



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Contratos e Disciplina  
Coordenação-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública

## PARECER SEI Nº 14389/2020/ME

**Atto Preparatório.** LAI – Lei nº 12.527, de 2011, art. 7º, § 3º; Decreto nº 7.724, de 2012, art. 3º, inciso XII e art. 20. **Restrição de acesso até a publicação do edital.**

Exame quanto à legalidade de minuta de Edital de Pregão Eletrônico, para Registro de Preços, visando à *"aquisição por Registro de Preços, de estações de trabalho (desktops), equipamentos móveis (notebooks) e monitores extras, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos"*.

Aprovação das minutas e anexos, com recomendações.

Processo SEI nº 19973.104350/2019-93

### I - RELATÓRIO

Vem a esta Coordenação-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (CGLA/PGFN) o processo administrativo nº 19973.104350/2019-93, para análise e elaboração de parecer jurídico acerca da minuta de Edital de Pregão Eletrônico, para Registro de Preços, cujo objeto é a *"aquisição por Registro de Preços, de estações de trabalho (desktops), equipamentos móveis (notebooks) e monitores extras, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos"* (item 1.1 da minuta de Edital – SEI 9943508), no valor total projetado de **R\$ 1.584.094.696,77 (um bilhão, quinhentos e oitenta e quatro milhões, noventa e quatro mil seiscentos e noventa e seis reais e setenta e sete centavos)**.

2. O processo conta com uma diversidade expressiva de documentos, sendo que nas suas duas primeiras pastas digitais (I e II) se extraem peças relevantes, tais como: TERMO DE ABERTURA DO PROJETO (SEI nº 5222271); RELATÓRIO PRELIMINAR DE INTELIGÊNCIA INTERNA ESTAÇÕES DE TRABALHO (SEI nº 5582740); DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA (DOD) (SEI nº 6447597); ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (SEI nº 6509913, SEI nº 8620414 e SEI nº 8751852) com o objetivo de identificar e analisar os cenários para o atendimento do Documento de Oficialização da Demanda e de demonstrar a viabilidade técnica e econômica das soluções identificadas para subsidiar o respectivo processo de contratação; MAPA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS (SEI nº 6669882); MINUTA DO TERMO DE REFERÊNCIA (SEI nº 6669883); diversas atas de reuniões conduzidas pela equipe da Coordenação-Geral de Contratação de Tecnologia da Informação e Comunicação; Nota Técnica SEI nº 14144/2020/ME (SEI nº 7572654), que encaminha à CGLIC/CENTRAL/SEGES-ME documentos para que sejam realizados os procedimentos necessários à Consulta Pública e abertura de prazo para Intenção de Registro de Preços (IRP); Aviso de Consulta Pública (SEI nº 7956673); MINUTA DO TERMO DE REFERÊNCIA (SEI nº 8400387); ANEXOS (SEI nº 8518560); e DESPACHO (SEI nº 8560067), que destaca a análise aprofundada das contribuições recebidas na consulta pública.

3. Constam dos cadernos processuais III e IV outros documentos significativos, a exemplo do DESPACHO (SEI nº 9119008) que noticia a inclusão das manifestações de interesse acerca da IRP nº 08/2020; o TERMO DE REFERÊNCIA (SEI nº 9943348); da Nota Técnica SEI nº 33849/2020/ME (SEI nº 9943451); da MINUTA DE EDITAL - AQUISIÇÃO NOTEBOOKS, DESKTOPS E MONITORES (SEI nº 9943508); MINUTA DE CONTRATO (SEI nº 9943540); do ANEXO II - MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (SEI nº 9943521); do ANEXO IV - MODELO DE PROPOSTA (SEI nº 9943545); do ANEXO V (SEI nº 9943616); do ANEXO VI (SEI nº 9943639); da DECLARAÇÃO/TERMO DE RESPONSABILIDADE (SEI nº 9943657); do OFÍCIO SEI nº 202354/2020/ME (SEI nº 9950358); e do DESPACHO (SEI nº 10234472), o qual informa que a análise da proposta submetida à Secretaria de Governo Digital pela Central de Compras/SEGES/ME, por meio da Nota Técnica 33851 (SEI 9943674), será realizada no âmbito do processo no 19974.101276/2020-87. Feita essa instrução, o processo foi encaminhado a esta Coordenação por meio da Nota Técnica SEI nº 33851/2020/ME (SEI nº 9943674), lavrada pelo Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital para manifestação jurídica.

