

**A adesão do processo de contratação de soluções de tecnologia da
informação pelos órgãos ligados à administração pública federal adotando
análise documental**

**The adhesion of the process of hiring solutions of information technology
by the organs linked to the federal public administration adopting
documentary analysis**

Recebimento dos originais: 19/02/2019

Aceitação para publicação: 21/03/2019

Luiz Sérgio Plácido da Silva

Doutor em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Instituição: Centro de Informática (CIn) - Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Caixa Postal 7851- Recife - PE - CEP 50732-970
E-mail: lsps@cin.ufpe.br

Suzana Cândido de Barros Sampaio

Doutora em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Instituição: Departamento de Computação (DC) - Universidade Federal Rural de
Pernambuco (UFRPE)
Rua Dom Manoel de Medeiros, s/n - Dois Irmãos, Recife – PE - 52171-900
E-mail: suzana.sampaio@ufrpe.br

Renata Teles Moreira

Doutora em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Instituição: Departamento de Computação (DCC) - Universidade Federal de Lavras
(UFLA)
Caixa Postal 3037 - CEP: 37200-000 - Lavras/MG
E-mail: renata@dcc.ufla.br

Alexandre M. L. Vasconcelos

Doutor em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Instituição: Centro de Informática (CIn) - Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Caixa Postal 7851- Recife - PE - CEP 50732-970
E-mail: amlv@cin.ufpe.br

RESUMO

Pesquisas apontam irregularidades encontradas pelos órgãos ligados a Administração Pública Federal Brasileira (APF) na utilização do processo de contratação de soluções de TI. Diante das irregularidades encontradas, o Tribunal de Contas da União (TCU), recomendou a elaboração da Instrução Normativa IN/SLTI/MPOG 04, contendo diretrizes para o processo de contratação de soluções de TI. A cada dois anos, o TCU conduz uma pesquisa, para avaliar a maturidade da governança corporativa de TI da APF, com o objetivo de identificar possíveis dificuldades e problemas em relação a diversos aspectos ligados a TI, incluindo os processos de contratação previstos na IN/SLTI/MPOG 04/2014. Com base nos resultados reportados pelo TCU e, utilizando a técnica de análise documental, este trabalho visa avaliar a utilização e/ou adesão da IN/SLTI/MPOG

04/2014 pelos órgãos ligados a Administração Pública Federal Brasileira (APF) nos processos de contratação de soluções de TI.

Palavras-Chave: Processo de Contratação de Soluções de TI, Instrução Normativa IN/04/2014, Tribunal de Contas da União.

ABSTRACT

Research indicates irregularities found by the bodies linked to the Brazilian Federal Public Administration (APF) in the use of the process of contracting IT solutions. In view of the irregularities found, the Federal Audit Court (TCU) recommended the preparation of IN/SLTI/MPOG 04 Normative Ruling, containing guidelines for the process of contracting IT solutions. Every two years, the TCU conducts research to assess the maturity of APF's corporate governance in order to identify possible difficulties and problems in relation to various aspects of IT, including the contracting processes provided in IN/SLTI/MPOG 04/2014. Based on the results reported by the TCU and, using the documental analysis technique, this work aims to evaluate the use and/or adhesion of the IN/SLTI/MPOG 04/2014 by the bodies linked to the Brazilian Federal Public Administration (APF) in the contracting processes Of IT solutions.

Keywords: Process of Contracting of IT Solutions, Normative Instruction IN / 04/2014, Court of Auditors of the Union.

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa ou análise documental, método documental, técnica documental, investigação ou levantamento documental é muito importante e utilizado em pesquisas qualitativas, principalmente na área de ciências sociais, mas não fogem as regras dos demais métodos (SÁ-SILVA, ALMEIDA & GUINDANI, 2009). Alguns autores, a considera como um procedimento (RAUPP & BEUREN, 2003), estratégia (HOCAYEN-DA-SILVA, ROSSONI & FERREIRA JÚNIOR, 2008), ou técnica de coleta de dados (CUNHA, YOKOMIZO & BONACIM, 2010). Outros autores, define que em na própria técnica é adquirido o status mais amplo de delineamento da pesquisa (GIL, LICHT & OLIVA, 2005) ou metodologia de pesquisa aplicada (MAY, 2004; SÁ-SILVA, ALMEIDA & GUINDANI, 2009).

A pesquisa documental apresenta um potencial de assumir cada vez uma maior relevância nas pesquisas, principalmente se considerarmos o rápido crescimento de geração de dados, sua diversificação, acessos, suporte e informações. Logo, em pesquisa documental, diversas fontes são consideradas, não apenas os textos, mas também fotos, vídeos, bancos de dados e outros tipos de documentos de origem pública ou privada disponíveis e acessíveis

aos pesquisadores, tornando-se uma matéria prima utilizado sob várias possibilidades (CUNHA, YOKOMIZO & BONACIM, 2010).

Ao optar por um ou outro delineamento de pesquisa, o esforço requerido é o mesmo, e o rigor metodológico não deve ser ignorado. Para que a pesquisa documental tenha um reconhecimento da academia, como método relevante e válido, os resultados de qualquer pesquisa realizada é uma condição imperativa, que o trajeto metodológico apresente não somente a aplicação adequado do método, mas também a análise adequada da questão de pesquisa (ALMEIDA & GUINDANI, 2009).

