



Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

 <http://www.zenite.blog.br>  [@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews)  [/zeniteinformacao](https://facebook.com/zeniteinformacao)  [/zeniteinformacao](https://linkedin.com/company/zeniteinformacao)  
 [/zeniteinformacao](https://youtube.com/zeniteinformacao)

## CONTRATAÇÕES DE STIC: O DESAFIO DE ESTABELECEER AS ATRIBUIÇÕES DA ÁREA REQUISITANTE NO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO E NA GESTÃO DO CONTRATO

**Data** Abril de 2025

**Autores** Luiz Claudio de Azevedo Chaves

### CONTRATAÇÕES DE STIC: O DESAFIO DE ESTABELECEER AS ATRIBUIÇÕES DA ÁREA REQUISITANTE NO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO E NA GESTÃO DO CONTRATO

#### LUIZ CLAUDIO DE AZEVEDO CHAVES

Gestor público, jurista, Assessor Especial para Contratações de STIC do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

#### RESUMO

No campo das contratações públicas, um problema crônico sempre foi a distribuição de competências ente os vários setores dos órgãos públicos, quanto ao dever de elaborar Termos de Referência, editais ou realizar a pesquisa de mercado. Se, em um primeiro momento, as normas vigentes eram extremamente tímidas, atualmente, o microssistema normativo vem a cada dia se aperfeiçoando e se sofisticando. Nada obstante, e mormente nos casos das contratações de soluções de TIC, nenhum dos normativos ou documentos técnicos atualmente em vigor apresenta uma definição clara e precisa o suficiente quanto às atribuições específicas do órgão requisitante de uma solução de TIC, bem como sua separação das atribuições do órgão técnico. Portanto, faz-se mister aclarar os conceitos de unidade requisitante/demandante, unidade técnica, fiscal técnico, fiscal demandante, fiscal administrativo, bem assim como objetivar quais as suas respectivas competências, tanto para a fase de planejamento da contratação, como na de execução contratual, de modo que se vejam, em definitivo, dirimidas todas as controvérsias relativas a esse tema, propiciando maior estabilidade e regularidade nos processos de contratação de soluções de tecnologia da informação, sendo este, o objetivo precípua deste trabalho.

Palavras-chave: Licitação. Contrato. Soluções de TIC. Planejamento. Gestão.

#### SUMÁRIO

1. Linhas introdutórias. 2. Situação-problema. 3. O planejamento como princípio básico da contratação pública. 3.1 Artefatos de planejamento da contratação. 4. Da equipe de planejamento e de gestão do contrato. 4.1 Do integrante requisitante. 4.2 Do integrante técnico. 4.3 Do integrante administrativo. 5. Distinção entre unidade demandante (ou requisitante) e área técnica. 6. Conclusões.

## 1. LINHAS INTRODUTÓRIAS

As contratações públicas neste País vêm passando, ao longo dos últimos anos, por um importante processo de aperfeiçoamento para a fase de planejamento da contratação. Abandonou-se a vetusta ideia segundo a qual uma boa contratação decorria (apenas) de um edital de licitações bem elaborado para o reconhecimento de que a confecção dos atos preparatórios é o que realmente importa para o sucesso de uma contratação.

No mesmo diapasão, a atividade de acompanhamento da execução contratual foi se tornando cada vez mais especializada e mais complexa. Se em um primeiro momento, essa atividade recaiu nas mãos de um único agente público denominado "**Fiscal**"<sup>[1]</sup>, que seria a autoridade responsável por acompanhar e fiscalizar a execução contratual em todos os seus aspectos, hodiernamente essa atividade é (ou deveria ser) distribuída entre vários agentes, cada qual com o seu repositório de competências. Isto porque, com o avanço tecnológico e a modernização da Administração Pública, também foram se tornando cada vez mais complexas as contratações, exigindo a especialização das várias vertentes do acompanhamento dos contratos.

Esse movimento foi iniciado com a entrada em vigor da Instrução Normativa nº 02/2008, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que trouxe uma série de disposições mais detalhadas acerca da contratação e gestão dos contratos de prestação de serviços continuados. Pouco depois, veio a Instrução Normativa nº 04/2010, do mesmo Ministério, que cuidou das contratações de soluções de tecnologia da informação. Pela primeira vez vê-se, no arcabouço normativo das contratações públicas, expressões tais como **equipe de planejamento, estudo técnico preliminar, análise de risco, e documento de oficialização da demanda**. Também foi a primeira vez que se vê a descentralização dos atos de fiscalização dos contratos, ao prever as figuras do **fiscal técnico, fiscal administrativo e fiscal requisitante**.

Em 2017, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou a IN 05/2017, que trouxe maior detalhamento à fase de planejamento da contratação de serviços, bem como na atividade de acompanhamento e gestão contratual. Recepcionou e ratificou todos esses conceitos, em franco reconhecimento de que a contratação pública, qualquer que seja o seu objeto é uma atividade necessariamente multi e interdisciplinar. No segmento de TIC e com as mesmas premissas, sobreveio a IN 01/2019/SGD/ME.

Atualmente, a Lei nº 14.133/2021, Lei Geral de Licitações e Contratos, além de elevar o planejamento da contratação à condição de princípio básico de contratação pública<sup>[2]</sup>, recepcionou a IN 05/2017, reforçando as melhores práticas ali descritas. Para o segmento de TIC, entra em vigor a Resolução CNJ nº 468/2022, que acompanha o Guia de Contratações de TIC do Poder Judiciário<sup>[3]</sup>. Percebe-se ainda que vários órgãos da Administração Pública, inclusive, do Próprio Poder Judiciário, elaboraram suas normas internas e seus Guias referenciais de contratação de soluções de TIC.

## 2. SITUAÇÃO PROBLEMA

As contratações públicas neste País vêm passando, ao longo dos últimos anos, por um importante processo de aperfeiçoamento para a fase de planejamento da contratação. Abandonou-se a vetusta ideia segundo a qual uma boa contratação decorria (apenas) de um edital de licitações bem elaborado para o reconhecimento de que a confecção dos atos preparatórios é o que realmente importa para o sucesso de uma contratação.

Mas ainda persistem os conflitos, dentro dos órgãos e entidades do Poder Público, entre unidades requisitantes de soluções de TI e o órgão técnico. Não há uma definição clara o suficiente para distinguir o que é da competência da unidade requisitante de uma solução de TI no desenvolvimento dos estudos técnicos preliminares e do Termo de Referência, o que causa muitos problemas no ambiente organizacional, com reflexos no próprio resultado dos processos de contratação.

