**PROBLEMA** – Classificação da natureza de objeto de licitação.

**RELATÓRIO**

O Comitê Gestor de Tecnologia da Informação – COGETI, conforme definido na Ata de Reunião SEI n ° 6859974, deliberou deverá ser elaborado estudo pelo NUGTI que tentará criar um *framework* para definição do que é uma solução de TI com base necessidade de manifestação da Secretaria de Tecnologia da Informação – SECIN nos processos de licitação nos quais surjam incertezas quanto ao objeto caracterizar ou não uma solução de TI, tendo em vista a Informação TRF1-SEALI 3636301 elaborada em sede de controle interno pela Seção de Auditoria de Licitações, Inexibilidade e Dispensas – SEALI e que fundamentou reiterados despachos do Núcleo de Licitações encaminhando à SECIN processos solicitando manifestação quanto a natureza das prestações pretendidas.

Para dar tratamento adequado ao atendimento da demanda é essencial a delimitação do presente estudo. O primeiro aspecto diz respeito a competência da SECIN para manifestar-se sobre a natureza do objeto para então tratar da natureza jurídica de uma Solução de TI, procedimentos e critérios a serem adotados para delimitarmos de forma clara o que pode ser considerado uma solução desse tipo, objeto principal deste estudo.

*Esse é o relatório.*

**FUNDAMENTAÇÃO**

Trata esse parecer técnico de demanda para criação de um *framework* queatenda a necessidade de manifestação da SECIN em processos de licitação quando envolver Tecnologia da Informação para avaliar se objeto pode ser definido como uma solução de TI.

**Competência da SECIN**

A Informação TRF1-SEALI 3636301 estabelece entendimento de que compete exclusivamente a SECIN avaliar a natureza de um determinado objeto de licitação como capaz de caracterizar uma solução de TI ou não, ainda na fase de Estudo Técnico Preliminar e independente do interessado. O documento sugere a realização de estudos sobre a implementação de procedimentos para avaliar a natureza do objeto quando envolver Tecnologia da Informação. Então, primeiramente discorreremos sobre os dispositivos legais e regulamentares acerca da competência da SECIN para realizar a manifestação técnica sobre a natureza do objeto.

A previsão legal para esse tipo de manifestação no processo da licitação está na norma do inciso VI, art. 38 da Lei n° 8.666/93. A lei de Licitações exige que sejam instruídos com pareceres técnicos sobre a licitação:

*“*

*Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:*

*…*

*VI – pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;*

*…*

*””*

Conforme o Regulamento de Serviço do TRF 1° Região, a SECIN tem entre suas competências:

*“*

*COMPETÊNCIAS*

*\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_*

*…*

*5. Apoiar o requisitante de contratação, as unidades responsáveis pelas licitações e contratos e o gestor de contrato no planejamento, na elaboração do termo de referência, na licitação, na celebração do contrato e na gestão contratual de soluções de TI de que o TRF1 necessite e orientar esse apoio nas seções e subseções judiciárias.*

*…*

*7. Orientar técnica e gerencialmente as unidades de TI da JF1.*

*8. Emitir parecer técnico em TI quando demandado por autoridade competente.*

*…”*

Portanto, conforme regulamento de serviço, compete exclusivamente a SECIN, no apoio as unidades responsáveis pelas licitações e contratos, emitir parecer técnico em TI para avaliar a natureza do objeto, quando envolver Tecnologia da Informação, para assegurar uniformidade de procedimentos no âmbito da JF1 e a adequada instrução do processo de licitação caso se trate de uma Solução de TI, tendo em vista os requisitos de planejamento, acompanhamento e execução da contratação. Para alcançar a uniformidade de procedimentos almejada, os pareceres emitidos deveriam ser divulgados perante as Seccionais como orientação técnica e gerencial nos termos propostos no item 6.7.1 da Informação SEALI supracitada.

**Natureza jurídica das Soluções de TI: classificação, procedimentos e critérios.**

O questionamento sobre a classificação da natureza de um objeto como uma solução de TI é recorrente na Administração Pública. O portal Governo Digital, do Poder Executivo, disponibiliza um documento com respostas aos chamados recebidos na Central de Serviços do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – C3S/SISP que evidenciam dúvidas relacionadas a classificação.