Uma vez que a seleção do método de pesquisa esteja coerente com os objetivos da investigação proposta, é necessário evidenciar, discutir e justificar não apenas o objeto, as questões, e as suposições de pesquisa, mas também vantagens e limites do método adotado em cada caso (CELLARD, 2008).

Um aspecto a ser destacado em pesquisa documental, refere-se às origens e as fontes das informações e dos dados que serão analisados, sendo ainda um campo disseminado em diversas áreas, como ciências humanas (CELLARD, 2008; MAY, 2004; BOSCHI, 1986; RAUPP & BEUREN, 2003; CUNHA, YOKOMIZO & BONACIM, 2010). Já em outras áreas, a pesquisa documental tem crescido, quando os objetivos de pesquisa, buscam analisar a realidade a partir de uma perspectiva (FOUCAULT, 2008).

Neste sentido, na Fase de Pesquisa Documental deste Trabalho, foram verificados e analisados os dados do relatório oficial do Tribunal de Contas da União (TCU) e seus diversos componentes, que realizou uma pesquisa com 353 Órgãos ligados ao Poder Executivo, em relação a utilização do Processo de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação, da Instrução Normativa IN/SLTI/MPOG 04/2014. Esta pesquisa é realizada a cada dois anos, sob diversos objetivos do governo e, dentre estes objetivos, são analisados a Governança Corporativa de Tecnologia da Informação destes Órgãos.

O presente estudo visa analisar a adesão do processo de contratação de soluções de tecnologia da informação pelos Órgãos Ligados a Administração Pública Federal (APF), com base nos dados reportados pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O artigo está estruturado em 7 Seções, incluindo esta Introdução. As Seções 2 a 5 apresentam o Método de Pesquisa e sua Aplicação; a Seção 6, apresenta as Discussões e Resultados e, por fim, a Seção 7 apresenta as Considerações Finais do Trabalho.

2 A PESQUISA DOCUMENTAL: POSSIBILIDADES E APLICAÇÕES

A hodierna composição da pesquisa social como campo de investigação próprio, com um método científico característico de tratar o objeto de estudo, é inserida em um cenário de abordagens, paradigmas, métodos e metodologias consistentes, devido as diversas dificuldades encontradas pelo pesquisador. Tais dificuldades são encontradas, porque o pesquisador que precisa preparar-se teoricamente para lidar com os conflitos e incertezas que podem surgir no contexto da pesquisa. Logo, é importante que exista o diálogo permanente com a teoria existente, mesmo que o acervo teórico não consiga sanar todas as lacunas existentes devido a complexidade dos fenômenos encontrados nas pesquisas. (CELLARD, 2008; MAY, 2004; BOSCHI, 1986; RAUPP & BEUREN, 2003; CUNHA, YOKOMIZO & BONACIM, 2010).

A pesquisa documental, enquanto método de pesquisa e investigação da realidade social, não traz uma única concepção filosófica de pesquisa, pode ser utilizada tanto nas abordagens de natureza positivista como também naquelas de caráter compreensivo, com enfoque mais crítico. Essa característica toma corpo de acordo com o referencial teórico que nutre o pensamento do pesquisador, pois não só os documentos escolhidos, mas a análise deles deve responder às questões da pesquisa, exigindo do pesquisador uma capacidade reflexiva e criativa não só na forma como compreende o problema, mas nas relações que consegue estabelecer entre este e seu contexto, no modo como elabora suas conclusões e como as comunica. Todo este percurso está marcado pela concepção epistemológica a qual se filia o investigador (CELLARD, 2008; MAY, 2004).

A importância dada com o desenho metodológico é ainda mais rigorosa quando por sua utilização em grande parte, aplica-se em pesquisas qualitativas. Uma vez que a inexistência de padrões mais amplamente aceitos, como ocorre em grande frequência nas abordagens quantitativas (CUNHA, YOKOMIZO & BONACIM, 2010).

Ainda neste contexto, diversas percepções são discutidas, considerando os aspectos que envolvem a pesquisa documental, como parte do esboço de pesquisa, procedimento metodológico ou uma técnica de coleta de dados (CELLARD, 2008; MAY, 2004). Nos diversos campos e áreas de atuação da ciência, é possível afirmar que os conceitos em torno da pesquisa documental, ainda são bastante discutidos, visando a formulação de questões mais refinadas (YOKOMIZO & BONACIM, 2010). Alguns aspectos e características que consideram o tema, podem ser convergentes, seja pela maturidade teórica das discussões, seja pelo aprendizado aplicado proporcionado pela sua utilização nos diversos campos da ciência

(CUNHA, YOKOMIZO & BONACIM, 2010). Tais discussões vêm gerando um reconhecimento comum acerca da potencialidade que existe na técnica e suas análises nos mais diversos tipos de documentos que são inseridos, em diferentes campos de atuação (GIL, LICHT & OLIVA, 2005).

Um aspecto a ser destacado quanto a esta percepção convergente diz respeito às origens e, portanto, a um uso mais disseminado da pesquisa documental no campo de diversas ciências sociais, como é o caso da História (CELLARD, 2008; MAY, 2004; BOSCHI, 1986; RAUPP & BEUREN, 2003; CUNHA, YOKOMIZO & BONACIM, 2010). Apesar desta utilização, ainda ser considerada em menor quantidade, nas demais áreas de conhecimento, é notório o seu crescimento. Vale ainda ressaltar, as fronteiras e as cautelas da pesquisa documental para o estudo das organizações, na área da administração de uma forma geral (CUNHA, YOKOMIZO & BONACIM, 2010) na área da administração de uma forma geral (GIL, LICHT & OLIVA, 2005) ou entre outras modalidades de pesquisa qualitativa no campo da administração pública e gestão social (HOCAYEN-DA-SILVA, ROSSONI & FERREIRA JÚNIOR, 2008).

