU, posicionamento já manifesto pelo Plenário desta Corte de Contas no processo TCE-RJ nº 205.837-7/11, conforme o voto do Conselheiro-Relator José Maurício de Lima Nolasco proferido em sessão de 18.07.13 (Voto GC-4 nº 40.244/2013).

Portanto, na esteira da jurisprudência dominante, o ônus da prova em casos semelhantes cabe ao gestor, que deve fazer constar dos processos de contratação elementos que evidenciem claramente que a administração obteve proposta vantajosa, considerando aspectos técnicos e aqueles relativos à economicidade.

¹ Para os fins deste documento, consideram-se **fontes oficiais** aquelas com embasamento legal, isto é, indicadas em lei ou norma específica que estabeleça preços fixados por órgão oficial competente, que devem ser parâmetro de uso obrigatório por órgãos da administração pública.; e **fontes científicas/representativas** aquelas com embasamento técnico, resultantes de estudos de mercado realizados por empresas ou instituições reconhecidas no ramo de pesquisas econômicas e mercadológicas, contratadas ou não para este fim por órgãos governamentais, ou fontes que se apresentam na forma de publicações de instituições de fabricantes/comércio de determinado ramo da economia.

O próprio Estatuto das Licitações, em seu art. 113, explicita a responsabilidade dos órgãos da Administração em demonstrar a legalidade e regularidade da despesa, que inclui a sua economicidade.

A fase de planejamento das contratações de TI é materializada no **projeto básico**, cuja elaboração deve necessariamente ser precedida da realização de **estudos técnicos preliminares**, onde se analisa a viabilidade da contratação (inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93).

Quanto à necessidade de atividades que precedem a elaboração do projeto básico, destinadas à definição da solução mais satisfatória, leciona o mestre Marçal Justen Filho²:

(...) nenhuma licitação pode ser instaurada sem a existência de um projeto básico. (...)

No entanto, nenhum projeto básico poderá ser elaborado sem o perfeito domínio pela Administração dos fatos pertinentes, das necessidades enfrentadas, das soluções disponíveis e da identificação da solução mais satisfatória.

Quando a lei determina que a existência do projeto básico é indispensável, isso não significa que tenha ignorado que o projeto básico pressupõe uma pluralidade de atividades administrativas prévias e indispensáveis. Deve-se reconhecer que nenhum documento (independentemente de sua denominação) será qualificável como projeto básico se a Administração não tiver exaurido um procedimento prévio adequado e satisfatório para a sua elaboração.

Devem constar dos **estudos técnicos preliminares** (1) a definição da necessidade do serviço, razão da contratação; (2) os requisitos que a solução de TI deve cumprir para atender às necessidades da administração e (3) quais soluções do mercado que potencialmente atendem a tais requisitos, culminando com (4) a análise da viabilidade ou não da contratação.

Cumpra registrar que a **análise de viabilidade** passa, necessariamente, por uma análise inicial do risco envolvido na contratação, uma vez que soluções de TI introduzem risco ao negócio, significando que esses riscos devem ser identificados e considerados no processo de contratação.

² **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 152/153.

Considerando o princípio da continuidade do serviço público, já que a paralisação de serviços de TI pode acarretar a interrupção da prestação de serviços públicos essenciais, a identificação de riscos nesta etapa pode significar a introdução de controles e exigências em etapa posterior (projeto básico ou contrato), como, por exemplo, a inclusão de cláusula contratual impondo o fornecimento de código-fonte de um sistema de informação adquirido ou item do instrumento convocatório definindo treinamento em solução adquirida e transferência tecnológica aos técnicos da administração.

Nesses estudos deve constar ainda uma análise inicial de custo-benefício, com base em estimativas preliminares dos custos envolvidos em soluções de TI capazes de atender às necessidades identificadas. A escolha de uma solução deve ser fundamentada nessa análise, com base em critérios técnicos.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho³ assinala que:

A decisão de contratar tem de ser antecedida de verificações acerca das diferentes soluções técnico-científicas disponíveis para atender ao interesse sob tutela estatal. Essa atividade administrativa prévia deverá conduzir à seleção de uma das alternativas como a melhor.

A melhor alternativa deve ser avaliada não apenas sob o enfoque de critérios técnicos, mas também econômicos. Deve estabelecer-se uma relação entre os benefícios qualitativos que serão obtidos e os possíveis encargos financeiros com que o Estado arcará.

Conclui-se que, sem a elaboração de **estudos técnicos preliminares** que tenham considerado as possíveis soluções de TI capazes de atender à administração, resta prejudicada a demonstração posterior da economicidade efetuada pela obtenção de cotações de preços de uma solução que surge apenas no projeto básico, acompanhada de breve justificativa da aquisição.

Nesse caso, com a obtenção de propostas de preços junto a fornecedores com base em uma solução de TI definida sem que essa definição tenha sido precedida dos estudos técnicos necessários, não se pode assegurar que a vantajosidade almejada vá ser obtida no certame licitatório. Esse raciocínio é também aplicável à aquisição de equipamentos, pois a

3 **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 410.

realização de estudos técnicos preliminares é determinante na escolha do equipamento e configurações capazes de atender às necessidades identificadas.