4. Essa Procuradoria, por meio da Nota SEI nº 206/2020/CGLA/PGACD/PGFN-ME (SEI nº 10475843), devolveu os autos para fins de reelaboração das minutas de Edital, Ata de Registro de Preços e Contrato a partir dos modelos disponibilizados no sítio eletrônico da AGU para serviços de tecnologia da informação e comunicação (TIC), o que redundou nos Despachos (SEI nº 10479619, SEI nº 10481169 e SEI nº 10491744). Todavia, o encaminhamento foi equivocado, pois o art. 41 da IN nº 01/2019 prevê a adoção de modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos da Advocacia-Geral da União para *"às contratações de serviços de TIC"* (d.n.), o que não é o caso dos autos, que por sua vez cuida de **soluções de TIC**. Logo, o exame de legalidade das minutas de Edital, Ata de Registro de Preços e Contrato será realizado de acordo com as minutas que já constavam nesses autos (Edital - SEI 9943508; Ata de Registro de Preços - SEI 9943521 e Contrato - SEI 9943540).

### II - DOS PROCEDIMENTOS NECESSÁRIOS À SOLUÇÃO EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC)

5. De início, convém destacar que o mérito do ato administrativo - do procedimento licitatório, isto é, do pregão - em testilha, que envolve os aspectos de motivação, escolha da melhor modalidade e tipo da licitação para o caso, precificação (que não se confunde com vantajosidade), conveniência e oportunidade, não será objeto de análise, já que são elementos afetos à responsabilidade da área técnica. Afinal, a essa Coordenação-Geral não compete manifestar sobre a conveniência e oportunidade da contratação, mas tão somente sobre seus aspectos legais. O quanto será feito abrangerá apenas os aspectos formais do procedimento, vale dizer, os seus aspectos de legalidade no sentido estrito. Essa orientação encontra-se no enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas, elaborado pela Advocacia-Geral da União, a saber: *"O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável"*.

6. A aquisição de soluções em Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, particularmente, no âmbito deste Ministério, está envolta a várias normas jurídicas, legais e infralegais. Seriam elas, conforme relato supra, a Lei nº 10.520/2002 (que instituiu a modalidade licitatória do pregão), o Decreto nº 10.024/2019 (que regulamenta a modalidade do pregão na forma eletrônica), o Decreto nº 7.579/2011 (que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP, do Poder Executivo federal), a Instrução Normativa SGD nº 01/2019 (regulamenta o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC) e a Instrução Normativa SGD nº 02/2019 (regulamenta o art. 9º-A do Decreto nº 7.579/2011).

7. Poderíamos citar, ainda, a recente Instrução Normativa SGD nº 73/2020, que dispõe sobre a pesquisa de preços para contratação de serviços em geral, mas que não seria aplicável ao caso porque a sua cláusula de vigência (art. 12, § único) ressalva expressamente "os procedimentos administrativos", como o presente, "atuados ou registrados até a data de entrada em vigor desta norma". Assim, **para efeito de precificação, deve-se levar em conta o disposto na IN nº 5/2014**, atestando que foram preenchidos seus requisitos, uma vez que a Nota Técnica SEI nº 33851/2020/ME (SEI nº 9943674) afirmou que *"A pesquisa de preços foi realizada na forma estabelecida na Instrução Normativa-SEGES nº 73, de 2020 (...)"*. **Destarte, sugere-se que a Consultante avalie e ateste que os requisitos da IN nº 5/2014 foram atendidos, pois esta é aplicável ao caso em tela.**

8. Sistematizando todas essas normas, a contratação de soluções em TIC exige a observância de algumas fases procedimentais sem as quais a licitação propriamente dita não poderá realizar-se. Seriam elas as fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato. A fase de planejamento seria a fase preparatória, na qual precisaríamos lançar as bases da licitação, vale dizer, a sua justificativa, a sua viabilidade, a previsão dos totais dos preços, os riscos envolvidos, a escolha da modalidade, tipos e formas licitatórias, enfim, seria a fase preambular, preparatória ou, ainda, interna do certame. A fase de seleção do fornecedor seria a fase licitatória propriamente dita, que deve estar, como já se percebe, calcada na primeira. E a fase da gestão do contrato seria a fase de acompanhamento executório, a qual, como não poderia deixar de ser, também há de estar fincada naquela primeira.

9. Dessa maneira, para falar sobre a regularidade formal, quer dizer, sobre os aspectos de legalidade do presente procedimento, objeto precisamente da

manifestação jurídica ora requestada, teríamos que verificar a existência, no processo, dos itens - dos requisitos - próprios de cada uma daquelas fases. Para tanto, como dito anteriormente, não se fará análise de mérito, competência da área técnica, mas apenas se estão, ou não, presentes tais requisitos.

