



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS  
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

**PARECER n. 01063/2020/NLC/ETRLIC/PGF/AGU**

**NUP: 23223.004457/2020-26**

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS - IFSUDESTE MG**

**ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO**

**EMENTA:**

I - Direto Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Eletrônico. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e Decreto nº 10.024, de 20 de setembro 2019. Sistema de Registro de Preços. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro 2013. Solução de Tecnologia da Informação. Instrução Normativa SGD/ME nº 01, de 4 de abril de 2019. Serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra.

II - Contratação de prestação de serviços de Outsourcing de Impressão.

III - Art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991. Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010. Solução de Tecnologia da Informação. Observância da Instrução Normativa SGD/ME nº 01, de 4 de abril de 2019.

IV - Análise das minutas de edital e contrato. Art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Aprovação com ressalvas.

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da minuta do Edital do Pregão Eletrônico, que tem por objeto a contratação de empresa especializada em prestação de serviços de Outsourcing de Impressão, com número fixo de cotas mensais e mais excedente, com custos estimados em **R\$97.152,00 (noventa e sete mil, cento e cinquenta e dois reais)**.

2. É o relatório.

**2. DA FUNDAMENTAÇÃO**

**2.1 DO ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS À ETR-Licitações**

3. Inicialmente, cumpre registrar o que dispõe o art. 14 da Portaria PGF nº 931/2018, acerca do encaminhamento de processos para a Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos – ETR-LIC:

*Art. 14 São requisitos para o encaminhamento de processos administrativos contendo consultas sobre licitações e contratos da área meio à ETR-Licitações e Contratos:*

*I – a utilização de minutas padrão de termo de referência, edital de licitação, contrato e ata de registro de preços, conforme o caso, disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União; e*

*II – a utilização das listas de verificação (checklists) da instrução processual disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União.*

*§ 1º As inclusões, modificações e exclusões em minutas padrão deverão ser expressamente comunicadas e previamente submetidas à apreciação da ETR-Licitações e Contratos, em manifestação apartada que indique as disposições alteradas e explicita suas justificativas.*

*§ 2º Para otimização dos trabalhos, a Coordenação da ETR-Licitações e Contratos poderá definir modelos de comunicação de inclusões, modificações, exclusões ou informações de observância obrigatória.*

*§ 3º No caso de crescimento excepcional da demanda de processos encaminhados à ETR- Licitações e Contratos, sem que haja ingresso de novos integrantes, o DEPCONSU poderá, ouvido o Responsável pela coordenação da equipe, entre outras medidas, permitir que os processos sejam analisados pela Equipe em prazo superior àquele estabelecido no plano de trabalho.*

*§ 4º A ETR-Licitações e Contratos não atuará em processos com pedido de análise em regime de urgência ou de prioridade, competindo à Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública federal, nesses casos, a realização das respectivas atividades de consultoria jurídica, nos termos da Portaria PGF nº 261, de 05 de maio de 2017.*

4. Sendo assim, **nas hipóteses em que não forem observados os requisitos acima, incluindo a informação constante do §1º, os processos serão devolvidos para adequação**, sem prejuízo de que, desde logo, sejam feitas considerações a respeito da legalidade do procedimento e recomendações para regularização.

5. Ainda, destaca-se a necessidade de que seja verificada, pela chefia da unidade de execução da PGF (ou a quem lhe for delegada competência), se os processos encaminhados estão, de fato, instruídos com as minutas da AGU. Essa análise é importante para evitar a devolução dos autos e, por conseguinte, atraso na sua análise jurídica. Para tanto, sugere-se orientar o órgão competente para a responsabilização administrativa em caso de divergência de informação em relação ao uso das minutas.

## 2.2 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

6. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

*"A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento". (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)*

7. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria PGF n. 931/2018, **exclui-se da competência da ETR-LIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado que porventura seja aplicável ao caso concreto. Tal análise deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ETR-LIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.**

8. Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

## 2.3 DA IDENTIFICAÇÃO, DELIMITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO OBJETO DA CONTRATAÇÃO COMO SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

9. Consoante se observa no Termo de Referência (item 2), a área técnica enquadrando o objeto da contratação como uma **Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC**. Logo, a pretendida contratação é disciplinada atualmente pela **Instrução Normativa nº 01, de 4 de maio de 2019**, da Secretaria de Governo Digital, do Ministério da Economia (IN SGD/ME nº 01, de 2019).

10. Em seu art. 2º, inciso VII, a referida Instrução Normativa define a Solução de TIC, como o *“conjunto de bens e/ou serviços que apoiam processos de negócio, mediante a conjugação de recursos, processos e técnicas utilizados para obter, processar, armazenar, disseminar e fazer uso de informações”*.

11. Antes de iniciar a análise propriamente dita da aludida IN SGD/ME nº 01, de 2019, cabe destacar que o seu art. 3º já estabelece a proibição de contratar (I) *“mais de uma solução de TIC em um único contrato, devendo o órgão ou entidade observar o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 12”*; e (II) *“o disposto no art. 3º do Decreto nº 9.507, de 2018, inclusive gestão de processos de TIC e gestão de segurança da informação”*.

12. Dessa forma, observa-se que o objeto a ser contratado é uma solução de tecnologia da informação e comunicação, composto de prestação do serviço de Outsourcing de Impressão, com número fixo de cotas mensal e mais excedente.

13. Ressalta-se que a qualificação do objeto da pretendida contratação como uma ou mais soluções de tecnologia da informação é tema evidentemente inerente à área técnica de TIC, por isso essa Procuradoria não tem atribuição para interferir (Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, 4ª edição, 2016).

14. Referente ao disposto no art. 3º do Decreto nº 9.507, de 12 de setembro de 2018, mencionado no art. 3º da IN SGD/ME nº 01, de 2019, será tratado no tópico seguinte.

15. Destaque-se, ainda, que, conforme art. 4º da mesma IN, caso o objeto da contratação envolva avaliação, mensuração ou apoio à fiscalização da solução de TIC, a contratada que provê a solução de TIC não poderá ser a mesma que a avalia, mensura ou apoia a fiscalização, o que deverá ser observado pela Administração.

16. Ainda nas vedações, a IN SGD/ME nº 01, de 2019, no art. 5º, traz mais um rol de vedações a serem obrigatoriamente observadas pela Administração, in verbis:

Art. 5º É vedado:

I - estabelecer vínculo de subordinação com funcionários da contratada;

II - prever em edital a remuneração dos funcionários da contratada;

III - indicar pessoas para compor o quadro funcional da contratada;

IV - demandar a execução de serviços ou tarefas estranhas ao objeto da contratação, mesmo que haja anuência do preposto ou da própria contratada;

V - reembolsar despesas com transporte, hospedagem e outros custos operacionais, que devem ser de exclusiva responsabilidade da contratada;

VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna dos fornecedores;

VII - prever em edital exigência que os fornecedores apresentem, em seus quadros, funcionários capacitados ou certificados para o fornecimento da solução, antes da contratação;

VIII - adotar a métrica homem-hora ou equivalente para aferição de esforço, salvo mediante justificativa e sempre vinculada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos;

IX - contratar por postos de trabalho alocados, salvo os casos justificados mediante a comprovação obrigatória de resultados compatíveis com o posto previamente definido;

X - fazer referências, em edital ou em contrato, a regras externas de fabricantes, fornecedores ou prestadores de serviços que possam acarretar na alteração unilateral do contrato por parte da contratada; e

XI - nas licitações do tipo técnica e preço:

a) incluir critérios de pontuação técnica que não estejam diretamente relacionados com os requisitos da solução de TIC a ser contratada ou que frustrem o caráter competitivo do certame; e

b) fixar fatores de ponderação distintos para os índices "técnica" e "preço" sem que haja justificativa para essa opção.