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

No contexto da abordagem qualitativa, diversos métodos podem ser utilizados como forma de aproximar a realidade social, sendo que através do método de pesquisa documental, uma forma de compreender fenômenos, por meio da análise de documentos produzidos. Logo, se faz necessária a aproximação do método de pesquisa e alguns elementos conceituais, firmando o alinhamento entre o diálogo e a teoria (EASTERBROOK et al., 2008; CRESWELL, 2013; MARCONI; LAKATOS, 2000).

A pesquisa realizada neste trabalho, é exploratória em relação aos seus objetivos, qualitativa quanto à abordagem, e utiliza a pesquisa documental como principal procedimento metodológico (MARCONI; LAKATOS, 2000). Além disso, a revisão bibliográfica é utilizada para embasar a seção teórica descrita anteriormente. Nas próximas seções, são detalhados os itens que compõem a pesquisa.

a. Seleção dos Dados da Pesquisa

Os dados selecionados para a pesquisa foram extraídos de diversos documentos oficiais da Administração Pública Federal Brasileira (APF), coletados entre os anos de 2013 e 2014. Dentre os dados selecionados, destacam-se:

- O relatório da Governança de TI da APF, divulgado em 2014;
- Os questionários disponibilizados na definição do Perfil GovTI 2014;
- As referências utilizadas para definir o Perfil GovTI 2014;
- O glossário de dados do Perfil GovTI 2014;
- As perguntas frequentes do Perfil GovTI 2014;
- O Acórdão 3117/2014 do Tribunal de Contas da União (TCU);
- Documentos informativos disponibilizados pelo TCU.

Tais dados foram identificados mediante as pesquisas que reportam a situação da Governança de Tecnologia da Informação (GTI) da Administração Pública Federal Brasileira (TCU, 2014). Os últimos levantamentos realizados pelo TCU ocorreram nos anos de 2010 e 2012. Nos anos de 2015 e 2016, os estudos estão sendo realizados, no entanto, estes ainda não foram finalizados e divulgados.

O levantamento de dados foi realizado com base em pesquisas conduzida pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI, 2014). Foram utilizados questionários baseados em práticas de governança e de gestão de TI previstas em leis, regulamentos, normas técnicas e modelos internacionais.

O principal instrumento utilizado para a pesquisa realizada, é a compilação dos dados em um relatório final. Este relatório é utilizado como base para a pesquisa e está estruturado em três seções:

- O Perfil da Governança de TI, que será avaliado a evolução da maturidade em relação a pesquisa realizada no ano de 2012;
- O Índice de Governança de TI, em que são apresentados os resultados consolidados da avaliação dos números obtidos, assim como a maturidade dos Órgãos da APF; e,
- Principais Ações de Riscos e de Controle, que são apresentados os níveis de riscos associados às organizações, considerando o orçamento de TI aprovado.

Neste sentido, a SEFTI, avalia a manutenção de um processo de trabalho permanente e sustentável no acompanhamento da governança de TI na APF, de forma que sejam mantidas as fiscalizações do TCU.

Vale destacar que, apesar dos dados selecionados para verificação e avaliação, estarem presentes no levantamento realizado pelo TCU, o foco desta fase da pesquisa será

em cima dos dados relacionados ao Processo de Contratação de Soluções de TI da APF, sendo parte dos resultados reportados no relatório analisado.

b. População e Amostragem

As pesquisas foram realizadas em 355 organizações públicas federais, tendo como critério principal a representatividade no orçamento da União e a autonomia de governança de TI, mantidas as organizações participantes da pesquisa no período anterior. Segundo as descrições dos dados, as organizações selecionadas para responder a pesquisa foram divididas em seis grupos, com o objetivo de facilitar a análise das informações e permitir a comparação do seu desempenho no segmento em que atua. Os grupos são:

- EXE-Dest: abrange as empresas públicas federais e as sociedades de economia mista;
- EXE-Sisp: abrange as organizações que fazem parte do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (Sisp);
- JUD: abrange as organizações que fazem parte do Poder Judiciário;
- LEG: abrange as organizações que fazem parte do Poder Legislativo;
- MPU: abrange as organizações que fazem parte do Ministério Público da União (MPU); e,
- Terceiro Setor: composto por organizações que não se enquadram em nenhum dos segmentos anteriores.

O quantitativo da pesquisa original do TCU em relação ao perfil das organizações participantes são apresentados na Tabela 1:

Tabela 1: Perfil das Organizações (Fonte: TCU, 2014)

Perfil das Organizações	Quantidade
EXE-Dest	62
EXE-Sisp	214
JUD	65
LEG	3
MPU	6
Terceiro Setor	5
Total	355

Além disso, os dados foram compilados em gráficos para facilitar a compreensão. A Figura 1 apresenta os dados compilados das respostas da pesquisa, contendo a distribuição de frequência por cada segmento que fez parte da pesquisa.