Em que pese as normas vigentes orientarem no sentido de que as atividades inerentes ao planejamento da contratação e a gestão dos contratos devam ser confiadas a uma equipe multidisciplinar, obrigatoriamente integrada, dentre outros, por um representante da unidade demandante, o que vem sendo anotado, nas mais diversas contratações deste País que envolve algum produto da área de TIC, é que, não raro, há impasse na definição justamente de qual unidade deve se apresentar como tal, nas situações em que o demandante da solução de TIC é unidade externa ao setor de TI do órgão/entidade. E, mesmo quando a unidade externa acaba convencida da sua posição, também sobram incertezas sobre quais seriam as responsabilidades inerentes ao seu atuar. Do mesmo modo, durante a execução dos contratos, mormente aqueles que envolvem mão de obra dedicada, as atividades de fiscalização que seriam afetas ao Fiscal demandante e ao Fiscal administrativo, acabam sendo abarcadas pelo Fiscal Técnico, que sempre é um representante da unidade de TI que, na maior parte dos casos, é quem está na ponta da execução contratual.

Esses impasses trazem como consequência direta o adiamento da providência. Perde-se precioso tempo em alongados debates até que se definam papéis e responsabilidades. Em decorrência desse problema, já na fase de execução do contrato, anotam-se outros embaraços quanto ao papel a ser desempenhado pelo integrante demandante e administrativo na equipe de gestão contratual.

## 3. O PLANEJAMENTO COMO PRINCÍPIO BÁSICO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

O planejamento de ações é requisito básico em qualquer processo de administração. Administrar é estabelecer uma direção de governabilidade na qual dela são componentes intrínsecos: o planejamento, organização, direção e controle. Para Montana e Charnov<sup>[4]</sup>, “o ato de administrar é trabalhar com e por intermédio de outras pessoas na busca de realizar objetivos da organização bem como de seus membros.” O ato de planejamento consiste na definição de objetivos e metas, em momento anterior à implementação de uma ação de governança. Envolve processos cognitivos que visam estudar as variáveis de um projeto ou ação estratégica; avaliar se tal projeto corresponde a um interesse estratégico da organização e qual nível de interesse ele ocupa no contexto organizacional; identificar possíveis entraves e problemas que podem ocorrer com a sua implementação; verificar a adequabilidade financeira, entre outras ações. Um projeto ou uma ação bem planejada

tenderá a apresentar um resultado muito mais eficiente, evitando desperdício de tempo e de recursos físicos e financeiros.

A noção a partir da qual a sociedade é a dona do interesse primário nas ações do Estado; de que os governantes só se legitimam quando agem no interesse dessa sociedade, fez aproximar os mecanismos da administração pública moderna daqueles encontrados na esfera privada.

O vetusto Direito Administrativo era extremamente verticalizado e dava abrigo a extensas margens de discricionariedade aos gestores públicos e quase nenhum controle jurisdicional e nenhum controle da sociedade. Via de consequência, anotava-se enorme concentração de prerrogativas no Executivo e Legislativo em detrimento do Judiciário, autoritarismo decisório, clientelismo e ausência de mecanismos de controles.

A verdade é que os gestores contemporâneos devem priorizar a técnica e os métodos científicos para solução das demandas de interesse social. Não há mais espaço para práticas e decisões marcadas pelo arbítrio ou por arranjos ocultos e desprovidos de fundamentação. A transparência é a regra geral; a boa governança, um caminho sem volta. Os parâmetros da eficiência exigem conexão com meritocracia, produtividade, objetividade e impessoalidade. Segundo anotam Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino<sup>[5]</sup>:

O planejamento impede que o Estado atue de forma aleatória ou caprichosa. É por meio do planejamento que o Estado pode identificar as necessidades presentes e futuras dos diversos grupos sociais e orientar (inclusive mediante indução positiva ou negativa) a atuação dos agentes econômicos visando o atingimento de fins determinados.

É exatamente nesse contexto, que o planejamento ganha status de princípio básico de contratação pública, tendo sido inserido no rol de princípios afetos a este instituo, consoante dispõe o art. 5º da Lei nº 14.133/2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, **do planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (GN)

Disso decorre que o planejamento deixa de figurar como mero ator coadjuvante nos processos de contratação, passando a ser entendido como um dever do gestor. Eduardo Azeredo Rodrigues<sup>[6]</sup> destaca que a nova lei de licitações e contratos menciona dozes vezes o termo **planejamento**. Para o autor, esse é um indicativo de que a norma pretende inaugurar um novo marco no campo das contratações públicas.

Um planejamento corretamente executado, possibilitará a escolha da solução mais adequada à necessidade de interesse público, bem como uma contratação economicamente viável. Pretende-se impor melhor qualidade ao gasto público, evitando desperdícios de tempo e recursos, com soluções que, ao cabo da execução, não atinjam os objetivos pretendidos, com uma execução contratual sem sobressaltos.

### 3.1 – Artefatos de planejamento da contratação

O planejamento da contratação deverá vir materializado no processo por meio de instrumentos que indiquem, fundamentadamente, a necessidade a ser atendida, as soluções existentes no mercado, a indicação daquela que se apresenta como a mais adequada e viável técnica e economicamente, bem como a individualização completa do objeto a ser contratado, inclusive a forma detalhada da execução contratual. A reunião dessas informações e justificativas se dá com a produção de um conjunto de documentos os quais servirão de base para a decisão da autoridade competente no prosseguimento do processo, bem como balizarão o acompanhamento do alcance dos objetivos colimados, por meio de uma eficiente gestão contratual. Constituem instrumentos do planejamento da contratação:

- a) Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- b) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- c) Matriz de Risco;
- d) Termo de Referência (ou Anteprojeto ou Projeto Básico);
- e) Projeto Executivo.

O Documento de Formalização (ou Oficialização) da Demanda, previsto no art. 12, VII da Lei nº 14.133/2021, já vinha previsto, inicialmente na IN 04/2010/SLTI/MPDG, art. 2º, XI. Após isso, veio se repetindo nas normas infralegais até chegar na IN 05/2017. Trata-se do documento que inicia o processo e que apresenta a necessidade a ser atendida. E essa é a principal característica deste artefato, pois muda completamente o paradigma do ponto de partida da contratação.

Nos órgãos públicos, costumeiramente o início do processo de contratação de obras, serviços e aquisição de coisas, se dava por uma solicitação do requisitante em documentos não padronizados, tais como ofícios, memorandos, pedido de compra, entre outros. Neles, o mais das vezes, o solicitante indicava diretamente o objeto que pretendia ver contratado. Ocorre que nem sempre o objeto a ser contratado era aquele que efetivamente solucionava o problema decorrente da demanda de interesse público. Com o advento do conceito de DFD, o solicitante passa a ter de indicar a necessidade a ser atendida. O objeto será definido no momento seguinte, que é o desenvolvimento dos estudos técnicos preliminares. Portando, a indicação direta do objeto deixa de ser a regra geral e passa a ser situação excepcionalíssima, ocorrendo somente nos casos em que o próprio objeto se confunde com a necessidade, como, por exemplo, nos casos de contratação de um serviço de suporte a um software protegido por patente, em que o prestador é exclusivo na execução dos serviços.

Além de apontar a necessidade de interesse público, o DFD deve discorrer sobre os motivos que ensejam a contratação, a quantidade do objeto a ser contratado e a previsão para o início da execução. Considerando seu conteúdo, a competência para elaboração deste artefato, sem dúvida alguma, é da unidade requisitante.