17. Adicionalmente, recomenda-se à Administração observar as boas práticas, vedações e orientações constantes no site da Secretaria de Governo Digital acerca do tema, nos termos da leitura atualizada na Portaria nº 20, de 14 de junho de 2016, da Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

## 2.4 DA AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS

18. SEI 176276 consta autorização para abertura do procedimento licitatório, conforme art. 8º, V, do Decreto n. 10.024, de 20 de setembro 2019.

19. Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

20. De igual modo, para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019.

21. Sobre o assunto, verifica-se, ainda, que a Portaria nº 249, de 13 de junho de 2012, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Portaria MP nº 249, de 2012), estabeleceu normas complementares para o cumprimento do Decreto que disciplina a questão, prevendo, em seu artigo 3º, que as atividades de custeio decorrem de contratações diretamente relacionadas às atividades comuns a todos os órgãos e entidades que apoiam o desempenho de suas atividades institucionais

22. Assim, necessário se mostra que a área técnica avalie fundamentadamente nos autos se o objeto da presente licitação enquadra-se, ou não, como atividade de custeio, à luz do art. 3º da Portaria MP nº 249, de 2012.

23. Em caso afirmativo, deve-se observar o art. 5º da Portaria MP nº 249, de 2012 que, por sua vez, trata sobre a apuração dos valores da contratação para fins de incidência do atual art. 3º do Decreto nº 10.193, de 2019.

24. Tratando-se especificamente de contratação de solução de TIC, além da referida autorização para firmar o presente contrato, a IN SGD/ME n. 01, de 2019 exige no art. 1º, § 2º, que "*Os órgãos e entidades deverão observar os limites de valores para os quais as contratações de TIC deverão ser submetidas à aprovação do Órgão Central do SISP, conforme disposto no art. 9º-A do Decreto nº 7.579, de 2011*".

25. O art. 9º-A do Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, com redação dada pelo Decreto nº 10.230, de 5 de fevereiro de 2020, assim dispõe:

Art. 9º-A O Órgão Central do SISP estabelecerá os limites de valores a partir dos quais os órgãos setoriais, seccionais e correlatos do SISP submeterão processos de contratação de bens ou serviços de tecnologia da informação e comunicação à sua aprovação. ([Redação dada pelo Decreto nº 10.230, de 2020](#)).

26. Embora tenha havido alteração legislativa esse ano de 2020, a IN SGD/ME nº 2, de 4 de abril de 2019 continua a regulamentar o mencionado art. 9º-A do Decreto nº 7.579, de 2011, cujo art. 2º assinala que os órgãos e entidades "*deverão submeter à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia proposta para aprovação de: I - contratação de bens ou serviços de TIC com valor global estimado do objeto superior a 20 (vinte) vezes o previsto no art. 23, inciso II, alínea "c", da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*".

27. O art. 23, II, 'c', da Lei nº 8.666, de 1993, atualizado pelo Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, registra a cifra de R\$ 1.430.000,00. Consequentemente, o valor de 20 vezes esse numerário totaliza R\$ 28.600.000,00.

28. Considerando-se que o valor estimado da contratação não ultrapassa esse valor, não é necessária a submissão dos autos à aprovação da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia.

29. Por fim, reputa-se que nos estudos preliminares foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015.

## 2.5 DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

30. Vê-se, pois, que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois os bens e serviços a serem contratados foram qualificados como comuns pela unidade técnica (art. 1º da Lei nº 10.520, de 2002, c/c Orientação Normativa AGU nº 54, de 25 de abril de 2014), conforme se lê no subitem 12.1 do Termo de Referência. Destaque-se que, à luz do art. 4º, X, da Lei nº 10.520, de 2002, c/c art. 7º do Decreto nº 10.024, de 2019, art. 3º, § 3º da Lei nº

8.248, de 23 de outubro de 1991, e art. 25, parágrafo único, da Instrução Normativa SGD/ME nº 01, de 2019, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

## 2.6 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

### **Do planejamento da contratação de solução de tecnologia da informação e certificação de alinhamento aos instrumentos de planejamento institucionais.**

31. Segundo a IN SGD/ME nº 01, de 2019, em seu art. 6º, as contratações de Soluções de TIC deverão ser precedidas de planejamento, observando-se a necessidade de haver:

1. harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) da entidade, elaborado conforme Portaria SGD/ME nº 778, de 4 de abril de 2019;
2. previsão no Plano Anual de Contratações da entidade, definido na Instrução Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia;
3. alinhamento à Estratégia de Governo Digital, especificada no Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020; e
4. integração à Plataforma de Cidadania Digital, nos termos do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, quando tiverem objeto a oferta digital de serviços públicos.

32. Desse modo, o procedimento, nos termos do art. 8º, da IN SGD/ME nº 01, de 2019, deverá seguir três fases, a saber:

1. Planejamento da Contratação;
2. Seleção do Fornecedor; e
3. Gestão do Contrato

33. Na espécie, observa-se, Doc. SEI 159573, que o setor responsável afirma que há alinhamento com o PDTIC e PAC. **Não houve manifestação, salvo melhor juízo, quanto ao alinhamento à política de governança digital ou Estratégia de Governo Digital E à Plataforma de Cidadania Digital, falha esta que deverá ser retificada.**

34. A necessidade do planejamento das contratações que envolvem a aquisição de bens e execução de serviços de tecnologia da informação e comunicação, como no presente caso, é determinada pelo Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010, que, em seu art. 2º, assim dispõe:

**Art. 2º A aquisição de bens e serviços de tecnologia da informação e automação deverá ser precedida da elaboração de planejamento da contratação, incluindo projeto básico ou termo de referência contendo as especificações do objeto a ser contratado**, vedando-se as especificações que:

- I - direcionem ou favoreçam a contratação de um fornecedor específico;
- II - não representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade; e
- III - não explicitem métodos objetivos de mensuração do desempenho dos bens e serviços de informática e automação.

Parágrafo único. Compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão expedir normas complementares sobre o processo de contratação de bens e serviços de informática e automação.

35. No mesmo sentido dispõe o Art. 6º, I, e Art. 14 do Decreto n.º 10.024/2019:

Art. 6º A realização do pregão, na forma eletrônica, observará as seguintes etapas sucessivas:

- I - planejamento da contratação;
- (...)