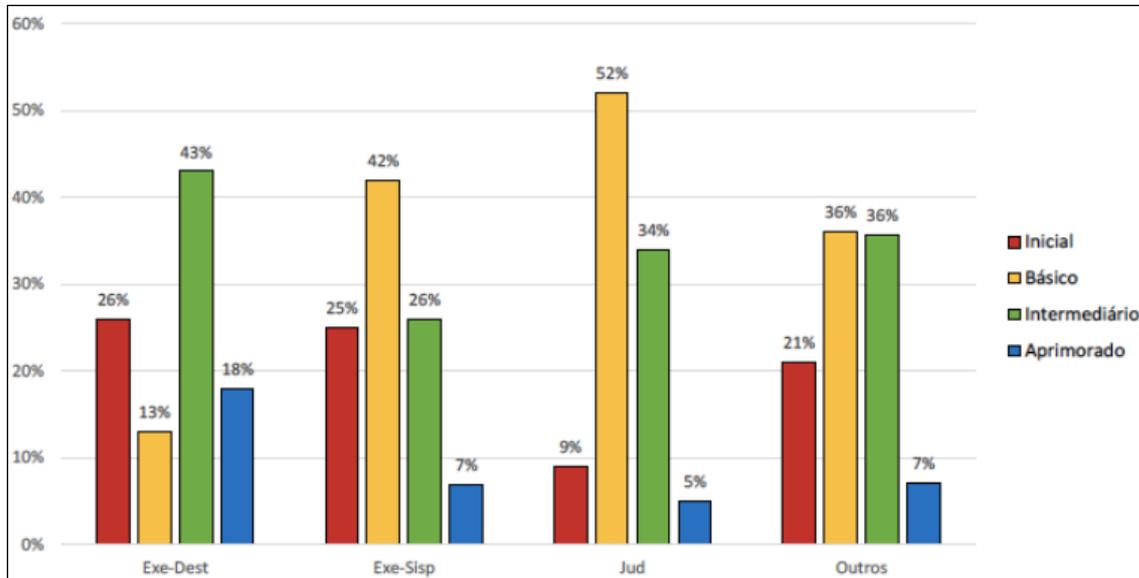


Figura 1 - Distribuição de Frequência por Segmento das Respostas (Fonte TCU, 2014)

Os resultados obtidos na pesquisa, possibilitam a identificação de pontos que merecem uma maior atenção em relação a diversos aspectos que compõem a governança de TI na APF. Além disso, serve como uma preocupação para orientar a atuação do TCU como alavanca da melhoria de processos na governança de TI, identificando melhores práticas que podem ser difundidas nos órgãos do governo.

Pelo quantitativo das organizações participantes da pesquisa, fica explícito a maior quantidade de órgãos que fazem parte do Poder Executivo. Ressalta-se que, o Processo de Contratação de Soluções de TI da APF, é obrigatório, previsto na IN/SLTI/MPOG 04/2014 para os órgãos que fazem parte do Poder Executivo. Logo, a expressiva participação desses órgãos, reforçam a importância dos dados reportados para uma análise aprofundada sobre o tema e posterior interpretação.

c. Coleta de Dados

Um dos objetivos da pesquisa, é analisar a adesão dos órgãos que compõem a APF em relação a utilização do Processo de Contratação de Soluções de TI. Baseado nas pesquisas realizadas em documentos oficiais e institucionais da APF, foi identificado que o

TCU, órgão responsável pela fiscalização dos recursos federais, realiza uma pesquisa de avaliação da governança corporativa de TI nos órgãos que fazem parte da APF a cada dois anos. Tal pesquisa é realizada com base na aplicação de *surveys* e questionários, envolvendo aos diversos órgãos que compõem a APF.

O TCU reporta o resultado da pesquisa em um relatório oficial, considerando os diversos aspectos normativos, incluindo a aplicação de processos que envolvem a governança corporativa de TI e as práticas previstas na legislação brasileira. Logo, a primeira atividade realizada, foi identificar os resultados das pesquisas com base nos últimos relatórios gerados pelo TCU, a sua aplicação, conteúdo, abrangência, representatividade e seus significados. Dessa forma, é possível prosseguir com a análise documental, em busca de compreender as questões associadas aos objetivos do trabalho.

Inicialmente, foi planejado a condução de um *Survey* em grande escala para a aplicação nos diversos órgãos da APF. Porém, ao ser identificado que este trabalho é realizado a cada dois anos pelo TCU, com uma maior completude, abrangência e bastante representatividade, considerando diversos critérios, além dos critérios necessários a esta pesquisa, optou-se por considerar os dados, documentos, resultados e o relatório do TCU. Logo, vale destacar que, o relatório foi a principal fonte dos dados de análise, confrontando seus resultados, com os objetivos da pesquisa, em busca de respostas relacionados a utilização do Processo de Contratação de Soluções de TI pelos órgãos da APF.

Os resultados finais da pesquisa realizada, estão presentes no Relatório de Levantamento da Avaliação da Governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal (TCU, 2014). Este relatório subsidia as decisões tomadas com base no desempenho e na situação atual da TI na APF. Logo, a técnica de análise documental foi realizada para extrair e compreender os significados presentes nos resultados das pesquisas e, esta a aplicação da técnica esta detalhada nas próximas subseções.

Os critérios adotados na pesquisa foram definidos conforme é apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 - Critérios Adotados para Realização da Pesquisa (TCU, 2014)

Nível de Adoção do Processo	Descrição
Não se Aplica	A organização entende que a prática não se aplica à sua realidade, apresentando a justificativa.
Não Adota	A organização não adota a prática e não iniciou planejamento para adotá-la.
Iniciou o Plano para Adotar	A organização ainda não adota a prática, mas iniciou ou concluiu planejamento para adotá-la, e possui evidências formais.
Adota Parcialmente	A organização iniciou a adoção da prática, mas não está completamente implementada.
Adota Integralmente	A organização adota integralmente a prática apresentada.