O ETP é, em resumo, a consolidação de um conjunto de ações a serem empreendidas na fase preparatória da contratação, após emitido o DFD. Com base nas

informações prestadas no DFD, a equipe de planejamento da contratação realizará estudos e investigações que permitam a adoção da melhor e mais viável solução possível, visando o atendimento à necessidade do requisitante. Compõe o rol de atividades relativas a esta etapa do ciclo da contratação:

- a) a verificação e aprofundamento da necessidade da contratação;
- b) a identificação dos principais requisitos da contratação, bem como a estimativa das quantidades a serem contratadas;
- c) demonstrativo das alternativas do mercado e parâmetros que servirão de base para a escolha da solução técnica a ser contratada; e,
- d) o levantamento do valor de referência (análise de mercado) em caráter preliminar.

Além disso, o ETP deverá identificar a necessidade de contratações correlatas ou interdependentes, bem como se haverá necessidade de providências prévias para que o objeto contratado possa atingir seus objetivos.

A Matriz de Risco, em apertada síntese, é o instrumento que consolida os riscos identificados e, após serem qualificados e quantificados, apresenta o tratamento para cada um deles, bem como os prazos e o agente responsável pela implementação das respostas. Deve ser elaborado pela equipe de planejamento, concomitantemente com o desenvolvimento dos estudos técnicos preliminares.

O Termo de Referência, serve às finalidades de individualizar o objeto e dar subsídios para montagem do plano da licitação e servirá ao propósito de fornecer aos interessados todas as informações necessárias à formulação das propostas. A partir dos requisitos descritos no ETP, bem como da solução ali alvitada, o Termo de Referência descreverá minudentemente o objeto da contratação, indicará os critérios de aceitabilidade de proposta e de qualificação técnica, como também, os requisitos de execução contratual de natureza operacional, tais como métodos, prazos, níveis mínimos de serviço, critérios de medição, obrigações acessórias, dentre outros. Segundo o disposto no art. 29, § 2º, da IN 05/2017, como também o art. 15 da Resolução CNJ/468/2022, a competência para a elaboração do Termo de Referência é da unidade requisitante.

Nota-se, portanto, que há um encadeamento lógico na produção de cada um desses artefatos. O DFD precede o ETP, uma vez que este não pode ser realizado sem que haja a identificação da necessidade. Já o Termo de Referência será desenvolvido tendo por base os requisitos da contratação como um todo e a solução escolhida segundo as conclusões do ETP.

O projeto básico e o anteprojeto fazem o mesmo papel do Termo de Referência, sendo o primeiro o documento de referência voltado a obras e serviços de engenharia e o segundo é o documento de referência obrigatório nas contratações sob o regime de empreitada integrada (art. 46, § 2º).

Por fim e em apertada síntese, o projeto executivo é o documento de referência que descreve a metodologia que será utilizado para executar o Projeto Básico (ou o Termo de Referência). Digamos que o TR, Projeto Básico e o Anteprojeto seriam “o quê” se pretende contratar; o Projeto Executivo, seria o “como” se dará a produção do objeto contratado.

#### 4. DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DE GESTÃO DO CONTRATO

No campo das contratações públicas, nunca foi tarefa simples a definição de “quem deve fazer o quê”, ou seja, qual setor ou agente deveria ser responsável por cada uma das diversas tarefas que envolvem a aquisição de coisas ou a contratação de serviços ou obras. Dúvidas sobre qual setor ou o agente deveria se responsabilizar pela elaboração do termo de referência, quem deveria ser o responsável pela pesquisa de mercado, ou ainda quem seria o responsável pela elaboração do edital sempre tumultuaram os corredores dos órgãos públicos. Essa incerteza, o mais das vezes, impõe ao procedimento licitatório irregularidades que obrigam o controle externo a prover, em certos casos concretos, essas definições.<sup>[7]</sup>

Em passado não muito distante, notadamente em momento anterior ao conceito de ETP,<sup>[8]</sup> era muito frequente encontrar órgãos que, em suas rotinas internas, atribuíam ao setor requisitante, a competência para elaborar o Termo de Referência e realizar a pesquisa de mercado, à exceção dos casos de contratação de obras e serviços de engenharia e de soluções de TI, nos quais a identificação da unidade tecnicamente responsável era mais clara.

Em muitos desses casos, a unidade demandante, desconhecendo tecnicamente o objeto a ser contratado, terminava por fixar especificações frágeis e pesquisa de preços irreais, o que abria espaço para contratações aquém das reais necessidades do órgão, com produtos de qualidade risível e/ou valores muito acima do mercado.

As contratações públicas devem ser vistas como processo de trabalho complexo que se inicia com a requisição do bem, serviço ou obra. Mas em um órgão pública ninguém contratada nada agindo isoladamente. O desenvolvimento sistêmico da instrução do processo de contratação, desde a fase preparatória até a execução completa do contrato com o recebimento definitivo do objeto, envolve, necessariamente, a intervenção de vários especialistas e de vários setores administrativos do contratante. Esses setores congregam seus esforços, acervos, conhecimentos e técnicas para atingir a finalidade pretendida, qual seja, a de realizar a melhor contratação possível. Com precisão e perspicácia, Antonio França da Costa, Luiz Gustavo Gomes Andrioli e Carlos Renato Araujo Braga<sup>[9]</sup> anotam que:

Enxergar a aquisição pública como um processo é compreender que existe uma série de atividades, com entradas e saídas bem definidas e que cada atividade depende daquela que lhe precede.

Entretanto, historicamente o que se observava (ainda se observa) na imensa maioria dos órgãos e entidades do Poder Público é que cada um desses agentes, atuando dentro da sua especialidade, se comportava de forma desconectada das demais atividades, concentrando-se especificamente nas suas atribuições. Pode-se dizer que o processo de trabalho sofre, nesses casos, uma abordagem meramente multidisciplinar, ou seja, a soma da atividade de profissionais de diversas áreas, não implicando em integração destes para atingir o nível de entendimento mais amplo do projeto. Essa forma de atuar invariavelmente atrasa a instrução do processo de contratação em razão das intermináveis idas e vindas processuais, adiando a tomada da providência.

A ideia de se instituir uma equipe de planejamento da contratação é justamente evitar esse desenlace e incentivar o trabalho colaborativo. Como a equipe a ser designada é multidisciplinar, isto é, composta por representantes de todos os setores que interferem diretamente na contratação, a ideia é que se reduza o prazo de tramitação do processo, eliminando essas “idas e vindas” processuais, pois todos os interventores já estariam em trabalho concatenado e simultâneo, sendo essa a principal razão de existir de uma equipe de planejamento da contratação, cuja definição está presente na IN 05/2017/SEGES/MPDG:

Art. 22. [...].

§ 1º A equipe de Planejamento da Contratação é o conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.

A IN 058/2022/SEGES/ME, que regulamenta especificamente sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal, traz redação praticamente idêntica ao definir equipe de planejamento como:

Art. 3º [...]