Art. 14. No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

- I - elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência;

II - aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;

III - elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;

IV - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, dos prazos e das condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e a execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração pública; e

V - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

36. A relevância do planejamento estratégico, sobretudo das contratações na área de Tecnologia da Informação, é constantemente destacada pelo Tribunal de Contas da União - cujas decisões devem ser observadas pelos gestores -, como forma de evitar irregularidades, a exemplo do Acórdão nº 224/2020 - TCU - Plenário, Acórdão nº 122/2020 - TCU - Plenário, Acórdão nº 265/2010 - Plenário, Acórdão nº 2037/2019-Plenário, e Acórdão nº 1508/2020 - TCU - Plenário cujas recomendações devem observadas pela Administração. Dentre elas, destacam-se as que seguem:

1) o termo de referência de aquisição em TI deve trazer referência expressa a que necessidade, meta e ou ação do PDTI a contratação se insere, bem como a indicação do órgão destinatário do objeto da licitação, compatibilizado com o respectivo montante orçamentário que foi destinado a ele (ACÓRDÃO Nº 224/2020 - TCU - Plenário);

2) devem ser realizados e documentados nos autos estudos técnicos relativos à viabilidade, vantagens e desvantagens de substituição da ferramenta similar em uso; análise de riscos e os planos de migração de uma solução para a outra; e análise comparativa dos custos das soluções para avaliação da vantajosidade econômica da substituição (ACÓRDÃO Nº 122/2020 - TCU - Plenário.);

3) o plano de trabalho que preceda os processos licitatórios relativos a TI deve demonstrar aderência da aquisição com o planejamento estratégico da instituição e com o plano diretor de informática e apresentando justificativa detalhada da necessidade da contratação, contendo a relação entre a demanda prevista e a quantidade a ser licitada, bem como o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, de acordo com o previsto no art. 2º, incisos II e III, do Decreto nº 2.271/97, e nos arts. 6º, inciso I, e 10º, § 7º, do Decreto-Lei nº 200/67 (ACÓRDÃO Nº 265/2010 - Plenário);

4) deve ser realizado um adequado planejamento das contratações, de forma a prever na minuta contratual um nível mínimo de serviço exigido (NMSE), a fim de resguardar-se quanto ao não cumprimento de padrões mínimos de qualidade, especificando os níveis pretendidos para o tempo de entrega do serviço, disponibilidade, performance e incidência de erros, entre outros, bem como estabelecendo graus de prioridades e penalidades, à luz dos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 6º, inciso IX, alínea 'd', da Lei nº 8.666/93 e do art. 8º, inciso I, do Decreto nº 3.555/2000 (ACÓRDÃO Nº 265/2010 - Plenário);

5) o projeto básico dos processos licitatórios relativos à TI com base em estudo técnico preliminar, o qual deve levar em consideração, dentre outros pontos, o levantamento das soluções disponíveis no mercado e a justificativa pela solução escolhida, de acordo com o previsto nos arts. 6º, inciso IX, e 46 da Lei nº 8.666/93 (ACÓRDÃO Nº 265/2010 - Plenário);

6) quando da contratação de serviços relacionados à TI, deve constar do projeto básico os subsídios para a gestão dos serviços, compreendendo inclusive os instrumentos que serão utilizados na fiscalização, tais como uma lista de verificação para checar a manutenção dos requisitos de habilitação e técnicos exigidos na licitação e os procedimentos para tratamento das anormalidades, atendendo ao comando do art. 6º, inciso IX, alínea 'e', da Lei nº 8.666/93 (ACÓRDÃO Nº 265/2010 - Plenário);

7) deve ser realizada a detalhada estimativa de preços, com base em pesquisa fundamentada em informações de diversas fontes propriamente avaliadas, como, por exemplo, cotações específicas com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, contratos de outros órgãos e, em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível, em conformidade com os arts. 6º, inciso IX, alínea 'f', e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/97 (ACÓRDÃO Nº 265/2010 - Plenário);

- 8) os processos licitatórios devem ser instruídos com orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado, fazendo constar do edital, sempre que couber, um modelo demonstrativo de formação de preços que possibilite demonstrar, em sua completude, todos os elementos que compõem o custo da aquisição, à luz dos arts. 7º, §2º, inciso II, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93 (ACÓRDÃO Nº 265/2010 – Plenário);
- 9) a autoridade máxima da área de TI (ou seu superior hierárquico - IN 1/2019, art. 11, § 3º) de cada órgão e entidade deve obrigatoriamente manifestar-se, após a conclusão do Estudo Técnico Preliminar, declarando explicitamente a adequação do respectivo conteúdo às disposições da Instrução Normativa 1/2019-SGD/ME (ACÓRDÃO Nº 2037/2019 - TCU - Plenário);
- 10) a utilização de métrica cuja medição não seja passível de verificação afronta o disposto na Súmula TCU 269 (ACÓRDÃO Nº 2037/2019 - TCU - Plenário);
- 11) a métrica UST deve ser evitada para a contratação de serviços de suporte contínuo de infraestrutura de TI (ACÓRDÃO Nº 2037/2019 - TCU - Plenário);
- 12) devem ser avaliadas, durante o planejamento da contratação do serviço de TI, alternativas à métrica UST, bem como documentar as justificativas da escolha (ACÓRDÃO Nº 2037/2019 - TCU - Plenário);
- 13) os serviços especificados no Catálogo de Serviços devem estar diretamente vinculados aos resultados esperados da contratação, não se permitindo o pagamento individualizado por serviços intermediários (ACÓRDÃO Nº 2037/2019 - TCU - Plenário);
- 14) o Catálogo de Serviços, incluído o valor contratado de cada serviço, deve ser amplamente divulgado e estar acessível e disponível a seus usuários (ACÓRDÃO Nº 2037/2019 - TCU - Plenário);
- 15) o Catálogo de Serviços deve conter apenas itens relacionados ao objeto da contratação (ACÓRDÃO Nº 2037/2019 - TCU - Plenário);
- 16) para a suficiente caracterização do serviço a ser licitado (Lei 10.520/2002, art. 3º, II), o respectivo Termo de Referência ou o Catálogo de Serviços devem conter, no mínimo, os seguintes elementos: nome do serviço, descrição detalhada do serviço, dos respectivos entregáveis e atividades, qualificação dos profissionais necessários, esforço necessário à execução dos serviços, prazo e quantitativo estimado (ACÓRDÃO Nº 2037/2019 - TCU - Plenário);
- 17) a divulgação da memória de cálculo que justifique o quantitativo de esforço, o quantitativo de unidades de serviço estimado e o fator de ponderação utilizado para cada serviço previsto contribui para a ampliação da competição do respectivo certame licitatório (ACÓRDÃO Nº 2037/2019 - TCU - Plenário);
- 18) a exigência do fornecimento à Administração da planilha de custo e formação de preço pelo vencedor da licitação, juntamente com a proposta de preços, é medida que contribui para minimizar o risco de sobrepreço (ACÓRDÃO Nº 2037/2019 - TCU - Plenário);
- 19) o valor estimado e contratado deve ser compatível com a planilha de custo e formação de preço, que deverá ser elaborada na fase de planejamento da contratação, com o fito de calcular o valor estimado da contratação e estabelecido no Termo de Referência (ACÓRDÃO Nº 2037/2019 - TCU - Plenário);
- 20) em relação à publicação em sítio eletrônico de fácil acesso do Estudo Técnico Preliminar das Contratações provenientes de adesões a atas de registro de preços (IN 1/2019, art. 34, inciso I, 'c'), deve ser avaliada a conveniência e a oportunidade de estabelecer que a publicação seja condição para a autorização para adesão exarada pelo ente gerenciador (Decreto 7.892/2013, art. 22, §§1º a 1º-B) (ACÓRDÃO Nº 2037/2019 - TCU - Plenário);
- 21) não devem ser criadas unidades de medida de forma unilateral, sem a ciência, a avaliação técnica e econômica e a padronização do órgão supervisor, com vistas a mitigar o risco de compartilhamento de metodologias e práticas sem a devida consistência e sem justificativas técnica e econômica, além de riscos inerentes a cenários de incomparabilidade de preços, de heterogeneidade e de assimetria de informações entre a administração e o mercado (ACÓRDÃO 1508/2020 - TCU - Plenário);
- 22) deve ser avaliada a economicidade dos preços estimados e contratados, realizando a análise crítica da composição de preços unitários e do custo total estimado da contratação, complementando-a com a análise da planilha de composição de custos e formação de preços dos serviços e com a análise do fator-k, submetendo as referidas análises para a avaliação e a autorização da autoridade competente,

com vistas a mitigar a assimetria de informações e o risco de sobrepreço e de superfaturamento (ACÓRDÃO 1508/2020 - TCU - Plenário);