Os critérios apresentados, foram utilizados no que tange a pesquisa realizada pelo TCU. Tais critérios foram adotados nas respostas das questões que integram a compilação dos dados do Perfil da Governança de TI da APF. As questões que estão relacionadas ao objetivo deste trabalho, dizem respeito a utilização do Processo de Contratação de Soluções de TI pelos órgãos da APF. As questões consideram práticas relacionadas a governança corporativa de TI na APF e as questões que são pertinentes ao mesmo foram retiradas dos achados relatados.

As questões definidas para verificar a utilização do Processo de Contratação de Soluções de TI pelos Órgãos da APF estão definidas na Tabela 3.

Tabela 3 - Resumo das Questões Relacionadas às Contratações de TI (Fonte TCU, 2014)

Item/Sequência	Questões/Perguntas
A)	A organização realiza estudos técnicos preliminares para avaliar a viabilidade da contratação?
B)	A organização explicita, nos autos, as necessidades de negócio que pretende atender com a contratação?
C)	A organização explicita, nos autos, os indicadores dos benefícios de negócio que serão alcançados?
D)	A organização explicita, nos autos, o alinhamento entre a contratação e os planos estratégico institucional e de TI vigentes?
E)	A organização realiza análise dos riscos que possam comprometer o sucesso do processo de contratação e dos resultados que atendam as necessidades de negócio?
F)	A organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato.
G)	A organização realiza os pagamentos dos contratos em função da mensuração objetiva dos resultados entregues e aceitos?
H)	A organização realiza a análise dos benefícios reais já obtidos, utilizando-a como critério para prorrogar o contrato?
I)	A organização diferencia e define formalmente o gestor e fiscal do contrato?

Estas questões apresentam um panorama geral de questões a serem investigadas em relação as práticas de contratações de soluções de TI pelos órgãos da APF.

d. Interpretação e Análise de Dados

Os resultados identificados nos documentos consultados e na consolidação do relatório de levantamento do TCU, apontam que o Processo de Contratação de Soluções de TI, ainda não está sendo utilizado em sua totalidade conforme definido sua obrigatoriedade na IN/SLTI/MPOG 04/2014. Conforme previsto na própria Legislação Brasileira, o Processo de Contratação de Soluções de TI da APF é obrigatório para os órgãos integrantes do SISP e que fazem parte do Poder Executivo.

As Figuras 2 e 3, apresentam o resultado resumido e compilado quanto as respostas obtidas na pesquisa realizada pelo TCU.

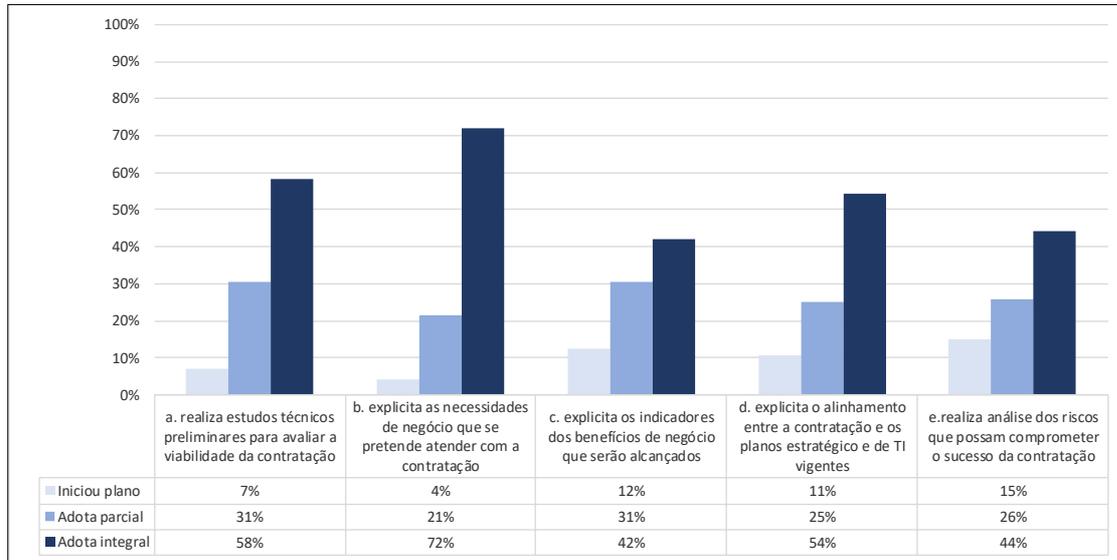


Figura 2: Parte 1 - Respostas Relacionadas às Contratações de TI (Fonte TCU, 2014)