VII - equipe de planejamento da contratação: conjunto de agentes que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos-operacionais e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.

Bem mais concisa é a definição da IN 01/2019/SGD/ME:

Art. 2º

[...]

V - Equipe de Planejamento da Contratação: equipe responsável pelo planejamento da contratação, composta por:

- a) Integrante Técnico: servidor representante da Área de TIC, indicado pela autoridade competente dessa área;
- b) Integrante Administrativo: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área; e,
- c) Integrante Requisitante: servidor representante da Área Requisitante da solução, indicado pela autoridade competente dessa área;

Fundamentalmente, a missão da equipe de planejamento da contratação é elaborar os estudos técnicos preliminares e a matriz de risco, o que envolve, a avaliação da demanda apresentada pelo requisitante no DFD. A partir desse documento, a equipe buscará as alternativas disponíveis no mercado e que possam atender à necessidade e, após compará-las, propor aquela solução que se mostre mais adequada para o atendimento aos objetivos pretendidos, inclusive sob o aspecto econômico. Também será



responsável pela pesquisa de mercado e pela identificação e análise de riscos envolvidos na contratação, para, ao final, entregar os subsídios necessários à elaboração do Termo de Referência (ou Projeto Básico ou Anteprojeto, conforme o caso).

A Equipe de Planejamento tem como primeiro insumo de trabalho, a necessidade de negócio, estampada no Documento de formalização da Demanda – DFD. Tal documento é originado justamente na unidade demandante. Daí porque sua presença integrando a equipe de planejamento da contratação é essencial, pois é a unidade que sente a dor a ser tratada com a contratação pretendida e, logo, sua participação é decisiva para a escolha da solução.

Portanto, a designação de uma equipe de planejamento, visa também acabar com todas as discussões acerca da distribuição de competências na fase preparatória da contratação, uma vez que, sendo multidisciplinar, não haverá mais um único agente responsável e, sendo assim, os riscos de uma determinada atividade recair em agente que não dispõe do conhecimento necessário se vê totalmente afastado.

A composição da equipe de planejamento não é definida de forma direta na IN 05/2017/SEGES/MPDG (contratação de serviços continuados), tampouco na IN 058/2022/SEGES/ME (elaboração do ETP). Já a IN SGD/ME nº 01/2019, atualizada pela IN 047/2022 (contratação de STIC), em seu art. 2º, IV, define que a equipe de planejamento deverá ser composta pelos seguintes agentes: a) o representante da unidade demandante (ou requisitante), b) o representante da área técnica; e, c) o representante administrativo<sup>[10]</sup>.

No mesmo sentido, no âmbito do Poder Judiciário há a Resolução CNJ 468/2022, a qual regulamenta as contratações de STIC para os órgãos jurisdicionados.

Claro que esta é uma composição mínima, pois se a ideia é ter um conjunto de agentes que reúnam capacidades que permitam a melhor escolha para a Administração, a equipe de planejamento poderá ser integrada por outros profissionais que possam contribuir para o desenvolvimento dos estudos técnicos preliminares, a critério da autoridade competente.

Para a fase de execução contratual, a IN SGD/ME nº 01/2019, em seu art. 2º, V, também prevê a constituição de uma equipe, composta por representantes dos mesmos setores que integraram a equipe de planejamento da contratação, podendo coincidir com os mesmos agentes designados para o planejamento. Seguindo o mesmo caminho, a Resolução CJN nº 468/2022:

Art. 22. A equipe de gestão de contrato é composta pelo gestor do contrato, responsável por gerir a execução contratual e pelos fiscais demandante, técnico e administrativo, responsáveis por fiscalizar a execução contratual.

Se, de um lado, para a equipe de planejamento da contratação, os normativos não estabelecem a quem deverá recair a coordenação dos trabalhos, do outro, para a gestão do contrato o normativo entrega a coordenação dessa atividade ao Gestor do contrato, sendo, portanto, de natureza auxiliar a atuação dos demais atores: fiscal demandante, fiscal técnico e fiscal administrativo.

No que concerne ao modo de atuar, na prática do dia a dia, a equipe de planejamento da contratação irá atuar colaborativamente, cada um contribuindo com suas percepções dentro das suas respectivas áreas de conhecimento. Ao final, o resultado desse trabalho se consolidará no ETP, que deverá ser assinado por todos os integrantes.

Quanto à equipe de gestão, o funcionamento é um pouco diverso. Muito embora seja desejável e de excelente alvitre que a equipe trabalhe em uníssono e auxílio mútuo, o fato é que cada integrante possui competências e responsabilidades distintas. Mais ainda. Há que se garantir independência técnica a cada um dos integrantes da equipe de gestão, de maneira que possam exercer seu ofício sem amarras ou influências políticas.

Assim sendo, um determinado integrante não pode se imiscuir na competência do outro. E, o Gestor, por ser o coordenador dos trabalhos e principal responsável pelo mister de acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, pode avocar a competência dos demais integrantes e até mesmo decidir de forma diversa de seus auxiliares.

Cada integrante responderá pela sua parte no acompanhamento do contrato e, quanto ao “atesto” da fatura, o fará especificamente sobre os pontos a que se referem o seu atuar. Somente o “atesto” do Gestor é que pode suprir os dos demais integrantes.

#### 4.1 Do Integrante Requisitante

Em linhas gerais, pode-se afirmar que unidade requisitante/demandante é aquela que tem uma necessidade a ser atendida por uma contratação (que pode ser uma obra, um equipamento ou um serviço). Portanto, é a unidade que depende diretamente daquele objeto para o cumprimento ordinário do seu mister institucional. É bastante objetiva a definição imposta no Decreto Federal nº 10.947/2022:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

II - requisitante - agente ou unidade responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requerê-la;

O requisitante não pode ser confundido com o usuário, muito embora possa sê-lo. Nas organizações públicas, há inúmeras contratações em que a área demandante é responsável por prover várias unidades ou até mesmo o órgão como um todo. Mobiliário de escritório é um objeto que serve a todos os setores, mas normalmente o requisitante é o setor de compras ou o setor de patrimônio. É o mesmo caso de materiais de consumo, como material de expediente (papelaria) e de suprimentos de informática, justamente porque são esses setores os responsáveis pelo controle de estoque e distribuição. Assim, nos exemplos acima, o setor compras/patrimônio aparece como requisitante porque é quem detém o **múnus** de prover todo o órgão com aqueles materiais.

O mesmo ocorre em relação às contratações de soluções de TIC. Em virtude de suas atribuições institucionais, o setor de TI do órgão figura como unidade requisitante em grande parte das contratações desse segmento. Afinal, prover o órgão de infraestrutura de rede, manter atualizado o parque de *hardware*, promover segurança cibernética, disponibilizar serviços de nuvem pública e de banco de dados para hospedar sistemas e

dados, dentre outras, constituem nitidamente obrigações institucionais que recaem no setor de TI.

