

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**  
Secretaria de Tecnologia da Informação  
Departamento de Infraestrutura e Serviços de Tecnologia da Informação  
Departamento de Governança e Sistemas de Informação

**Boas práticas, vedações e orientações para contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de *software* (Fábrica de Software)**

1. Antes de decidir pela contratação de serviço de desenvolvimento de *software* ou pela abertura de projetos de desenvolvimento de *software*, a Equipe de Planejamento da Contratação ou a Equipe de Gestão de Projetos do órgão deve realizar Estudo Técnico Preliminar, nos termos do disposto no art. 12 da Instrução Normativa SLTI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014, e executar as seguintes atividades:
  - 1.1. Analisar a existência e a viabilidade de adoção de *software* que atenda às necessidades da área requisitante no Portal do Software Público Brasileiro (<https://softwarepublico.gov.br/>);
  - 1.2. Analisar a existência e a viabilidade de adoção de *software* livre que atenda às necessidades da área requisitante;
  - 1.3. Analisar projetos similares realizados por outros órgãos ou entidades da Administração Pública;
  - 1.4. Consultar a Secretaria de Tecnologia da Informação sobre contratações conjuntas ou planejamento conjunto para desenvolvimento de solução que possa atender a necessidade; e
  - 1.5. Analisar a viabilidade de contratação de *software* proprietário.
  - 1.6. Dentre as possibilidades elencadas nos itens acima, devem ser analisados os modelos de negócio para a escolha do que mais se adequa ao atendimento das necessidades de negócio, necessidades técnicas e a viabilidade econômica, quais sejam:
    - 1.6.1. Software como Serviço (SaaS);
    - 1.6.2. Aluguel ou subscrição; ou
    - 1.6.3. Licença de uso.
2. Recomenda-se que as contratações de serviço de desenvolvimento de *software* sejam realizadas por produto, por linguagem ou por área de negócio.
  - 2.1. Em contratações por produto, recomenda-se que elas sejam realizadas com o escopo definido de cada um dos produtos a serem desenvolvidos. Tal

recomendação visa minimizar o conflito de interesses criado pela contratação com escopo aberto.

- 2.2. Caso não seja possível contratar serviço de desenvolvimento de *software* por produto, é recomendada a contratação do serviço com escopo aberto, desde que um Estudo Técnico Preliminar com a definição de escopo anteceda a abertura de cada projeto de desenvolvimento de *software*.
- 2.3. Nos casos elencados nos itens 2.1 e 2.2, deve-se realizar a estimativa de todas as potenciais demandas para compor o escopo, que servirá como base para a contratação ou ordem de serviço.
- 2.4. No início desse estudo deve ser validado se a demanda de *software* está prevista no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações (PDTIC) do órgão. Caso não esteja, o Comitê de Governança Digital ou Comitê de TIC ou, na ausência desse, a autoridade máxima do órgão deverá deliberar e decidir sobre o prosseguimento do projeto.
- 2.5. É vedada a utilização dos serviços contratados para o desenvolvimento de *softwares* de atividades meio.
  - 2.5.1. São considerados *softwares* de atividades meio os que são utilizados para apoio de atividades de gestão ou administração operacional, como, por exemplo, *softwares* de recursos humanos, ponto eletrônico, portaria, biblioteca, gestão de patrimônio, controle de frotas, gestão eletrônica de documentos, e não têm por objetivo o atendimento às áreas finalísticas para a consecução de políticas públicas ou programas temáticos.
  - 2.5.2. Os *softwares* de atividades meio devem ser adquiridos no mercado por meio de adoção de *software* público ou livre, contratação de *software* como serviço, ou *software* licenciado.
  - 2.5.3. A Secretaria de Tecnologia da Informação pode coordenar o desenvolvimento colaborativo para atendimento das necessidades dos órgãos do SISP.
  - 2.5.4. As exceções devem ser tratadas, deliberadas, decididas e justificadas pelo Comitê de Governança Digital ou Comitê de TIC ou, na ausência desses, pela autoridade máxima do órgão.
3. Quando for conveniente a contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de *software* para atendimento a mais de um órgão ou entidade, a participação de todos os órgãos integrantes na fase do Planejamento da Contratação é obrigatória.
  - 3.1. O órgão gerenciador deverá incluir no instrumento convocatório cláusula que vede a adesão posterior por órgão não participante.
4. Fica vedada a contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de *software* (Fábrica de Software) por meio de adesão a atas de registro de preços.