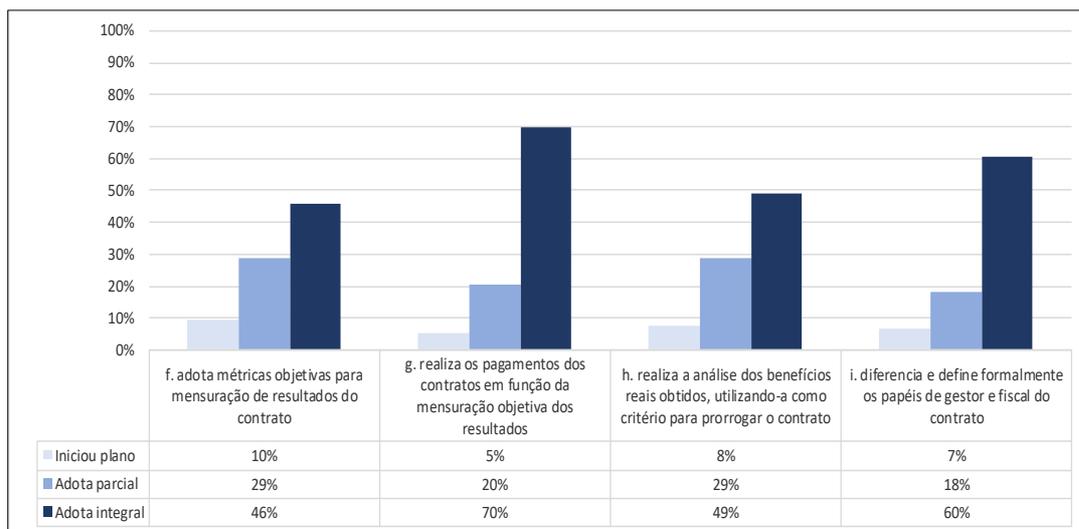


Figura3: Parte 2 - Respostas Relacionadas às Contratações de TI (Fonte TCU, 2014)

Embora os resultados apresentados na análise documental dos dados e da pesquisa realizada pelo TCU, percebe-se que o Processo de Contratação de Soluções de TI não está sendo utilizado em sua totalidade pelos órgãos ligados a SLTI/MPOG da APF. Das questões observadas nos dados da pesquisa, nenhum item foi totalmente satisfeito, remetendo assim que a adesão do processo ainda precisa ser reforçada. Tais resultados estão alinhados com pesquisas realizadas, que remetem a dificuldade do governo nos processos de contratação. Sejam por complexidade, rigidez, maturidade, ou até mesmo por competência das pessoas (CRUZ et al., 2011; SILVA, 2016). Com isso, aumenta-se os desafios da diminuição das lacunas existentes entre as práticas adotadas pela APF, durante as contratações públicas e, as empresas fornecedoras brasileiras.

Outro fator preocupante e ainda neste contexto, é a maturidade das empresas brasileiras que prestam serviços de TI à APF. Tais empresas são caracterizadas em grande parte por empresas de micro e pequeno porte, que reforça ainda mais os conceitos da imaturidade e da falta de capacidade para executar e gerenciar um processo adequado e aderente as exigências da APF.

Apesar da imaturidade e do porte das empresas que compõem o setor de TI no Brasil, terem números elevados, estas empresas reportam vários problemas na prestação de serviços de TI à APF. Estes problemas, remetem a ideia que o próprio governo tem dificuldades na gestão dos contratos de prestação de serviços e soluções de TI. Estas dificuldades, por diversas vezes demonstram a falta de maturidade do governo para executar as atividades exigidas nos processos e na legislação brasileira (SILVA, 2016).

4 DISCUSSÕES

Os resultados obtidos favorecem às descobertas de pontos importantes em relação ao objetivo do capítulo deste trabalho. A pesquisa originalmente realizada pelo TCU tem o objetivo de avaliar a Governança de TI na APF, tendo sido realizada com base em critérios com diferentes órgãos do governo. A governança de TI da APF é definida com base na gestão e execução dos processos normativos. Dentre estes processos, têm-se o processo de contratação de soluções de TI previstos na IN/SLTI/MPOG 04/2014. Abaixo serão destacados os pontos mais importantes observados e estes pontos seguirão a mesma estrutura da IN/SLTI/MPOG 04/2014.

- Em relação ao Capítulo I - Disposições Gerais - que envolve a Estratégia Geral de TI (EGTI) e o Plano Diretor de TI (PDI). Os dados denotam que existem indícios que estes processos são minimamente utilizados, porém, não foi identificado nos resultados da pesquisa e análise documental, evidências que comprovem que os processos relacionados estão sendo executados de forma clara e objetiva pelos órgãos. Logo, não é possível afirmar que os órgãos participantes da pesquisa tenham a definição de uma Estratégia Geral de TI (EGTI) e um Plano Diretor de TI (PDTI), mesmo que os dispositivos legais definam a obrigatoriedade destes. Os resultados analisados, reforçam a existência de rastros de algum nível de execução das atividades relacionadas a EGTI e ao PDTI, no entanto, de forma aleatória, embrionária, de forma que não seja possível afirmar a gestão e execução do processo;
- Em relação ao Capítulo II - Processo de Contratação de Soluções de TI – que envolve as Fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gerenciamento do Contrato de TI, os dados identificados, demonstram que existem atividades sendo realizadas nas fases, no entanto essas atividades ainda representam uma pequena parcela de execução em relação a todos os processos, atividades e artefatos obrigatórios definidos na IN/SLTI/MPOG 04/2014; e,
- Em relação ao Capítulo III - Disposições finais, define os elementos finais previstos na IN/SLTI/MPOG 04/2014, sem a descrição de processos e atividades a serem realizadas e/ou observados quanto a sua execução e eficácia.