Vertendo o olhar para os casos de TIC, há inúmeras outras contratações desse segmento que não fazem parte do rol de interesses institucionais do setor de TI, servindo especificamente a uma necessidade de um determinado setor. A contratação da subscrição do *software* Alto Qi, voltado a projetos e gestão da construção na modelagem BIM (*Building Information Modeling*) não é afeto ao dia a dia do setor de TI. Interessa diretamente ao setor de Engenharia. Uma plataforma de ensino a distância, em que pese tratar-se de uma solução de TIC, tem como interessado direto a escola de governo.

Nos dois exemplos acima, são as respectivas unidades — engenharia e escola de governo — que sentem a necessidade a ser atendida. São elas que conhecem o problema a ser enfrentado e o que a solução deve apresentar em termos de funcionalidades, ainda que não o saibam com precisão, por desconhecimento técnico do objeto. Mas, sem sombra de dúvida, saberão reconhecer se a solução indicada atenderá ou não às suas necessidades.

Por esse motivo é que, muito corretamente, os normativos aqui citados, incluem como integrante da equipe de planejamento da contratação, um agente representante da unidade demandante, pois, sem ele, seria impossível ao setor de TI atender adequadamente à necessidade de interesse público estampada no Documento de Formalização da Demanda justamente em razão do desconhecimento do campo de negócio e das premissas que devem ser atendidas. Reprise-se, por oportuno, o teor do art. 22, §1º, da IN 05/2017 e do art. 3º, VII, da IN 058/2022:

Art. 22. [...]

§ 1º A equipe de Planejamento da Contratação é o conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos **e de uso do objeto**, licitações e contratos, dentre outros. (GN)

Art. 3º [...]

VII - equipe de planejamento da contratação: conjunto de agentes que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos-operacionais **e de uso do objeto**, licitações e contratos, dentre outros. (GN)

A parte grifada de ambos os dispositivos é reveladora quanto à necessidade da presença do representante da unidade requisitante. Como a equipe de planejamento será responsável pela escolha e definição técnica da solução, e esta incluirá aspectos relacionados ao **uso do objeto**, por óbvio que tais aspectos somente podem ser definidos por aquele que sente a dor da necessidade a ser atendida, ou seja, pela unidade requisitante.

Em relação à equipe de gestão, a Resolução CNJ nº 468/2022 aduz que os papéis do fiscal demandante e técnico poderão recair na mesma pessoa, desde que justificadamente. A justificativa se baseará no fato de a própria unidade requisitante ser aquela que detém o conhecimento técnico sobre a solução.

O Guia de Contratações do Poder Judiciário não é preciso ao definir que ao fiscal demandante competirá o acompanhamento do contrato sob o ponto de vista do negócio e funcional da solução.

No geral, o Fiscal requisitante se responsabilizará pelo acompanhamento da execução do contrato no que concerne aos aspectos de uso e de utilidade do objeto, isto é, se, de fato, o executor vem entregando o que prometia na proposta e se as funcionalidades atendem à necessidade descrita no DFD.

Tomando por base os exemplos acima utilizados, no contrato de subscrição do *software* Alto Qi, o representante do setor de engenharia indicado como Fiscal Requisitante, atestará a fatura do prestador de serviços no que concerne à operabilidade normal das funcionalidades, se o suporte está de acordo com as cláusulas do Termo de Referência, em termos de prazos de atendimento e de efetividade.

A separação das competências não se restringe ao ato de atestar a fatura. No dia a dia da execução, cada integrante é responsável pelo acompanhamento das cláusulas contratuais que lhes são afetos. Caso haja alguma inconsistência sobre uma questão de ordem administrativa que chegue ao conhecimento, por exemplo, do Fiscal Requisitante, este deverá comunicar ao Fiscal Administrativo ou ao Gestor, para que, estes, tomem as providências que entendam necessárias.

## 4.2 Do Integrante Técnico

O integrante técnico será, obrigatoriamente, um representante da área de tecnologia da informação do órgão, *in casu*, da SGTEC ou do DESEG.

Tendo por parâmetro os requisitos estabelecidos pelo Integrante Demandante, sua função na equipe de planejamento é fornecer os subsídios técnicos necessários para a identificação das soluções de mercado que tenham potencial para atender a necessidade do demandante, bem como balizar tecnicamente a escolha. Também é o responsável pela especificação técnica do objeto a ser contratado, assim como redigir as cláusulas contratuais de natureza operacional, o que inclui as regras de transição contratual, os níveis mínimos de serviço e a metodologia de medição dos mesmos.

Também será o responsável por fixar os parâmetros de qualificação técnica a ser exigido em sede de habilitação e os critérios de aceitabilidade de proposta, considerando, inclusive, normas especiais.

Na execução do contrato, comporá a equipe de Gestão, se responsabilizando pela aferição da conformidade com os critérios técnicos estabelecidos, assim como se os níveis mínimos de serviço (NMSs) estão em conformidade com o estabelecido.

## 4.3 Do Integrante Administrativo

De plano, destaque-se que a Resolução CJN nº 468/2022 indica que o representante Administrativo, em regra, não poderá ser escolhido dentre os servidores que atuam na área de TI do órgão. É a redação do parágrafo único de seu art. 7º:

Art. 7º [...].

Parágrafo único. O integrante administrativo designado pela autoridade competente não poderá ser servidor da área de TIC, salvo em situações excepcionais, por decisão devidamente fundamentada.

Trata-se do integrante que conhece e domina os aspectos relacionados às contratações públicas. Afinal, de nada adiantaria a presença de um profissional técnico que seja o *expert* sobre a solução alvitada, mas que não tem conhecimento sobre as normas legais, limites e vedações impostas pela lei para fins de contratação.

O integrante administrativo contribui na equipe, orientando os demais pares para que as especificações técnicas e cláusulas contratuais de natureza operacional não causem restrições ao caráter competitivo, ou que, caso sejam restritas, que estejam acompanhadas das devidas justificativas técnicas. Conduz os demais integrantes, *e.g.*, na escolha das parcelas de maior relevância para fixação dos requisitos de qualificação técnica; adequa a pesquisa de mercado, indicando as fontes idôneas de dados e parâmetros de precificação. Em suma, prepara os artefatos para que estes estejam alinhados às disposições legais e que possam ser aprovados posteriormente pelo órgão de assessoramento jurídico, no exercício da competência descrita no art. 53, da Lei nº 14.133/2021.<sup>[11]</sup> Segundo o Guia de Contratações de TIC do Poder Judiciário, do CNJ<sup>[12]</sup>, constituem atribuições e responsabilidades do integrante Administrativo:

3 - Integrante administrativo: servidor representante da Área Administrativa do órgão, indicado pela autoridade competente dessa área. As suas atribuições são especificar, em conformidade com os requisitos estabelecidos pelo Integrante Demandante, sempre que aplicável, os seguintes aspectos administrativos da contratação, entre outros pertinentes:

- a) Auxiliar e orientar os integrantes das áreas Demandante e de Tecnologia da Informação e Comunicação nos aspectos administrativos em todas as fases da contratação;
- b) Apresentar ou definir requisitos, modelos, diretrizes e obrigações contratuais, planilha de formação de preço, questões tributárias, trabalhistas, previdenciárias, entre outras orientações pertinentes, observando os aspectos legais e normativos relacionados à contratação do objeto;
- c) Orientar a elaboração da planilha de formação de preço e demais instrumentos administrativos necessários;
- d) Apontar as possíveis modalidades de licitação para a solução, seus benefícios e riscos, em consonância com as orientações dos órgãos de controle e a experiência recente de outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

Para a fase de execução contratual, o normativo do CNJ prevê o mesmo impedimento indicado para a fase de planejamento, ou seja, não poderá ser servidor pertencente aos quadros da área de TI do órgão (art. 24, § 3º).