A classificação tem impacto no planejamento e acompanhamento de sua contratação, implicando na aplicação de normas próprias: Resolução CNJ n° 182/2013 e Resolução CJF n° 279/2013, além dos regulamentos internos do Tribunal e da legislação e jurisprudência específica que imponham requisitos de conformidade para o objeto da licitação. Logo, é necessário definir critérios e procedimentos objetivos de ordem prática e teórica para classificar o objeto conforme sua natureza.

A Resolução CNJ n° 182/2013 defini uma solução de TI como sendo a composição de bens e serviços de TI:

*“XXVI – Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação: composta por bens e/ou serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação, de modo a atender à necessidade que a desencadeou;”*

A concepção de solução de TI definida pela norma vai no sentido de orientar que as contratações devem ser planejadas como um todo, conforme caput do art. 8° da Lei 8.666/1993. Essa definição atribui a uma Solução de TI características como composição e integração de bens e serviços. Portanto, trata-se de uma organização peculiar de bens e/ou serviços que inclua hardware, software e serviços de TI desenhada para alcançar resultados específicos e definidos, alinhados a uma necessidade de negócio. Esses elementos se integram para compor uma solução de forma que as partes não tem utilidade se consideradas isoladamente.

**Requisitos de Controle Interno**

A incerteza quanto a natureza do objeto já foi suscitada em sede de controle pela SEALI durante a análise de processo de licitação realizada por Pregão Eletrônico para aquisição de sistema de controle acesso, não considerado como uma solução de TI. A seção identificou na instrução dos autos da aquisição mencionada elementos que justificariam a classificação do objeto como uma solução de TI, tais como o software de controle acesso. Diante disso, recomendou a adoção de um critério que leve em consideração a preponderância ou relevância do elemento de TI que compõe um objeto. Nessa aquisição, não houve manifestação da SECIN.

Sendo assim, reconhecida a competência da SECIN, a partir da análise da definição de Solução de TI e dos requisitos de controle interno, na avaliação de objetos que incluam Tecnologia da Informação recomenda-se a utilização dos critérios conforme a seguir:

**Critério 01 – Definição de Solução de TI.**

Considerando o conceito definido pela Resolução CNJ n° 182/2013, a solução de Tecnologia da Informação pode ser classificada quanto aos BENS e quanto aos SERVIÇOS. Os bens que compõem uma solução de TI são o Hardware e o Software. O hardware do sistema pode ser entendido como o conjunto de dispositivos e equipamentos utilizados no ciclo da informação, o software como o produto formado pelo conjunto de programas de computador, procedimentos e possível documentação e dados associados.

Os serviços de TI correspondem as prestações que envolvam utilidades ou facilidades e garantias relacionadas ao alcance de resultados ou atendimento de necessidades de uma Área Requisitante por meio da tecnologia da informação e comunicação conforme definido em catálogo. Os serviços devem ser descritos da forma que evidencie como auxiliarão a Área Requisitante a alcançar os resultados ou satisfazer a necessidade de negócio.

**Critério 02 – Preponderância do item de TI (Controle Interno)**

Preponderância, conforme definição do dicionário, mais pertinente ao caso, pode ser entendida como o elemento cuja a quantidade é maior em relação aos demais. Nesse contexto, por analogia, seria considerado o componente de maior preço. O mesmo vale para a definição de relevância. Portanto, com base nesses critérios, o objeto com um elemento de TI cujo o preço não seja preponderante ou relevante poderia não ser classificado como solução de TI.

Nesse sentido, pode ser mais adequado considerar a relevância ou importância do elemento de TI para o funcionamento adequado da solução objeto da licitação. Nesse sentido, a relevância pode ser entendida a partir um julgamento ou percepção de que elemento de TI que compõe a solução, assim como a observância das normas de contratação são essenciais para alcançar os resultados pretendidos. Assim, mesmo que elemento de TI não seja preponderante em termos quantitativos, a solução pode ser classificada como de TI se ele for relevante.

**Critério 03 – Referencial Normativo**

Na ordem jurídica brasileira existem Leis e Decretos que dispõem sobre conceitos e itens considerados como bens e serviços de informática, automação, comunicação e recursos de TI, conforme relação a seguir:

|  |  |
| --- | --- |
| **Norma** | **Análise** |
| Decreto 7.903/2013 | Estabelece a aplicação de margens de preferência normal e adicional para aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação em licitações realizadas pela administração pública federal. A norma descreve equipamentos considerados como bens de TI sujeitos à margem de preferência normal e adicional. |
| Decreto 8.184/2014 | Estabelece a aplicação de margens de preferência normal e adicional para aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação em licitações realizadas pela administração pública federal. A norma descreve equipamentos considerados como bens de TI estendendo o rol estabelecido no do Decreto 7.903/2013. |
| Decreto 8.194/2014 | Estabelece a aplicação de margens de preferência normal e adicional para aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação em licitações realizadas pela administração pública federal. A norma descreve equipamentos considerados como bens de TI estendendo o rol estabelecido no Decreto 7.903/2013 e no Decreto 8.184/2014. |
| Lei 8.248/1991, em especial art. 16-A. Expiração em 2019 | Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências sobre a ordem de preferência a ser adotada nas aquisições de bens e serviços de informática e automação realizadas pela Administração Pública Federal. A norma estabelece uma relação de bens e serviços considerados como de TI, além de mercadorias para as quais não se aplica, logo não consideradas como TI. |
| Decreto 7.579/2011, em especial § 1° do art. 2º | Esse decreto dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP, do Poder Executivo federal. Segundo o § 1° do art. 2º:  *"… § 1° Consideram-se recursos de tecnologia da informação o conjunto formado pelos bens e serviços de tecnologia da informação que constituem a* ***infraestrutura tecnológica de suporte automatizado ao******ciclo da informação****, que envolve as atividades de* ***produção, coleta, tratamento, armazenamento, transmissão, recepção, comunicação e disseminação****."* |
| Instrução Normativa 4/2014 SLTI/MP, em especial Inciso X do art. 2º | A norma em tela traz o conceito de solução de tecnologia da informação:  *"… X – Solução de Tecnologia da Informação: conjunto de bens e/ou serviços de Tecnologia da Informação e Automação que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação;"* |

As normas apresentadas foram criadas para aplicação de ordem ou margem de preferência na aquisição de bens e serviços nacionais em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal. A classificação realizada por estas normas têm como finalidade definir itens cuja produção e aquisição devem ser estimuladas, usando o poder de compra do Governo Federal. Logo, não se trata de uma referência geral aplicável a natureza de qualquer objeto quando houver incerteza, mas uma classificação criada segundo os interesses das políticas industrial e comercial.

**CONCLUSÃO**

Sendo assim, a SECIN, no exercício da competência supracitada para classificar objetos, não tem como se manifestar de maneira absoluta quanto a natureza de determinado objeto ser ou não de TI, uma vez que não há regulamentação específica. No entanto, poderá usar procedimento e critérios uniformes para tratar cada caso conforme proposta deste parecer técnico. Para tanto, propõe-se os critérios 01 e 02 apresentados na fundamentação como parâmetro para classificar a natureza de um objeto como uma solução de TI. A adoção de referências normativas, na forma do critério 03, não é adequada, já que, como demonstrado, possui um viés conforme objetivos e interesses da política comercial e industrial, não sendo possível uma generalização.

Serão considerados como Soluções de TI o conjunto de bens e/ou serviços, incluindo elementos que possam ser classificados como hardware, software ou serviço de TI e funcionem de forma integrada, necessários para alcançar os resultados pretendidos pela Área Requisitante. Para fins da avaliação conforme o procedimento proposto, os itens serão classificados conforme os elementos de bens e/ou serviços de TI da solução que representem e agrupados de modo a facilitar a análise sobre sua natureza, considerando os critérios a seguir:

1. A solução inclui elementos de Tecnologia da Informação – cada item deverá atender ao conceito do respectivo elemento no qual se pretende o enquadramento: hardware, software e/ou serviço de TI. Se outros elementos forem necessários ao alcance dos resultados pretendidos podem ser incluídos na solução de TI.
   1. Os elementos de uma solução poderão ser classificado como *Software* quando puderem ser definidos como o produto formado pelo conjunto de programas de computador, procedimentos e possível documentação e dados associados;
   2. Os elementos de uma solução poderão ser classificado como *Hardware* quando puderem ser definidos como o conjunto de dispositivos e equipamentos utilizados para manter uma infraestrutura suporte à automação do ciclo da informação, podendo ser agrupados por tipo tais como armazenamento, comunicação, entrada e saída;

Exceções: Filmadoras, Pendrive definir outras exceções que poderiam ser relacionadas em um anexo.

* 1. Os elementos de uma solução poderão ser classificado como *Serviço de TI* quando puderem ser definidos como prestações previamente definidas em catálogo e que envolvam utilidades ou facilidades e garantias relacionadas ao alcance de resultados ou atendimento de necessidades de uma Área Requisitante por meio da tecnologia da informação e comunicação;

1. Os elementos da solução formam um conjunto integrado de bens e serviços – ao conceituar dessa forma fica claro que as partes não tem utilidade se consideradas isoladamente.