Em geral, pode-se concluir que existem lacunas nos resultados apontados na pesquisa documental da Governança de TI da APF pelo TCU, em relação a gestão e execução dos processos nas atividades da contratação de soluções de TI, prevista na IN/SLTI/MPOG 04/2014. Para consolidar as discussões e os resultados obtidos, assim como aferir uma interpretação dos resultados mais efetiva segundo os dados de pesquisa, a Tabela 4 foi criada, demonstrando o quantitativo de processos, atividades, artefatos e atores previstos no processo de contratação de soluções de TI da IN/SLTI/MPOG 04/2014.

Tabela 4: Quantidade de Processos, Atividades e Artefatos do Processo de Contratação de Soluções de TI da APF (Fonte: o Autor, 2016)

Fases	Processos	Atividades	Artefatos	Atores
Planejamento da Contratação de Solução de TI	4	46	8	7
Seleção do Fornecedor de TI	18	18	1	5
Gestão do Contrato de Solução de TI	5	25	8	5

Comprando estes resultados com os dados analisados, de forma mais clara, observa-se que existem práticas que não estão sendo realizadas e/ou executadas ou até mesmo não foram reportadas. A governança corporativa de TI da APF compreende todos os processos que fazem parte da gestão e estrutura do governo. Logo, a ausência de resultados que demonstrem a execução das atividades e das práticas, comprometem a maturidade do governo em relação ao uso do processo. A maturidade é composta pela gestão e execução de um conjunto de processos e os seus resultados, mantendo o mesmo patamar almejado.

Diante destes resultados, percebe-se que é preciso disseminar, fortalecer, institucionalizar as práticas oriundas do processo de contratação de soluções de TI previstas na IN/SLTI/MPOG 04/2014, uma vez que, a ausência de maturidade nestes processos afeta o contexto das empresas que fornecem produtos e serviços a APF. Tais empresas que prestam serviços e/ou fornecem produtos a APF, devem apresentar o conjunto de resultados previstos em editais de licitação e, serão gerenciadas por órgãos da APF, que devem ter o conhecimento necessário para a gestão efetiva dos processos.

5 DESAFIOS ENFRENTADOS NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS E SOLUÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA

De acordo com (Cruz et al., 2011; Silva, 2016), existem diversas dificuldades relacionadas à Contratação de soluções de TI no setor público brasileiro, dentre elas:

- A falta de maturidade e/ou a baixa maturidade dos órgãos que compõem a APF, quanto aos aspectos legais, técnicos, de negócios e da natureza das contratações e a plena utilização do processo de contratação de soluções de TI;
- A legislação brasileira é complexa para garantir um processo eficiente de contratação. Tal legislação possuem amarras que impedem a velocidade e expõe o contratante a condições muitas vezes não favoráveis;
- Poucas pessoas da área de TI se dispõem a planejar um processo de licitação, considerando que estas “não competem” à área de TI, e sim à área administrativa;
- O envolvimento das demais áreas nas contratações (licitações, contratos, orçamento, contabilidade, jurídica) é difícil, e o planejamento da licitação envolve muitos processos ineficientes e com muito retrabalho;
- Existem frustrações na execução dos contratos, que, com muito esforço, “alcançam sucesso” nas contratações. Mesmo que estes sigam todas as recomendações já conhecidas, alguns “furos” são encontrados pelas instâncias de controle (internas ou externas) quanto ao cumprimento de leis, normas e jurisprudências e, muitas vezes, esses “furos” são descobertos tardiamente.

Diante do cenário, torna-se desafiador a execução dos processos definidos no processo de contratação de soluções de TI previstos na IN/SLTI/MPOG 04/2014 e algumas ações podem minimizar esses desafios, tais como: disseminar o entendimento do processo de contratação e o contexto de sua aplicação; promover capacitação tanto no governo quanto na indústria, na utilização dos processos; analisar as necessidades de adaptação e a adequação dos processos, considerando os diversos tipos de contratação; levantar as dificuldades para a execução dos processos e tomar ações para atender a essas dificuldades.

Mesmo diante da falta de estudos que explicitem as dificuldades encontradas pelos órgãos ligados à APF, o desempenho do governo em relação à gestão de contratos (Cruz, 2008, Silva 2016), demonstra a falta de maturidade e a existência de um processo burocrático e, conseqüentemente, há impacto para todos os envolvidos.

a. Ameaças a Validade

Como ameaças a validade da pesquisa realizada tem-se:

- a) O difícil acesso aos dados da APF e do TCU para uma análise mais aprofundada do contexto das contratações públicas de TI;
- b) O fato da pesquisa e das análises terem utilizados os resultados de pesquisas do TCU e seus insumos, mesmo que este seja o órgão oficial de controle da APF, os dados foram considerados verdadeiros e realísticos para a pesquisa;
- c) O fato da análise dos resultados terem considerados os critérios adotados pelo TCU na concepção da pesquisa, assim como a avaliação da maturidade da APF em relação ao processo de contratação de soluções de TI, ser um subproduto de uma pesquisa maior que avalia a governança corporativa de TI da APF;
- d) A confiabilidade dos dados em relação as respostas, já que por se tratar de questionários aplicados, os dados foram considerados plenamente em suas respostas para as conclusões em relação a proposta da pesquisa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou os dados relacionados a adesão do processo de contratação de soluções de TI por órgãos ligados à APF, tendo como base a pesquisa documental. Para isto foram analisados diversos documentos oficiais e institucionais, incluindo o Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), que reporta a Governança Corporativa de TI com base em pesquisas com os órgãos ligados a APF.