III - Fiscal Administrativo do Contrato: servidor representante da Área Administrativa do órgão, indicado pela respectiva autoridade competente para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos administrativos da execução, especialmente os referentes ao

recebimento, pagamento, sanções, aderência às normas, diretrizes, obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas e demais obrigações contratuais.

O papel do fiscal administrativo, portanto, é se responsabilizar pelos aspectos relacionados à aplicação da legislação licitatória e, quando for o caso, da legislação trabalhista. Se a fatura está acompanhada dos documentos necessários à instrução do pagamento, bem como as demais questões de ordem administrativas.

## **5. DISTINÇÃO ENTRE UNIDADE DEMANDANTE (OU REQUISITANTE) E ÁREA TÉCNICA**

Atualmente, a questão mais crítica no campo das contratações de soluções de TIC, é justamente a identificação da área que seria a unidade demandante, quando esta é externa ao setor de TI do órgão. Há uma tendência histórica em se considerar que tudo que envolve TI (antigamente se dizia “informática”) deveria ficar a cargo deste setor. Em virtude desse hábito, observa-se uma forte resistência de outras unidades, mesmo quando pertinente, em se enxergar como unidade requisitante e, conseqüentemente, responsável pelo planejamento da contratação dentro da sua esfera de atribuições. Também pode-se atribuir a essa resistência, o fato de não haver uma definição precisa sobre quais seriam as competências dessa unidade; onde começam e onde terminam suas responsabilidades, tanto na fase de planejamento como na de gestão do contrato.

Sendo assim, mister se faz aclarar, em definitivo, o conceito de área demandante, bem como listar as suas naturais competências no ciclo de vida do processo de contratação de STIC, diferenciando-se das competências e atribuições da SGTEC.

A IN 05/2017, em que pese citar inúmeras vezes a expressão “setor requisitante”, não se dedicou a conceituar o termo. Já a IN 058/2022, assim o define:

Art. 3º [...].

V - requisitante: agente ou unidade responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requerê-la;

A IN 01/2019/SGD/ME, assim dispôs:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I - Área Requisitante da solução: unidade do órgão ou entidade que demande a contratação de uma solução de TIC;

No âmbito do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça elaborou o Guia de Contratações de TIC do Poder Judiciário, em que define, Área Demandante como sendo a “unidade do órgão responsável por demandar Soluções de TIC e pelos aspectos funcionais da contratação.”

Em um primeiro olhar, parece que a solução de se reconhecer o que pertence à unidade requisitante gira em torno do conceito de “aspectos funcionais”. Porém, o próprio Guia não foi feliz em oferecer essa conceituação com a objetividade e precisão necessária. Senão vejamos:

**Aspectos Funcionais da Solução:** conjunto de requisitos (funcionalidades) relevantes, vinculados aos objetivos de negócio e ligados diretamente às reais necessidades dos usuários finais, que deverão compor a Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação desejada;

Como se pode notar, o conceito se abre para outro subconceito, qual seja: “objetivos de negócio”. Segundo consignou a Escola Nacional de Administração Pública-ENAP, em seu Curso *Planejamento da Contratação de TIC*,<sup>[13]</sup> objetivos ou necessidade de negócio seriam funções, componentes, capacidades e caracteres que a solução deva apresentar para cumprir com o seu propósito, dando atendimento adequado à demanda ou ainda solucionar o problema identificado pela área requisitante.

Na prática, o referido estudo, reconhece que a definição dessas características representa, em verdade, o detalhamento do objeto. Isso significa que ter estabelecido os conceitos de “aspectos funcionais” e “necessidade de negócio” não foi suficiente para definir o papel da unidade requisitante, mormente, quando essa unidade é externa ao setor de TIC do órgão, *in casu*, a SGTEC.

A IN 94/2023/SGD/ME lista o que seria da competência da unidade requisitante:

Art. 16. Na especificação dos requisitos da contratação, compete:

I - ao Integrante Requisitante, com apoio do Integrante Técnico, definir, quando aplicáveis, os seguintes requisitos:

- a) de negócio, que independem de características tecnológicas e que definem as necessidades e os aspectos funcionais da solução de TIC;
- b) de capacitação, que definem a necessidade de treinamento, de carga horária e de materiais didáticos;
- c) legais, que definem as normas com as quais a solução de TIC deve estar em conformidade;
- d) de manutenção, que independem de configuração tecnológica e que definem a necessidade de serviços de manutenção preventiva, corretiva, evolutiva e adaptativa;
- e) temporais, que definem datas de entrega da solução de TIC contratada;
- f) de segurança e privacidade, juntamente com o Integrante Técnico; e (Alterado pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021)
- g) sociais, ambientais e culturais, que definem requisitos que a solução de TIC deve atender para estar em conformidade com costumes, idiomas e ao meio ambiente, dentre outros, observando-se, inclusive, a Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 19 de janeiro de 2010; (Alterado pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021)

A despeito da evolução da legislação, tornando mais sofisticado o processo de contratação, muitas dúvidas ainda assombram os setores internos dos órgãos e entidades do Poder Público, principalmente, no que concerne aos passos iniciais da contratação quando o tema é afeto à área de tecnologia da informação e comunicação e a área demandante é externa ao setor de TI do órgão. A falta de uma definição mais precisa de

competências e responsabilidades tumultua os trabalhos da equipe de planejamento, o que, consequentemente, atrasa a providência.

É comum as áreas externas ao setor de TI formarem convicção no sentido de que não são, elas próprias, as responsáveis pela definição de certos aspectos da contratação. E, nesse contexto, acabam deixando ao alvedrio do integrante técnico definições que deveriam partir da unidade demandante. Ao mesmo tempo, o integrante técnico não se sente à vontade para tomar decisões e formular requisitos que deveriam vir justamente daqueles setores.

As atribuições do integrante requisitante e do integrante técnico são complementares. Um não é suficiente sem ou outro para que sejam desenvolvidos os estudos técnicos preliminares. A unidade técnica dependerá da intervenção do demandante, para poder traçar a melhor estratégia da contratação, indicar a melhor solução e as especificações mínimas. Sem saber qual será a utilidade do objeto, a necessidade a ser atendida e os problemas a serem enfrentados, haveria o risco de o integrante técnico propor uma solução que, na prática, se tornaria inadequada ao seu desiderato.