5. Visando a redução de riscos no desenvolvimento de *software*, o órgão deve adotar um Processo de Desenvolvimento de Software, considerando os seguintes aspectos:
  - 5.1. O órgão central do SISP propõe um modelo de Processo de Software que pode ser obtido por meio do link: <http://www.sisp.gov.br/pswsisp/wiki/guiapswsisp>.
  - 5.2. Recomenda-se a customização de um Processo de Software adequado à maturidade e cultura do órgão;
  - 5.3. Recomenda-se a especialização do Processo de Software considerando a complexidade das soluções a serem desenvolvidas;
6. Em caso de adoção de Metodologia Ágil, recomenda-se a observação das orientações contidas no Guia de Projetos de Software com Práticas de Métodos Ágeis para o SISP ( <http://www.sisp.gov.br/guiaagil/wiki/Downloads>) para a customização interna de um processo ágil.
7. O órgão deve adotar em seu processo de desenvolvimento de *software* iterações curtas e entregas frequentes, observando a metodologia adotada e a complexidade do *software*, para que haja diminuição nos riscos das entregas, melhor acompanhamento contratual, melhor tratamento de riscos inerentes às áreas de negócio e uma melhor contrapartida financeira à empresa contratada pelos produtos entregues. Para metodologias ágeis, recomenda-se iterações de no máximo quatro semanas, para as demais metodologias e para níveis de complexidade alto recomenda-se iterações de no máximo seis meses.
8. O órgão deve adotar metodologia e boas práticas de análise e gerenciamento de requisitos.
9. O órgão deve avaliar, durante a fase de Planejamento da Contratação, se dispõe de servidores em quantidade e capacidade suficientes para a fiscalização de todos os controles, acompanhamento processual e demais atividades necessárias à aferição das exigências contratuais. Caso não haja servidores suficientes, o órgão deve abster-se de contratar.
10. Recomenda-se aos órgãos a adequada capacitação de seus servidores para a fiscalização e gestão dos contratos e para as atividades do seu processo de desenvolvimento de *software*.
11. O órgão deve adotar critérios de teste e qualidade para soluções desenvolvidas, inclusive testes voltados ao atendimento das recomendações constantes no Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG), quando for o caso, e o uso de ferramentas que automatizem a verificação desses critérios, apoiando a fiscalização do contrato. Na ausência de ferramentas de apoio de teste e qualidade já adotadas pelo órgão, recomenda-se que seja avaliada a conveniência de prever em edital o fornecimento dessas ferramentas.
12. Nas contratações de serviço de desenvolvimento de *software*, prever que os direitos de propriedade intelectual e direitos autorais da Solução de Tecnologia da Informação sobre os diversos artefatos e produtos produzidos ao longo do contrato, incluindo a documentação, o código-fonte de aplicações, os modelos de dados e as bases de dados, pertençam à Administração, justificando os casos em que isso não

ocorrer, conforme estabelece o art. 18, inciso I, alínea “i”, da IN SLTI/MP nº 4, de 2014.

13. Todas as atividades inerentes ao ciclo de vida de desenvolvimento de *software* devem estar incluídas na métrica de pagamento em função dos resultados e produtos entregues.
14. O órgão deve abster-se de pagar por atividades já incluídas no escopo dos serviços aferidos pela métrica de desenvolvimento de *software*, como levantamento de requisitos, reuniões ou outros custos operacionais da contratada que já fazem parte dos encargos do contrato passíveis da contraprestação financeira aferida pela métrica de resultados.
15. O órgão deve abster-se de fazer conversões e vinculações com demais métricas, sobretudo com a métrica Ponto de Função. Respeitar e seguir, de forma estrita, a IN SLTI/MP nº 4, de 2014, quanto à obrigatoriedade de justificativa e de vinculação à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos quando utilizarem a métrica homem-hora.
16. Para as contratações que utilizem métrica de Ponto de Função, o órgão deve:
  - 16.1. Avaliar a viabilidade de adoção de um guia complementar ao Manual de Práticas de Contagem (CPM), para os pontos não cobertos pelo *International Function Point Users Group* (IFPUG);
  - 16.2. Avaliar a viabilidade de adoção do Roteiro de Métricas de Software do SISP e do Guia de Contagem de Pontos de Função do SISP para projetos *Data Warehouse*, que podem ser obtidos através do *link* <http://www.sisp.gov.br/>;
  - 16.3. Avaliar a viabilidade de desenvolver um roteiro de contagem complementar, contendo cláusulas que elucidem os pontos não abordados pelo CPM e/ou por outros roteiros existentes;
  - 16.4. Adotar procedimento para validação das planilhas de contagem de Ponto de Função.
17. Em atendimento ao estabelecido no art. 19, inciso IV, da IN SLTI/MP nº 4, de 2014, recomenda-se aos órgãos avaliar a utilização de métricas atreladas a pagamento por resultado que sejam alternativas ao Ponto de Função para:
  - 17.1. Remuneração dos serviços de portais *web* com sistema gestor de conteúdo:
    - 17.1.1. Os serviços de implantação e configuração, bem como aqueles relacionados à apresentação visual e à gestão de conteúdo, claramente não se enquadram como desenvolvimento ou manutenção de funcionalidades de um sistema.
    - 17.1.2. Apenas os serviços relacionados à adaptação (customização) dos portais que se relacionam a desenvolvimento ou manutenção de funcionalidades podem ser mensurados em Pontos de Função, desde que sigam as recomendações do Roteiro de Métricas de Software do SISP.

- 17.2. Remuneração dos serviços de aferição ou auditoria de contagem de pontos de função, visto que a remuneração desse serviço a partir da quantidade de pontos de função contados configura claro conflito de interesse.
18. Os Comitês de Governança Digital dos órgãos devem elaborar um PDTIC alinhado ao planejamento estratégico do órgão, considerando os Projetos de Softwares e sistemas e suas respectivas relevâncias estratégicas.
- 18.1. O Comitê de Governança Digital é responsável pela validação e priorização de cada *software* a ser desenvolvido e deve deliberar e decidir sobre sua viabilidade e desenvolvimento antes de sua contratação ou antes que a demanda seja enviada à empresa contratada por meio de Ordem de Serviço.
19. Recomenda-se às áreas de negócio, potencialmente requisitantes de soluções de *software* ou sistemas, a realização de atividades de mapeamento e melhoria de processos previamente à contratação.