A técnica de análise documental é caracterizada por ser um método específico, claro e factível em diversos contextos de pesquisa, em função permitindo ainda a inferência do pesquisador no contexto da pesquisa.

Com base na pesquisa realizada é possível concluir que falta maturidade por parte do governo na execução dos processos que regem a contratação de soluções de TI na APF, é um dos grandes desafios tanto para o governo quanto para as empresas contratadas.

REFERÊNCIAS

- _____. 2010b, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário. 2010. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?>>
- ABREU, M. F. The risks of IT outsourcing and the adoption of new IT and its relations with the risks to the competitive strategies of organizations. 2009.
- BARDIN, L. (2016). Análise de conteúdo (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trads.). Lisboa: Edições 70. (Obra original publicada em 1977);
- BECKER, A.L., PRIKLADNICKI, R., AUDY, J.L.N. Strategic Alignment of Software Process Improvement Programs Using QFD, In: 1st International Workshop on Business Impact of Process Improvements, pp. 9-14, Leipzig, Germany, May. 2008.
- BERGAMASCHI, Sydney. Models for the Management of Outsourcing Information Technology: An Exploratory Study. Thesis (doctoral) - University of São Paulo, 2004.
- BERNSTORFF, V. H; CUNHA, J. C. O. organizations to seek and achieve with the outsourcing of information technology In: XXIII Annual Meeting of ANPAD 1999, Foz do Iguaçu / PR ANAL. ANPAD 1999.
- BRAGA, R. Audit of IT Governance. Brasília: TCU/ISC 2009.
- CAVALCANTI, S.C. The New Model IT Solutions Contracting for the Federal Public Administration. 2a. Ed. Belo Horizonte. Publishing Forum 2015.
- CELLARD, André. “A análise documental”. In: POUPART, Jean. A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295.
- CHERMAN, A. & TOMEI, P. A. Códigos de Ética Corporativa e a Tomada de Decisão Ética: instrumentos de gestão e orientação de valores organizacionais? Anais do
- CRUZ, C. S. of. IT Governance and Legal Compliance in the Public Sector: A Framework Reference Normative for IT Service Contracts. 2008. Master's Thesis. Catholic University of Brasilia, Brasilia, 2008. Available at: <Http://www.btdt.ucb.br/tede/tde_arquivos/3/TDE-2008-11-25T123713Z-687 / Public / TextoCompleto Cruz - 2008.pdf>. Accessed: 15/12/2016.
- CUNHA, J. A. C.; YOKOMIZO, C. A. & BONACIM, A. G. Miopias de uma Lente de Aumento: as limitações da análise de documentos no estudo das Organizações. XXXIV Encontro da Anpad – EnANPAD 2010. Rio de Janeiro: 25-29 set. 2010.
- Enanpad, 2003.
- FLICK, U. Introdução à pesquisa qualitativa. São Paulo: Artmed, 2009.

- FOSSÁ, M. I. T. Proposição de um constructo para análise da cultura de devoção nas empresas familiares e visionárias. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.
- GIL, Antonio Carlos; LICHT, René Henrique Götz; OLIVA, Eduardo de Camargo. A utilização de estudos de caso na pesquisa em administração. *BASE – Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*. Ano 2, v. 1, jan./abr.2005, p.47-56.
- KITCHENHAM, B.A., 2004, Procedures for Performing Systematic Reviews, TR/SE-0401, Keele University and Empirical Software Engineering NICT Australia Ltda.
- LAKATOS, E. M. de A.; MARCONI, M. de A. Fundamentos da metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2013.
- LEI Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15/10/2016.
- MAY, Tim. “Pesquisa Documental: escavações e evidências”. *Pesquisa Social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre, Artmed, 2004, p. 205-30.
- MINAYO, M. C. S. O Desafio do Conhecimento. Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: HUCITEC, 2007.
- SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. & GUINDANI, J. P. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*. Ano I, n. I, jul. 2009. Disponível em: <<http://www.rbhcs.com>>. Acesso em 17 mar. 2017.
- SEVERINO, A. J. Metodologia do trabalho científico. São Paulo: Cortez, 2000.
- SILVA, L. S. P. Model of IT Solutions Contracting: A Comparative Analysis to Identify the maturity and adherence to CMMI-ACQ models, CMMI-DEV and CMMI-SVC. 2013. Dissertation (Master in Computer Science) - Computer Center - Federal University of Pernambuco, Recife, Pernambuco, 2013.
- SLTI, Guia de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação. Versão 2.0, Brasília: SLTI, 2014. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/guia-de-ontratacao-de-solucoes-de-tecnologia-da-informacao>>. Acesso em: 15/10/2016.
- SOUZA, E. C. L. & SAMPAIO, A. M. M. Análise de uma Política Pública de Formação de Recursos Humanos: o caso do Programa de Graduação Sanduíche para as Áreas Tecnológicas. *Anais do Enanpad*, 2002.

TCU-Plenary. 2010. Available at:
<[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(c ordao + adj + 2308/2010 + adj + plenário\)](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(c%20ordao%20-%20adj%20-%202308/2010%20-%20adj%20-%20plenario)) [RTD] [b001]>. Accessed: 15/10/2016.

W. S. LIRA; G. A. CANDIDO; G. ARAUJO, and M. BARROS. The search and the use of information in organizations. *Perspectives on Information Science*. Vol. 13, no. 1, Belo Horizonte, 2008.