A classificação deverá ser realizada por meio de julgamento técnico baseado nas referências e evidências cabíveis, de acordo com as circunstâncias do caso, e dos critérios e conceitos propostos, expressa em documento formal contendo no mínimo relatório, justificativa e conclusão sobre a natureza do objeto.

O Anexo I apresenta um exemplo de aplicação dos procedimentos e critérios propostos e o Anexo II oferece uma proposta de modelo de documento a ser elaborado como resultado da classificação.

ANEXO I – Demonstração do procedimento de classificação do objeto.

Este anexo descreve a aplicação do procedimento e critérios para classificação de um objeto de licitação sobre o qual haja dúvidas quanto a sua natureza ser ou não uma solução de TI.

**Exemplo 01** – Contratação de microcomputadores para escritório, utilizados no acesso aos sistemas de informação do órgão e edição de documentos, apresentações e planilhas. A solução deve ser capaz de minimizar o risco de perda ou remoção indevida dos equipamentos. Os equipamentos deverão ser entregues em todas as unidades da Justiça Federal da 1° Região. Sendo assim, objeto em análise pode ser pensado como um conjunto de bens e serviços que podem ser classificados como hardware, software e serviço, além de outros elementos necessários, que se integram para formar uma Solução de TI capaz de alcançar os resultados pretendidos:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **CONTRATAÇÃO DE MICROCOMPUTADOR PARA ESCRITÓRIO –** Nesse caso a solução pode ser considerada como o conjunto dos seguintes bens e serviços: | | |
| *HARDWARE* | *SOFTWARE* | *SERVIÇO* |
| Computador de mesa | Licenças de Pacotes de softwares de Escritório | Instalação dos equipamentos e dos softwares licenciados |
| Monitores | Outras licenças | Teste de funcionamento dos equipamentos |
| Mouse e Teclado | - | Serviços de garantia e suporte técnico aos usuários. |
| Outros equipamentos de microinformática | - | - |
| *OUTROS ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA ALCANÇAR OS RESULTADOS PRETENDIDOS* | | |
| Bens – Cadeados para prender os equipamentos à mesa de trabalho. | | |
| Bens – Cabos de rede para conectar os equipamentos à rede local. | | |
| Serviço de distribuição dos equipamentos em todas as unidades da Justiça Federal da 1° Região. | | |

**Exemplo 02** – Contratação do fornecimento de um sistema de gestão de atendimento aos cidadãos atendidos por unidade especializada do Tribunal. Uma solução desse tipo pode ser composta de elementos tais como equipamento emissor de senhas, painel de senhas, servidores de banco de dados, de barramento de serviço, de aplicação e de terminais, além de licenças de uso dos softwares necessários tal como o sistema de atendimento que controla os equipamentos. Pode incluir também serviços de manutenção, suporte e consultoria para implantação e capacitação de equipes do órgão por meio de treinamento e operação assistida. Logo, a solução é composta de bens e serviços de TI que se integram para atender a demanda da Área Requisitante. Apenas um elemento dessa solução, considerado de forma isolada, como o emissor de senha por exemplo, não terá utilidade tão pouco resultará no alcance dos resultados pretendidos.

**Exemplo 03** – Contratação de 1.000 dispositivos de armazenamento removível com conexão USB – *Pendrive* para cópia e armazenamento de dados de interesse da Justiça Federal da 1° Região. Embora o objeto defina um dispositivo que pode ser considerado como um hardware do grupo armazenamento de dados, não há o que se falar em conjunto de elementos integrados funcionando alcançar um resultado. Além disso, conforme proposto no parecer, a classificação deve considerar referências e as circunstâncias que envolvem a contratação e conforme o Manual Técnico de Orçamento 2019, esse tipo de dispositivo é considerado como material de consumo. Logo, não caracteriza uma solução de TI.

ANEXO II – Modelo de Despacho sobre classificação da natureza do objeto.

DESPACHO

RELATÓRIO

[Narrar o problema.]

JUSTIFICATIVA

[*Aqui deverá tratar dos argumentos quanto a classificação ou não do objeto como solução de TI.]*

CONCLUSÃO

[Diante do exposto entendemos que o objeto em análise (não)caracteriza uma solução de TI.]

Respeitosamente,

NOME DO RESPONSÁVEL

CARGO DO RESPONSÁVEL