23) todos os parâmetros, pesos ou quaisquer variáveis quantitativas adotadas, que impactem o cálculo da quantidade de serviços e de seu preço, devem ser devidamente justificados técnica e economicamente, com vistas a mitigar o risco de sobrepreço e superfaturamento, tendo em vista a disseminação da prática de não justificar técnica e economicamente tais parâmetros, pesos ou variáveis (ACÓRDÃO 1508/2020 - TCU - Plenário);

24) devem ser implantados controles internos que assegurem a existência dos catálogos de serviços, juntamente com todos os detalhamentos cabíveis de cada serviço, como perfis profissionais, tempo estimado de execução e produtos e resultados esperados, a fim de mitigar o risco de antieconomicidade e de inobservância dos normativos já existentes, que versam sobre a clareza da solução de tecnologia da informação demandada (ACÓRDÃO 1508/2020 - TCU - Plenário);

25) os catálogos de serviços devem apresentar o respectivo valor monetário estimado de cada serviço, independentemente da métrica ou unidade utilizada (ACÓRDÃO 1508/2020 - TCU - Plenário);

26) considerando os riscos inerentes às contratações baseadas em UST, entre outras denominações similares, o uso de UST em contratações por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP) deve ocorrer somente se restar demonstrada a compatibilidade entre o uso de UST (e similares) e o SRP, tanto do ponto de vista técnico, quanto do ponto de vista financeiro, com a respectiva autorização da autoridade competente (ACÓRDÃO 1508/2020 - TCU - Plenário);

27) devem ser definidos de critérios objetivos que devem ser observados nas análises de planilha de composição e formação de preços dos serviços e do fator-k, com vistas a mitigar o risco de fixação e de disseminação de critérios subjetivos (ACÓRDÃO 1508/2020 - TCU - Plenário).

## **Das etapas do planejamento da contratação de solução de TI e exame jurídico dos respectivos documentos**

37. De acordo com o art. 10 da IN SGD/ME nº 01, de 2019, o planejamento da contratação se inicia com o recebimento, pela Área de Tecnologia da Informação, do Documento de Oficialização da Demanda, a cargo da Área Requisitante da Solução, prosseguindo, ainda, nas seguintes etapas:

1. Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;
2. Estudo Técnico Preliminar da Contratação;
3. Análise de Riscos e
4. Termo de Referência.

38. É obrigatória a execução de todas as etapas da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo ou do procedimento de contratação: inexigibilidade; dispensa de licitação ou licitação dispensada; formação de Ata de Registro de Preços; adesão à Ata de Registro de Preços; contratações com uso de verbas de organismos nacionais ou internacionais; ou contratação de empresas públicas de TIC (Art. 9º, §1º e 38 da IN SGD/ME nº 01, de 2019).

39. Dito isso, passa-se a analisar, do ponto de vista estritamente jurídico, os documentos referidos.

### **Documento de oficialização da demanda e estudos preliminares: principais elementos**

40. Consoante o art. 2º, X, da IN SGD/ME nº 01, de 2019, o documento de oficialização da demanda é o "*documento que contém o detalhamento da necessidade da Área Requisitante da solução a ser atendida pela contratação.*" Nessa linha, seus requisitos específicos foram traçados do art. 10 da mesma IN, quais sejam:

Art. 10. A fase de Planejamento da Contratação terá início com o recebimento pela Área de TIC do Documento de Oficialização da Demanda, elaborado pela Área Requisitante da solução, que conterà no mínimo:

I - necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas do órgão ou entidade, bem como o seu alinhamento ao PDTIC e ao Plano Anual de Contratações;

- II - explicitação da motivação e dos resultados a serem alcançados com a contratação da solução de TIC;
- III - indicação da fonte dos recursos para a contratação; e
- IV - indicação do Integrante Requisitante para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.

41. Da análise do documento de oficialização da demanda, 155937, percebe-se que foram previstos os conteúdos dos incisos acima transcritos, bem como os demais previstos no modelo de documento de oficialização da demanda divulgado pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, especialmente a identificação da demanda, o alinhamento aos instrumentos de planejamento da Administração, a motivação/justificativa da necessidade da contratação, a descrição dos resultados a serem alcançados com a contratação, e fonte de recursos, e a identificação e ciência dos membros da equipe de planejamento.

42. O documento de oficialização da demanda deve então ser remetido pela Área Requisitante para a área de Tecnologia da Informação e Comunicação da entidade, para os fins previstos nos §§ 1º e 2º do mesmo art. 10, a saber:

Art. 10. [...]

§ 1º Após o recebimento do Documento de Oficialização da Demanda, a Área de TIC avaliará o alinhamento da contratação ao PDTIC e Comunicação e ao Plano Anual de Contratações e indicará o Integrante Técnico para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.

§ 2º O Documento de Oficialização da Demanda será encaminhado à autoridade competente da Área Administrativa, que deverá:

- I - decidir motivadamente sobre o prosseguimento da contratação;
- II - indicar o Integrante Administrativo para composição da Equipe de Planejamento da Contratação, quando da continuidade da contratação; e
- III - instituir a Equipe de Planejamento da Contratação.

43. *In casu*, consta dos autos, 155937, a pertinente manifestação da Área de TIC, atestando o alinhamento da contratação ao PDTIC e ao Plano Anual de Contratações, e indicando o Integrante Técnico para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.

44. Alerta-se a Administração, ainda, para a necessidade de observância integral dos seguintes parágrafos do art. 10 da IN SGD/ME nº 01, de 2019, in verbis:

§ 3º Os integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação **devem ter ciência expressa da indicação das suas respectivas atribuições** antes de serem formalmente designados.

§ 4º Os papéis de integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação **não poderão ser acumulados pelo mesmo servidor**, salvo quanto aos papéis de Integrante Requisitante e Técnico, em casos excepcionais, mediante justificativa fundamentada nos autos, e aprovados pelo Comitê de Governança Digital do órgão ou entidade.

§ 5º A indicação e a designação de dirigente da Área de TIC para integrar a Equipe de Planejamento da Contratação **somente poderá ocorrer mediante justificativa fundamentada nos autos**.

45. Cumpre ressaltar, ainda, que, nos termos do Art. 9º, §§ 5º e 6º a Equipe de Planejamento da contratação deverá acompanhar e apoiar a fase de Seleção do Fornecedor quando solicitado pelas áreas responsáveis e manter registro histórico de:

- I - fatos relevantes ocorridos, a exemplo de comunicação e/ou reunião com fornecedores, comunicação e/ou reunião com grupos de trabalho, consulta e audiência públicas, decisão de autoridade competente, ou quaisquer outros fatos que motivem a revisão dos artefatos do Planejamento da Contratação; e
- II - documentos gerados e/ou recebidos, a exemplo dos artefatos previstos nesta norma, pesquisas de preço de mercado, e-mails, atas de reunião, dentre outros.