Em casos de soluções de TI mais complexas, em que haja a necessidade de mais de uma contratação de equipamentos, *softwares* ou serviços que funcionarão de forma integrada, ou em casos em que o objeto deva ser parcelado, quando o parcelamento se mostrar técnica e economicamente viável (LF nº 8.666/93, art. 15, inc.IV, c/c art.23, §§1º e 7º, c/c art.45, §6º), os estudos técnicos preliminares devem considerar a solução como um todo, composta pelo conjunto de todos os serviços e produtos que se integram para o alcance dos resultados pretendidos.

A análise constante dos estudos deve se basear no conceito conhecido na área de TI como custo total de propriedade (*total cost of ownership – TCO*), que leva em consideração todos os custos diretos e indiretos da solução ou equipamento de TI durante todo o seu ciclo de vida.

Por fim, deve haver também uma relação clara entre a demanda prevista e os quantitativos de serviços a serem contratados (LF nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, alínea “f”), por força dos normativos legais e do dever do gestor de buscar a eficiência e de planejar as ações na área de TI (art. 37, *caput*, da CF e Decreto-Lei nº 200/1967, art. 6º, inciso I).

Por todo o exposto, com base na legislação e jurisprudência que regem as contratações no setor público, apresenta-se o presente entendimento técnico de que, para a demonstração por parte dos gestores do atendimento ao princípio da economicidade em contratações da área de TI, são necessários os seguintes elementos mínimos:

1. Estudos técnicos preliminares constantes dos autos da contratação (LF nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX), que contenham, pelo menos, os seguintes elementos capazes de fundamentar a elaboração do projeto básico ou termo de referência:
 - a. justificativas da necessidade do serviço, evidenciando o problema de negócio a ser resolvido (LF nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, art. 12, inciso II, LF nº 10.520/02, art. 3º, incisos I e III);
 - b. relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “f”);

- c. requisitos da contratação, limitando-se àqueles indispensáveis à execução do objeto pretendido (LF nº 8.666/93, art. 3º, § 1º, art. 6º, inciso IX, alíneas “c” e “d”, art. 44, § 1º, LF nº 10.520/02, art. 3º, incisos I e II);
 - d. levantamento das diferentes soluções de TI existentes no mercado que poderiam atender à necessidade identificada e alcançar os resultados esperados, com os respectivos preços estimados, feito com base nos requisitos definidos, levando-se em conta aspectos de eficiência, economicidade e padronização, se for o caso, acompanhado da justificativa da escolha da solução de TI a ser contratada (CF, art. 37, *caput*, art. 70, *caput*; LF nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, alínea “c”, art. 11, art. 15, incisos I, III, IV e V, art. 43, inciso IV);
 - e. descrição da solução de TI como um todo, composta pelo conjunto de todos os serviços, produtos e outros elementos necessários e que se integram para o alcance dos resultados pretendidos (Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, alínea “a”, art. 8º, *caput*);
 - f. justificativas para o parcelamento ou não do objeto, levando-se em consideração a viabilidade técnica e econômica para tal, a necessidade de aproveitar melhor as potencialidades do mercado e a possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala (Lei nº 8.666/93, art. 15, inciso IV, art. 23, §§ 1º e 7º, c/c art.45, §6º);
 - g. análise da viabilidade técnica da contratação (Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX).
2. Projeto básico ou termo de referência, elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, nos moldes da legislação em vigor, com síntese dos elementos desses estudos elencados no item anterior (item 1), com destaque para:
- a. Estimativa do preço para a contratação (LF nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, alínea "f"), detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (LF nº 8.666/93, art. 7º, § 2º, inciso II, art. 40, § 2º, inciso II; CF, art. 70, *caput*).

O entendimento apresentado neste documento acerca da demonstração da economicidade em processos de contratação de bens e serviços de TI, bem como em serviços de consultoria e outros projetos em que haja componentes de TI envolvidos, aplicável nesses casos a tais componentes, passa a balizar as análises efetuadas pelo Corpo Técnico do TCE-RJ sobre as contratações nessa área que tenham sido iniciadas pelos órgãos jurisdicionados a partir de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação no *site* desta Corte na Internet.

Nos casos de licitações do tipo melhor técnica em que não houver definição pela administração da técnica a ser adotada, aplicam-se, no que couberem, os requisitos dos estudos técnicos preliminares constantes deste documento.

4 – REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Eugênio Rosa. **Princípio da economicidade**. 2011. Disponível em: <<http://www.juristas.com.br/informacao/revista-juristas/principio-da-economicidade/195/>>. Acesso em 18 de julho de 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 15 de julho de 2014.

_____. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/Del0200.htm>. Acesso em: 17 de julho de 2014.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 17 de julho de 2014.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 17 de julho de 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012.

TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. **Voto GC-4 nº 40.244/2013 (processo TCE-RJ nº 205.837-7/11)**. Disponível em <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acesso em 17 de julho de 2014.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Nota Técnica SEFTI/TCU nº 01 – versão v2.0**. 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2538158.pdf>>. Acesso em 15 de julho de 2014.

Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais (CTO)
Secretaria Geral d controle externo (SGE) do TCE-RJ