O desafio, portanto, a ser enfrentado é justamente identificar, nos casos em que a unidade demandante é externa ao setor de TI, quais são suas específicas atribuições, tanto na fase de planejamento da contratação como na de gestão do contrato.

O glossário que integra o já citado Guia de Contratações de STIC do CNJ, fixa os conceitos de área e integrante demandante, identificando que se trata da “unidade do órgão responsável por demandar Soluções de TIC e pelos aspectos funcionais da contratação.” A respeito do que seria “aspectos funcionais”, o referido Guia assim dispõe:

7. Aspectos Funcionais da Solução: conjunto de requisitos (funcionalidades) relevantes, vinculados aos objetivos de negócio e ligados diretamente às reais necessidades dos usuários finais, que deverão compor a Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação desejada;

Percebe-se, pois, que o cerne da identificação da área requisitante está no conceito de “aspectos funcionais da solução”. Além dos documentos e normas aqui já citadas, foram pesquisados vários outros documentos técnicos da Administração Pública relacionados à contratação de soluções de TIC<sup>[14]</sup>. Em nenhum deles foi possível encontrar uma definição mais precisa sobre tal conceito, o que exige que nele nos aprofundemos, com base na prática do dia a dia das contratações dessa peculiar categoria de objetos.

Apesar de presente em documento de caráter normativo, a extração do conteúdo desse conceito certamente não virá da ciência jurídica. Por certo é a área do conhecimento humano afeta ao normativo que dará os subsídios necessários à sua perfeita compreensão.

A expressão utilizada pela norma – aspectos funcionais – certamente encontra origem nas expressões *requisitos funcionais* e *não funcionais*, conceitos mezinhos na seara da engenharia de requisitos e muito utilizada para explicar funções e etapas no desenvolvimento de um aplicativo de TIC ou até mesmo de um protótipo.

Fernando Cunha, em seu Blog Mestres da Web<sup>[15]</sup>, oferece um panorama do que venha a ser aspectos funcionais e não funcionais no campo da engenharia de requisitos.



Segundo o mesmo:

Em geral, um requisito funcional é uma funcionalidade específica que o sistema legado deve ter, ou seja, uma ação que precisa ser capaz de realizar. Já um requisito não funcional refere-se a características ou qualidades do sistema, como desempenho, segurança, facilidade de uso, confiabilidade, e assim por diante.

Prossegue o autor, explicando que os requisitos funcionais são todos os problemas e necessidades que devem ser atendidos e resolvidos pela solução, por meio de funções ou serviços. São especificações que definem as funções e comportamentos que a solução deve apresentar para atender às necessidades do usuário. Eles descrevem o que a solução deve fazer em diferentes situações, sempre do ponto de vista do usuário. Logo, os requisitos funcionais são aqueles que visam entregar a solução dos problemas do usuário.

Ora, se os requisitos funcionais dizem respeito aos problemas e necessidades, por óbvio que essas informações só podem ter origem por aquele que sente a dor a ser tratada, ou seja, o setor requisitante. Na publicação citada, o autor lista exemplos de requisitos funcionais:

- a) inserir dados em um formulário;
- b) buscar pratos específicos em um cardápio;
- c) consultar o status de um pedido;
- d) realizar compras;
- e) comunicar-se com um atendente;
- f) alterar informações de um registro;
- g) elaborar relatórios.

Os requisitos funcionais são importantes para garantir que a solução atenda às necessidades dos usuários finais. Eles servem como um guia para o desenvolvimento e garantem que todos os recursos essenciais estejam incluídos. Além disso, ajudam a evitar mal-entendidos durante o desenvolvimento da solução, pois deixam claro o que é dela esperado.

Quanto aos requisitos não funcionais, o especialista em Análise de Negócio, Fabrício Laguna<sup>[16]</sup>, explica que se trata do conjunto de requisitos que dizem respeito às qualidades e características que a solução deve apresentar para que os objetivos colimados pelo usuário seja atendido. Referem-se, pois, às características ou qualidades que a solução deve possuir para atender às expectativas dos usuários. Eles descrevem os atributos que o sistema deve ter, tais como desempenho, confiabilidade, segurança, usabilidade, entre outros.

Sendo assim e em apertada síntese, na fase de planejamento da contratação, ao integrante requisitante, compete descrever qual o problema a ser resolvido pela solução pretendida, o estabelecimento das funcionalidades e serviços que a solução precisa apresentar. Ao integrante técnico, interpretando e traduzindo as informações do

requisitante, caberá discorrer sobre como a solução terá de ser apresentada em termos de operabilidade. Um exemplo simples auxiliará a compreensão dessas definições.

Uma biblioteca que está com dificuldade de controlar os empréstimos bem como a atualização das obras de seu acervo, solicita a contratação de uma solução que possa automatizar essas tarefas, que atualmente é feita de forma manual por meio de fichas físicas, tanto dos frequentadores da biblioteca como do acervo. Instalada a equipe de planejamento, o representante da biblioteca, na qualidade de integrante requisitante terá de definir, dentre outros, os seguintes requisitos funcionais:

- a) que a solução precisa oferecer a possibilidade de formar cadastro de usuários da biblioteca;
- b) quais dados de usuários precisam ser cadastrados;
- c) que possa extrair relatórios de empréstimos e devolução de obras do acervo;
- d) que possibilite envio de e-mail automático para o usuário, lembrando do prazo para devolução da obra;
- e) que possibilite ao usuário solicitar prorrogação do prazo de devolução;
- f) que permita o cadastramento do acervo e que possibilite pesquisa para localização da obra na prateleira, pelo autor, por editora e pelo título da obra.

Perceba-se que nenhuma dessas características e funcionalidades poderia ser indicada senão pelo próprio requisitante, pois é ele quem sente a dor a ser tratada. Não caberia ao integrante técnico substituí-lo nessa função. Claro que, a partir da experiência em outros projetos, o integrante técnico poderá até sugerir serviços e funcionalidades ao integrante requisitante, mas a palavra final sobre esses requisitos sempre será do requisitante. Tanto que na atividade de desenvolvimento de software, um dos profissionais mais importantes é justamente o analista de Requisitos, por se tratar do profissional que traduz as necessidades funcionais para o time de desenvolvedores.

No mesmo exemplo, ficaria a cargo do integrante técnico discorrer sobre:

- a) sistema operacional;
- b) requisitos de segurança cibernética (tipos de senhas de autenticação etc.);
- c) interoperabilidade com outros sistemas;
- d) definir a quantidade de usuários que poderão operar simultaneamente a solução;
- e) critérios de acessibilidade;
- f) adequabilidade com a LGPD;
- g) critérios e níveis de escalabilidade.

Em consequência dessa definição, na fase de gestão de contratos, tudo aquilo que se referir à execução sob o aspecto funcional será atribuição do fiscal requisitante. No exemplo acima, se a solução não está permitindo a extração do relatório, caberia ao fiscal

requisitante notificar a contratada para que apresente a solução no tempo devido. Já se a solução não está adequada à LGPD ou não permite interoperabilidade com os sistemas internos, caberia ao fiscal técnico gerenciar tais correções junto à contratada.