46. A fase seguinte consiste no Estudo Técnico Preliminar da Contratação (171380), cujo art. 11 da IN SGD/ME nº 01, de 2019, prevê os requisitos técnicos mínimos a serem obrigatoriamente observados pela Administração. Conforme já dito, não é atribuição desta Procuradoria analisar o conteúdo do Estudo Técnico Preliminar presente nos autos, uma vez que as questões técnicas saem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da entidade.
47. Neste ponto do Estudo Técnico Preliminar, destaca-se a publicação da Instrução Normativa SEGE/ME nº 40/2020 que lançou o Sistema ETP Digital, a partir de 1º/07/2020, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras federais, exceto para as soluções de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC). Embora o ato normativo tenha excepcionado as soluções de TIC a SGD publicou orientação para os órgãos integrantes do Sisp, recomendando o uso do Sistema ETP Digital independentemente de ato normativo, a qual atualmente consta no site <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/orientacoes-para-contratacao>, sob o tópico "Orientações sobre o Sistema ETP Digital" (acessado em 22/10/2020).
48. Importante destacar que, por ocasião da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, assim como do Termo de Referência, a Administração deve observar o Decreto nº 8.540/2015, que dispõe sobre medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços elencados no anexo e na utilização de telefones celulares corporativos, naquilo que couber.
49. Deve ainda ser expressamente certificado pela Administração o respeito ao art. 9º, §7º, da Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 2019, com a redação determinada pela Instrução Normativa SGD/ME nº 202, de 18 de setembro de 2019, o qual prevê que *"caso a solução escolhida, resultante do Estudo Técnico Preliminar, contenha item presente nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas publicados pelo Órgão Central do SISP, os documentos de planejamento da contratação deverão utilizar todos os elementos constantes no respectivo Catálogo, tais como: especificações técnicas, níveis de serviços, códigos de catalogação, PMC-TIC, entre outros"*.
50. Na espécie, percebe-se que os Estudos Preliminares trazidos aos autos contêm, em geral, os elementos exigidos pela IN SGD/ME nº 01, de 2019, com a respectiva fundamentação, nos termos dos dispositivos acima citados.
51. Registre-se que o Acórdão nº 2037/2019 do Plenário do TCU recomendou que *"a autoridade máxima da área de TI (ou seu superior hierárquico - IN 1/2019, art. 11, § 3º) de cada órgão e entidade sob sua supervisão deverá manifestar-se, após a conclusão do Estudo Técnico Preliminar, declarando explicitamente a adequação do respectivo conteúdo às disposições da Instrução Normativa 1/2019-SGD/ME"*.
52. No caso, deve a autoridade máxima da área de TIC declarar explicitamente a adequação do conteúdo dos Estudos Preliminares às disposições da referida IN e aprovar o mesmo.
53. Além disso, o TCU no Acórdão 488/2019 - Plenário orientou que o Estudo Técnico Preliminar seja publicado como anexo do edital de pregão eletrônico.

### **Termo de referência**

54. O Termo de Referência é o documento que deverá conter os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, o critério de aceitação do objeto, os deveres das partes, a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços, o prazo para execução do contrato e as sanções (conforme definição do art. 3º, inciso XI, do Decreto nº 10.024, de 2019), devendo observar, ainda, as diretrizes constantes do Anexo V da IN SEGES/MP nº 5, de 26 de maio de 2017, aplicável subsidiariamente, no caso.
55. Especificamente quanto à contratação de solução de tecnologia da informação e comunicação, encontra-se no art. 12 da IN SGD/ME nº 01, de 2019 o Termo de Referência, que será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação a partir do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, o qual deverá conter, no mínimo, as informações trazidas nos seus 12 incisos e 6 parágrafos.
56. Considerando que grande parte dos elementos constantes do termo de referência possui reflexo direto sobre a minuta de contrato, seus aspectos serão analisados nos tópicos seguintes desta manifestação.
57. No caso, consta dos autos o termo de referência (181316), firmado pelos membros da Equipe de Planejamento da Contratação e pela Autoridade máxima da área de TIC, não foi aprovado pela Autoridade administrativa competente na entidade, em atenção ao § 6º do art. 12 da IN SGD/ME nº 01, de 2019, o que deve ser saneado.
58. Em todo caso, recomenda-se, neste contexto, que a Administração certifique nos autos se as diretrizes estabelecidas no termo de referência são as adequadas ao atendimento do interesse público envolvido, se estarão compatíveis com o estudo técnico preliminar da contratação, depois de sua atualização e, ainda, se o instrumento contém todos os elementos necessários para a caracterização da contratação, conforme disposição do art. 3º, inciso XI do Decreto nº 10.024, de 2019.

59. Ademais, o termo de referência deverá observar os modelos elaborados pelo Órgão Central do SISP - qual seja, Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia. Pelo exposto, competete à Administração Pública:

- o a) utilizar o modelo de termo de referência da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia mais atualizado, disponível em seu sítio eletrônico (<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/templates-e-listas-de-verificacao>);
- o b) também em razão do disposto na IN SGD/ME nº 1, de 2019, a Secretaria de Governo Digital elaborou e disponibilizou em seu sítio na internet (disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/templates-e-listas-de-verificacao> Acessado em 01/05/2020), além do modelo de termo de referência modelos para a elaboração dos seguintes documentos para o Planejamento da Contratação de soluções de Tecnologia da Informação: documento de oficialização da demanda, estudo técnico preliminar e mapa de gerencialmente de riscos, pelo que desde já se recomenda sua adoção integral. No mesmo sítio há outros documentos e listas de verificação que deverão ser utilizados nessas contratações, tão logo estejam disponíveis.
- o c) destacar, formal e visualmente, todas as alterações realizadas no modelo de termo de referência, justificando as inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta.

60. Vale observar que a não identificação de eventuais inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta, a um só tempo compromete a eficiência da análise jurídica e, por consequência, a celeridade na manifestação deste órgão jurídico.

61. Conforme declaração da área técnica sobre o assunto (doc. 181427), verifica-se que o Termo de Referência baseou-se no respectivo modelo de minuta padronizada disponibilizado pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia.

62. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

63. **Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (subitem 8.2.1 do TR/fls. 386/387) (art. 40, X, da Lei nº 8.666/93, Súmula TCU nº 259, por analogia, e item 9.2.3 do Acórdão nº 7.021/2012 - 2ª Câmara).**

### **Mapa de gerenciamento de riscos**

64. A última etapa do Planejamento da Contratação está no art. 38 da IN SGD/ME nº 01, de 2019, e diz respeito ao Gerenciamento de Riscos, cujo respectivo Mapa de Gerenciamento de Riscos reside às fls. 121/123. Ele *“compreende a antecipação a eventuais problemas que podem ocorrer durante o processo de contratação e execução do contrato, bem assim, após seu término, alcançando desde a fase inicial do planejamento até o tempo de vida útil do contrato, do produto gerado ou dos serviços que serão usufruídos. (...) Antecipando-se os riscos, buscam-se meios de sua mitigação, de forma que os impactos sejam os menos danosos, quando não inteiramente afastados”* (CAVALCANTI, Augusto Sherman. *in O novo modelo de contratação de soluções de TI pela Administração Pública*, Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 109).

65. Sobre o gerenciamento de riscos, o art. 38 da IN SGD/ME nº 01, de 2019, estabelece os requisitos necessários para sua correta realização, os quais devem ser observados pela Administração.

66. Sem adentrar ao mérito dos riscos e ações de controle previstos no documento apresentado pela Equipe de Planejamento, parece-nos que, em princípio, o Gerenciamento de Riscos (181426), elaborado com base no modelo divulgado pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, também atende ao disposto no art. 38 da IN SGD/ME nº 01, de 2019, ressaltando-se que a avaliação de riscos e eventuais providências para seu tratamento é matéria técnica, de competência exclusiva dos órgãos técnicos específicos da Administração, refugindo às atribuições da Procuradoria a análise de seu conteúdo, nos termos do já citado Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

### **Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas**

67. A necessidade da contratação foi objeto de disciplina no art. 15 da IN SGD/ME nº 01, de 2019, que prevê que a justificativa para contratação deverá conter, pelo menos: I - alinhamento da solução de TIC com os instrumentos de planejamento elencados no art. 6º; e II - relação entre a necessidade da contratação da solução de TIC e os respectivos volumes e características do objeto. A justificativa deve ser clara, precisa e suficiente, sendo vedadas justificativas genéricas, incapazes de demonstrar as reais necessidades da contratação.

68. No caso vertente, consta apresentação de justificativa para a contratação, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método amparado por documentos juntados aos autos (nos estudos preliminares).

69. Ressaltamos, ainda, que as especificações técnicas e os critérios de seleção devem ser relevantes, necessários, e pertinentes ao objeto a ser contratado, além de motivados, de modo que não limitem ou frustrem a competição, devendo ser suprimidos aqueles que não se enquadrem neste parâmetro (art. 13 da Instrução Normativa ME nº 01, de 2019; art. 3º, inciso XI, alínea "a.1", do Decreto nº 10.024, de 2019, art. 3º, II, da Lei nº. 10.520, de 2002 e art. 3º, §1º, I, da Lei nº. 8.666, de 1993). Dessa forma, recomenda-se que a Administração verifique se tais especificações técnicas são adstritas àquelas essenciais à contratação, e não contém eventuais elementos que possam comprometer a competitividade do certame ou o fornecimento dos bens, já que esta Procuradoria não possui expertise para avaliar a amplitude das características técnicas do objeto exigidas no Termo de Referência.

70. Acerca da especificação do objeto da pretendida contratação, o art. 16 da IN SGD/ME nº 01, de 2019, traz minuciosa disciplina a respeito, a qual deve ser integralmente observada pela Administração.

### **Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens**

71. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

**É obrigatória a admissão da adjudicação por item** e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

72. Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão TCU nº 1972/2018-Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman, 22/08/2018):

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.

[...]

32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso)

73. Sobre o ponto, observe-se que, segundo o art. 12, § 2º, inciso I, e § 3º, da IN SGD/ME nº 01, de 2019, a Equipe de Planejamento da Contratação avaliará a viabilidade de (...) *“realizar o parcelamento da solução de TIC a ser contratada, em tantos itens quanto se comprovarem técnica e economicamente viáveis, justificando-se a decisão de parcelamento ou não da solução;”*, bem como *“necessidade de licitações e contratações separadas para os itens que, devido a sua natureza, possam ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis,*

*procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala”.*

74. Corroborando a necessidade do parcelamento do objeto, não é demais rememorar que o art. 3º, inciso I, da IN SGD/ME nº 01, de 2019, veda expressamente a contratação de "mais de uma solução de TIC em um único contrato, devendo o órgão ou entidade observar o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 12".

75. Nos casos em que o objeto pode ser fracionado, cumpre à autoridade competente, caso a contratação por item não seja mais vantajosa ou acarrete prejuízo para o conjunto da solução ou perda de economia de escala, apresentar a devida justificativa técnica.

76. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação a um único vencedor, por meio de justificativa apresentada nos estudos preliminares, não havendo recomendações adicionais a serem feitas.

### **Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações**

77. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade, deverão ser tomados três cuidados gerais à luz dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência dos mesmos nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.

78. Não foi por outra razão que os arts. 1º e 2º da Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão dispuseram que as especificações para serviços devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

79. Em acréscimo, por se tratar de contratação de solução de tecnologia da informação, incide o Decreto nº 7.174, de 2010, o qual instituiu a necessidade de inclusão, no instrumento convocatório, da exigência de certificações emitidas por instituições públicas ou privadas credenciadas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, que atestem, conforme regulamentação específica, a adequação em segurança para o usuário e instalações, compatibilidade eletromagnética e consumo de energia.

80. Destaca-se que, a respeito da correta interpretação do referido Decreto, a ser observada pela Administração, a Orientação Normativa SLTI/MP nº 1, de 20 de agosto de 2015, assim dispôs:

Art. 1º Nas aquisições de bens de informática e automação, o instrumento convocatório deverá prever que:

**I - as certificações previstas no inciso II do art. 3º do Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010, serão exigidas como requisito de qualificação dos bens a serem adquiridos; e**

II - serão aceitas certificações emitidas, no âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade, coordenado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), como também aquelas emitidas por organismos acreditados por esse Instituto, os quais podem ser consultados por meio do endereço <http://www.inmetro.gov.br/organismos>.

Art. 2º Nos casos de comprovada inviabilidade técnica para a obtenção de certificações ou de aquisição de bens de elevada singularidade e personalização, o órgão poderá, de forma justificada, dispensar as certificações previstas no inciso II do art. 3º do Decreto nº 7.174, de 2010.

Art. 3º Para fins de cumprimento do Decreto nº 7.174, de 2010, os bens de informática abrangidos pelas certificações de que trata o inciso II do art. 3º do Decreto nº 7.174, de 2010, são aqueles listados no Anexo A da Portaria Inmetro nº 170, de 10 de abril de 2012, com exceção do Grupo "Equipamentos eletroeletrônicos para uso em escritórios".

81. A Portaria INMETRO nº 170, de 10 de abril de 2012, regulamentando o citado Decreto nº 7.174, de 2010, aprovou os requisitos para o Programa de Avaliação da Conformidade de Bens de Informática com foco na segurança, na compatibilidade eletromagnética e na eficiência energética, através do mecanismo de certificação voluntária, atendendo aos requisitos normativos, visando à diminuição de acidentes, o aumento da qualidade e diminuição do consumo de energia dos

produtos. E, ainda, instituiu a certificação voluntária para Bens de Informática, a qual deverá ser realizada por Organismo de Certificação de Produto – OCP, acreditado pelo INMETRO, consoante o estabelecido nos Requisitos por ela aprovados.

82. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomendam-se consultas ao art. 6º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 01, de 2010, e ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (3ª edição, revista, atualizada e ampliada. Abril/2020), disponibilizado pela Consultoria-Geral da União no sítio <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-licitacoes-e-contratos/licitacoes-sustentaveis>.

83. Se a Administração entender que os serviços ou bens a serem adquiridos não se sujeitam a critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

84. Dado o caráter técnico da matéria, compete à Administração, por sua área competente, atestar nos autos que a especificação dos serviços a serem licitados atendem aos instrumentos legais em vigor, acima citados.

85. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração declarou expressamente, no subitem 4.7do TR , que observou os critérios e práticas de sustentabilidade previstos pela legislação.

### **Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas**

86. As contratações celebradas pela Administração exigem a prévia realização de pesquisa de mercado, bem como a estimativa de gastos, conforme preceituam os artigos 7º, § 2º, 43, IV e 40, § 2º, inciso II, todos da Lei nº 8.666, de 1993 e no caso das contratações de soluções de TIC, o disposto no art. 20 da Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 2019, que, expressamente, determina seja a pesquisa de mercado realizada com base na Instrução Normativa SLTI/MP nº 5, de 27 de junho de 2014 - a qual, contudo, foi revogada pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 5 de agosto de 2020, que passou a disciplinar o tema, e deve ser observada.

87. Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos 171379.

88. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação não será examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

89. Há que se ressaltar, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SLTI/MP nº 05/2014. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
- os fornecedores pesquisados devem ser devidamente identificados (ex.: nome da empresa, e-mail, endereço, CNPJ);
- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais;
- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas o “painel de preços” e as “contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços” em detrimento da “pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” e “pesquisa com os fornecedores”, cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 2º, § 1º, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 5, de 27/6/2014 e Acórdão TCU nº 1.445/2015 - Plenário;
- a estimativa dos preços de mercado deverá levar em consideração todas as variáveis correlacionadas, como quantidade/volume de serviços/bens, propiciando que eventuais ganhos de escala, oriundos de grandes contratações, reflitam a redução nos preços obtidos pelas cotações prévias ao certame;
- somente em casos excepcionais, devidamente justificados, poderá haver a pesquisa em quantidade inferior a três preços (art. 2º, § 6º, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 5, de 27/6/2014);
- justificar a metodologia para estimação dos custos da contratação (art. 2º, §§1º, 2º e 3º da IN SLTI/MP nº 05/2014).

90. Adicionalmente, deve a pesquisa de preços refletir o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

91. Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

92. Considerando que se trata de matéria estritamente técnica, inerente à competência da Administração, cabe à Procuradoria orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa.

93. Deve ainda a Administração declarar expressamente se a pretendida contratação envolve itens constantes nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas, caso em que deverá certificar, expressamente, a utilização, como parâmetro máximo para as estimativas de preços, o Preço Máximo de Compra de Item de TIC (PMC-TIC), salvo se a pesquisa de preços realizada nos termos deste artigo resultar em valor inferior ao PMC-TIC, tal como definido no art. 20, § 3º, c/c o art. 2º, XXVI e XXVII, ambos da Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 2019, com a redação determinada pela Instrução Normativa SGD/ME nº 202, de 18 de setembro de 2019, bem como no art. 8º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 2020.

94. Ainda acerca do PMC-TIC, assim disciplina o art. 39-A da Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 2019, que deve ser observado pela Administração:

Art. 39-A. O Órgão Central do SISP manterá base atualizada dos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas no sítio eletrônico oficial do Governo Digital, contendo o PMC-TIC. **(Incluído pela Instrução Normativa nº 202, de 18 de setembro de 2019)**

§ 1º Será utilizado, como valor máximo da contratação, o PMC-TIC contido na base de que trata o caput deste artigo, consultado pelos órgãos e entidades do SISP, na fase de Planejamento da Contratação, antes do encaminhamento do processo à área jurídica, e no momento que antecede a renovação contratual, conforme disposto no art. 36 desta Instrução Normativa. **(Incluído pela Instrução Normativa nº 202, de 18 de setembro de 2019)**

§ 2º A consulta de que trata o parágrafo anterior deste artigo deverá ser renovada caso decorra mais de 90 (noventa) dias de sua realização, sem que tenha havido a aceitação do lance vencedor ou a prorrogação ou renovação contratual, conforme o caso. **(Incluído pela Instrução Normativa nº 202, de 18 de setembro de 2019)**

95. No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação no termo de referência, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços realizada mediante consulta a painel de preços. **Todavia, constata-se a necessidade de manifestação técnica conclusiva, inclusive quanto à necessidade de observância do PMC-TIC, que analise criticamente os preços coletados, com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, §§ 2º e 3º, da IN SEGES/MP nº 73, de 2020).**

### **Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio**

96. Houve a juntada de documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 3º, inciso IV, da Lei nº 10.520, de 2002, e arts. 13, inciso I, 14, inciso V e 16, incisos I e II, do Decreto nº 10.024, de 2019), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

### **Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**

97. O Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

98. O art. 6º do referido decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, pacifica a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

99. Adicionalmente, vale lembrar que, de acordo com a Orientação Normativa AGU n. 47/2014, é obrigatória a participação exclusiva de ME e EPP na licitação quando os itens ou lotes/grupos tiverem valor igual ou inferior a R\$ 80.000,00.

100. Ademais, o art. 8º do mesmo Decreto prevê que, para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até

vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

101. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
- de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

102. Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007.

103. Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

104. Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor de contratação ultrapassa R\$ 80.000,00. Acertada, portanto, a opção da Administração em não destinar os lotes à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte.

#### **Direito de preferência.**

105. Tratando-se, no caso, de contratação de bens e serviços de informática, incide o Decreto nº 7.174, de 2010, o qual, dentre outras disposições, prevê regras de preferência a serem aplicadas nos respectivos certames, em especial nos seus arts. 5º a 8º, os quais devem ser observados pela Administração.

106. No caso, não há previsão de margem de preferência.

107. Sobre o assunto, cumpre-nos registrar, apenas, que o enquadramento, ou não, dos bens licitados ao instrumento normativo mencionado é matéria de cunho administrativo, de responsabilidade do gestor, já que, para tanto, deve-se levar em conta as especificações técnicas dos objetos licitados, cujo domínio é estranho às atribuições jurídicas deste órgão de consultoria.

#### **Dos critérios de mensuração dos bens e serviços**

108. Tratando-se de serviços de TIC, o novo modelo de sua contratação pela Administração Pública tem como uma de suas diretrizes a mensuração e pagamento dos serviços por resultado, o que, nas palavras de Augusto Sherman Cavalcanti, significa:

A contratação de serviços por resultado compreende o tipo de contratação em que **o pagamento da contratada será feito com base na mensuração dos serviços e dos resultados alcançados e verificados**.

Evita-se, o mais possível, a utilização de metodologia de pagamento por horas-trabalhadas ou por posto de serviço (horas de disponibilidade do pessoal).

**Existem basicamente duas formas de se formalizar um contrato com tal previsão de pagamento por resultados:**

a) mediante o estabelecimento de uma **métrica**;

**b) mediante a fixação de um Acordo de Nível de Serviço.**

(CAVALCANTI, Augusto Sherman. *O Novo Modelo de Contratação de Soluções de TI pela Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 145),

109. O Anexo da IN SGD/ME nº 01, de 2019, em seu item 1.8, ao tratar de diretrizes para contratação de licenciamento de software e serviços agregados, dispõe que "*o órgão ou entidade, durante o planejamento da contratação, deverá compatibilizar prazos e níveis de serviços dos termos contratuais com as condições oferecidas pelo fabricante do produto, mesmo nos casos de contratação de revendedores*".

110. Outra não é a orientação contida, inclusive na Súmula nº 269 do TCU, segundo a qual "*Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos*".

111. É dizer, nos termos da Súmula TCU nº 269, não há obrigatoriedade de métrica específica. A escolha da métrica fica a cargo dos gestores, devendo ela importar pagamentos por resultados. Confira-se, ainda, nesse sentido, o Acórdão nº 1631/2011-Plenário, TC-021.453/2008-3, rel. Min-Subst. André Luis de Carvalho, 15.06.2011 constitui-se em importante precedente, ao definir que a contratação de serviços ligados à tecnologia da informação, sempre que possível, deve se dar preferência ao modelo de contratação de execução indireta baseada na remuneração por resultados, sempre que a prestação do serviço puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado ou por nível de serviço alcançado, evitando-se, assim, a mera alocação de mão de obra e o pagamento por hora trabalhada.

112. Como consequência, o art. 50, II, "c" da IN SEGES/MP nº 5, de 2017 prevê o pagamento com base no valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR), artigo aplicável às contratações de solução de TIC em virtude do art. 41 da IN SGD/ME nº 1, de 2019.

113. Sobre o assunto, o subitem 7.1 do termo de referência tratou dos critérios para aferição e mensuração dos serviços, nos termos das normas e decisões acima referidas. Trata-se de matéria estritamente técnica, sobre a qual se responsabiliza a Administração.