## 6. CONCLUSÕES

Em que pese as definições acima propostas trazerem um pouco de luz sobre alguns pontos controvertidos, é absolutamente necessário que cada órgão debata internamente e crie rotinas de trabalho que distribuam objetivamente e com o nível de precisão adequado, as competências dos órgãos requisitantes na equipe de planejamento da contratação e de gestão do contrato. Este parece ser o melhor caminho a ser adotado, uma vez que cada órgão terá a oportunidade de, com base nos seus próprios problemas, dar o melhor direcionamento às unidades organizacionais. Ademais disso, um guia interno ou uma rotina administrativa interna tem, por sua natureza, a flexibilidade necessária para que seja continuamente atualizada e aperfeiçoada, quanto mais se considerado trata-se de um campo de negócio que cria novas soluções a cada dia.

---

[1] O termo “fiscal” não constava das normas licitatórias anteriores. Passou a ser utilizado em decorrência da redação do art. 57, do Decreto-Lei nº 2.300/1986 (A execução do contrato deverá ser acompanhada e **fiscalizada** por um representante da Administração, especialmente designado.) e art. 67, da Lei nº 8.666/1993 (A execução do contrato deverá ser acompanhada e **fiscalizada** por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.)

[2] Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)

[3] Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/01/guia-de-contratacoes-de-tic-do-judiciario.pdf>. Acesso em 11/04/2025.

[4] MONTANA, Patrick J. e CHARNOV, Bruce H. Administração. São Paulo: Saraiva, 2003.

[5] PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Série Coleção Síntese Jurídica, no 2. Rio de Janeiro: Impetus, 2003, p. 05.

[6] RODRIGUES, Eduardo Azeredo *in* O Princípio do Planejamento nas Licitações e Contratações Públicas. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 11-39, Jan.-Abr. 2023.

[7] O TCU, em diversos julgados, verificou o acúmulo de funções e a distribuição inadequada de competências nos órgãos públicos. Vide: Acórdão nº 4.848/2010, Primeira Câmara, em que decidiu que não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidos na aquisição do objeto. Já no Acórdão nº 3.381/2013, Plenário, o TCU a atribuição ao Pregoeiro da responsabilidade pela elaboração do edital constitui violação ao princípio da segregação de funções (no mesmo sentido, vide Acórdão nº 2146/2022 e 2448/2019 – Plenário).

[8] O conceito de ETP, na qualidade de artefato de planejamento da contratação ingressou pela primeira vez no microssistema normativo das contratações públicas com o advento da Instrução Normativa nº 04/2010, e assim mesmo era documento afeto às contratações de STIC. A Instrução Normativa nº 05/2017 estendeu o dever de produzir esse artefato às contratações de serviços. E, finalmente, a Lei nº 14.133/2021 (art. 18, I c/c § 1º) tornou o ETP documento obrigatório para todas as contratações.

[9] Estudos técnicos preliminares: o calcanhar de Aquiles das aquisições públicas. Revista do TCU, nº 139, maio/agosto 2017. Brasília: TCU.

[10] No mesmo sentido: IN 94/2023/SGD/ME, art. 2º IV.

[11] Lei nº 14.133/2021, art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

[12] Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/01/guia-de-contratacoes-de-tic-do-judiciario.pdf>. Acesso em 24/03/2025.

[13] Disponível em: <file:///C:/Users/Luiz/Downloads/M%C3%B3dulo%20%20-%20Planejamento%20da%20Contrata%C3%A7%C3%A3o%20de%20TIC..pdf>. Acesso em 17/09/2024.

[14] Foram pesquisados, dentre outros, os seguintes documentos: ENAP, Módulo 2 Planejamento da Contratação de Soluções de TIC, disponível em: [file:///C:/Users/lcchaves/Downloads/M%C3%B3dulo%20%20-%20Planejamento%20da%20Contrata%C3%A7%C3%A3o%20de%20TIC.%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/lcchaves/Downloads/M%C3%B3dulo%20%20-%20Planejamento%20da%20Contrata%C3%A7%C3%A3o%20de%20TIC.%20(1).pdf)

acessado em 24/03/2025; TRF 2ª. Região, Guia para contratação de solução de tecnologia da informação e comunicação. Disponível em:

[https://ww2.trt2.jus.br/fileadmin/transparencia/licitacoes/ti/Guia\\_de\\_Contratacao\\_de\\_Solucoes\\_de\\_TIC.pdf](https://ww2.trt2.jus.br/fileadmin/transparencia/licitacoes/ti/Guia_de_Contratacao_de_Solucoes_de_TIC.pdf) Acessado em 24/03/2025; TRT 14ª. Região, Método operacional padronizado para contratação de TIC. Disponível em:

<https://portal.trt14.jus.br/portal/sites/default/files/mapeamento-processo-2021-09/MOP%20-%20Processo%20de%20Contrata%C3%A7%C3%B5es%20de%20TIC%20v%202.0%20com%20anexos.pdf> Acessado em 24/03/2025; TRT 2ª. Região, Manual para contratação de solução de tecnologia da informação e comunicação. Disponível em:

[https://www.trt2.jus.br/images/transparencia/licitacoes/ti/Procedimentos\\_Contratacao\\_TI.pdf](https://www.trt2.jus.br/images/transparencia/licitacoes/ti/Procedimentos_Contratacao_TI.pdf) Acessado em 24/03/2025; TCE/SC, Guia para contratação de soluções de tecnologia da informação e comunicação (TIC). Disponível em:

[https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/GUIA%20TIC%2001%20PLANEJAMENTO\\_0.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/GUIA%20TIC%2001%20PLANEJAMENTO_0.pdf) Acessado em 24/03/2025; CNMP, Manual de orientações técnicas para contratações de tecnologia da informação no ministério público brasileiro. Disponível em:

[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CPE/MP\\_Digital/Manuais/MOTec.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CPE/MP_Digital/Manuais/MOTec.pdf) Acessado em 24/03/2025.

[15] CUNHA, Fernando. Requisitos funcionais e não funcionais: o que são?. Disponível em: <https://www.mestresdawe.com.br/tecnologias/requisitos-funcionais-e-nao-funcionais-o-que-sao> Acessado em 25/03/2025.

[16] LAGUNA, Fabrício. Requisitos funcionais e não funcionais do surpreendente ChatGPT. Disponível em: <https://giganteconsultoria.com.br/2023/04/09/requisitos-funcionais-e-requisitos-nao-funcionais-do-surpreendente-chatgpt/> Acessado em 07/04/2025.

### Como citar este texto:

CHAVES, Luiz Claudio de Azevedo. Contratações de STIC: o desafio de estabelecer as atribuições da área requisitante no planejamento da contratação e na gestão do

contrato. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 14 abr. 2025. Disponível em:  
<http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.