## **Do Regime de Execução**

114. O regime de execução deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual.

115. Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam previamente definidas no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros.

116. Quando isso não é possível, ou seja, quando não se sabe ao certo a estimativa precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto a ser contratado, o gestor deve avaliar a melhor forma de execução contratual.

117. Na empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna (art. 47 da Lei nº 8.666, de 1993), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

118. Já na empreitada por preço unitário, em que o preço é fixado por unidade determinada, os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão,

com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

119. Assim, na empreitada por preço unitário haverá a execução do contrato conforme a demanda, e esse regime de execução foi criado para resolver o problema da necessidade de fixar uma remuneração sem que se tivesse, desde logo, a quantidade exata do encargo a ser executado.

120. A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser licitado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global – normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

121. Como desdobramento direto disso, em contratações por empreitada por preço global, a tramitação de eventuais aditivos contratuais quantitativos e qualitativos exigirá a apresentação de robusta justificativa.

122. Ocorre que a análise sobre a suficiência da descrição quantitativa e qualitativa não tem como ser feita por este órgão jurídico, motivo pelo qual tal incumbência recai sobre os órgãos e autoridades técnicas responsáveis pela descrição do objeto, cabendo-lhes a observância ao tanto quanto exposto até aqui.

123. **No caso concreto, não houve maiores justificativas a respeito da escolha pela empreitada por preço global. Assim sendo, recomenda-se que sejam trazidas ao processo maiores justificativas para o regime de execução escolhido para a presente contratação.**

## 2.7 DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL E CONTRATO

124. Inicialmente, cumpre dizer que, no regime jurídico atual dos contratos de solução de tecnologia da informação, a utilização das minutas da AGU pela Administração passou a ser obrigatória (art. 41 da IN SGD/ME nº 1, de 2019, c/c art. 35 da IN SEGES/MP nº 5, de 2017).

125. Dito isso, consta dos autos que foram utilizadas as minutas padronizadas de edital e contrato elaboradas e disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União, conforme se vê em declaração 176432.

126. Vale observar que a não identificação de eventuais inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta, a um só tempo, ofende a exigência do artigo 35 da IN SEGES/MP n. 05, de 2017 e compromete a eficiência da análise jurídica e, por consequência, a celeridade na manifestação deste órgão jurídico.

127. Quanto ao uso propriamente dito dos modelos, não há ressalvas a fazer, pois foram adotadas as seguintes minutas, divulgadas em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-licitacoes-e-contratos>:

1. Minuta Edital - pregão eletrônico serviços de tecnologia da informação (atualização julho/2020)
2. Contrato - pregão eletrônico serviços de tecnologia da informação (atualização julho/2020)

128. Quanto à minuta de contrato, recomenda-se suprimir o termo "União", já que a entidade contratante é dotada de personalidade jurídica própria;

- o da análise da vigência contratual que consta da minuta de contrato, percebemos que haverá extrapolação do exercício financeiro. Desse modo, somente será possível essa contratação se o presente objeto contiver produto previsto nas metas do Plano Plurianual (art. 57, inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993) - devendo haver a comprovação nos autos desse fato -, ou, se todo o empenho necessário à execução contratual for realizado até o dia 31 de dezembro do ano da conclusão da licitação, com fulcro na Orientação Normativa AGU nº 39/2011, cujo enunciado é o seguinte: *“A vigência dos contratos regidos pelo art. 57, caput, da lei 8.666, de 1993, pode ultrapassar o exercício financeiro em que celebrados, desde que as despesas a eles referentes sejam integralmente empenhadas até 31 de dezembro, permitindo-se, assim, sua inscrição em restos a pagar”*

129. Destaca-se, por oportuno, que diversos dispositivos da minuta contratual contém referência ao teor do termo de referência, razão pela qual deve a Administração certificar-se de que todas as remissões completam adequadamente as remissões constantes das cláusulas editalícias.

## DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

130. No presente caso, consta a indicação da dotação orçamentária (155938 para fazer face aos custos da futura contratação.

131. De todo modo, deverá ser juntada ao feito, antes da celebração do contrato administrativo ou do instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

132. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 ("*As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000*").

133. No caso, consta nos autos declaração do setor competente no sentido de que se trata de despesa administrativa considerada ordinária, já prevista no orçamento e destinada à manutenção de ação preexistente, pelo que resta dispensada, com base na autorização constante da Orientação Normativa AGU nº 52/2014, a juntada aos autos dos documentos indicados no art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar n.º 101, de 2000 (155938).

### DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

134. Conforme os arts. 20 e 21 do Decreto nº 10.024, de 2019, deverá ser providenciada a publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União, no sítio eletrônico oficial do órgão promotor da licitação e no endereço eletrônico <https://www.gov.br/compras/pt-br/>, observando-se, a partir dessa data, o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação pelos licitantes.

135. Ademais, de acordo com o art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet*:

1. cópia integral do edital com seus anexos;
2. resultado da licitação;
3. contratos firmados e notas de empenho emitidas.

### 3. CONCLUSÃO

136. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da aprovação da minuta do edital do pregão eletrônico e dos respectivos anexos, condicionada ao prévio atendimento das recomendações formuladas nos itens 33, 52, 53, 57, 58, 95, 107, 123 e 128 deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

137. Insta frisar que as alterações decorrentes das recomendações formuladas neste parecer deverão ser promovidas nas cláusulas e itens correspondentes da Minuta do Edital, do Contrato e do Termo de Referência, no que couber, de sorte a uniformizar a disciplina conferida em todos esses instrumentos.

138. Cumpre-nos destacar que todas as observações expostas têm como premissa a veracidade e a exatidão dos dados, informações, cálculos e valores constantes do processo, que são de responsabilidade exclusiva da Administração.

139. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

À consideração da chefia da entidade consulente.

**Adalberto do Rego Maciel Neto**  
Procurador Federal

Cynthia Regina de Lima Passos  
Procuradora Federal

Danilo Eduardo Vieira de Oliveira  
Procurador Federal

George Macedo Pereira  
Procurador Federal

Gerson Leite Ribeiro Filho  
Procurador Federal

José Reginaldo Pereira Gomes Filho  
Procurador Federal

Juliana Fernandes Chacpe  
Procuradora Federal

Karina Bacciotti Carvalho Bittencourt  
Procuradora Federal

Maristela Silva Menezes Plessim  
Procuradora Federal

Marina Define Ottavi  
Procuradora Federal

Patricia Ruy Vieira  
Procuradora Federal

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223004457202026 e da chave de acesso 30e0acc8

---

Documento assinado eletronicamente por ADALBERTO DO REGO MACIEL NETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 534708711 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADALBERTO DO REGO MACIEL NETO. Data e Hora: 16-11-2020 17:28. Número de Série: 13428590. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS  
GERAIS

**PARECER JURÍDICO (004.12) Nº 132/2020 - REIPROJUR (11.01.08)**

**Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO**

**Juiz de Fora-MG, 17 de Novembro de 2020**

**Parecer\_1063-2020\_ETRLIC.pdf**

**Total de páginas do documento original: 20**

*(Assinado digitalmente em 18/11/2020 09:38 )*

**OLIVIA GHETTI GOMES**

*COORDENADOR*

*2125457*

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifsudestemg.edu.br/documentos/>  
informando seu número: **132**, ano: **2020**, tipo: **PARECER JURÍDICO (004.12)**, data de emissão: **17**  
**/11/2020** e o código de verificação: **36d862c593**