10. Para melhor compreensão, faremos uma distribuição das matérias, a começar, pois, pela fase de planejamento.

### III - DO PLANEJAMENTO E DAS NORMAS

11. A fase de planejamento, que lança as bases da licitação, por isso mesmo chamada de preparatória ou interna, se subdivide em três outras fases, quais sejam, a instituição da equipe de planejamento, a elaboração do estudo preliminar e do termo de referência. Considerando que o primeiro documento que a equipe de planejamento deverá elaborar é o chamado Documento de Oficialização da Demanda - DOD, pode-se dizer, assim, que o primeiro ato da licitação é a formalização desse documental. Contudo, na realidade, antes mesmo do DOD, a área técnica já deve ter resolvido o pressuposto de que a contratação pode ser realizada na modalidade de pregão, sob a forma eletrônica, bem como que esteja dentro da política geral de contratações das soluções de TIC do órgão. Tudo isto pode-se deduzir do disposto nos arts. 6º, 9º e 10 da IN SGD nº 01/2019:

*"Art. 6º As contratações de soluções de TIC no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do SISP deverão estar:*

*I - em consonância com o PDTIC do órgão ou entidade, elaborado conforme Portaria SGD/ME nº 778, de 4 de abril de 2019;*

*II - previstas no Plano Anual de Contratações;*

*III - alinhadas à Política de Governança Digital, instituída pelo Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016; e*

*IV - integradas à Plataforma de Cidadania Digital, nos termos do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, quando tiverem por objetivo a oferta digital de serviços públicos.*

(...)

*Art. 9º A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:*

*I - instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;*

*II - elaboração do Estudo Técnico Preliminar da Contratação; e*

*III - elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico.*

(...)

*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 conterá 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."*

11.1. No particular, deve-se ressaltar as IN's SEGES/ME nº 40/2020 e nº 49/2020, recentemente publicadas. A primeira delas disciplina a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP para dotá-los das informações necessárias aos ulteriores termos do procedimento, tanto que passa a ser considerado "o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade" (art. 1º, parágrafo único). É clara a sua aplicação ao caso destes autos, vez que foi publicada em 22/05/2020 (com vigor a partir de 1º/07/2020), e considerando que o ETP a ser considerado é de agosto corrente (SEI nº 8751852), tal aplicabilidade seria de mister. Já a última norma alterou a redação do art. 24 da IN nº 05/2017, informando que os Estudos Preliminares seriam definidos em ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, que vem a ser exatamente a IN nº 40/2020.

11.2. A propósito, eis o teor dessa mencionada IN SEGES/ME nº 40/2020:

#### *"CAPÍTULO I*

##### *Disposições Preliminares*

##### *Objeto e âmbito de aplicação*

*Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.*

*Parágrafo único. Para os efeitos desta Instrução Normativa, considera-se ETP o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativos, escolhidos, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.*

*Art. 2º O Sistema ETP digital constitui a ferramenta informatizada, disponibilizada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, no Portal de Compras do Governo Federal, para elaboração dos ETP.*

*§ 1º Deverão ser observados os procedimentos estabelecidos no Manual do Sistema ETP digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal, para acesso ao sistema e elaboração dos ETP.*

*§ 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública não integrantes do Sistema de Serviços Gerais - Sisp, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, interessados em utilizar o Sistema ETP digital de que trata esta Instrução Normativa, poderão celebrar Termo de Acesso, conforme disposto na Portaria nº 355, de 9 de agosto de 2019.*

*Art. 3º No caso da contratação de obras, os ETP serão elaborados de acordo com esta Instrução Normativa, exceto quando lei ou regulamentação específica dispuser de forma diversa.*

*Art. 4º Os ETP para as contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicação deverão observar as regras específicas do Órgão Central do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - Sisp.*

#### *CAPÍTULO II*

##### *Elaboração*

##### *Diretrizes Gerais*

*Art. 5º Os ETP deverão evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação.*

*Art. 6º Os ETP serão elaborados conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação.*

##### *Conteúdo*

*Art. 7º Com base no documento de formalização da demanda, as seguintes informações deverão ser produzidas e registradas no Sistema ETP digital:*

*I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;*

*II - descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade;*

*III - levantamento de mercado, que consiste na prospecção e análise das alternativas possíveis de soluções, podendo, entre outras opções:*

*a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e*

*b) ser realizada consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições.*

*IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução;*

*V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;*

*VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;*

*VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável;*

*VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;*

*IX - demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão;*

*X - resultados pretendidos, em termos de efetividade e de desenvolvimento nacional sustentável;*

*XI - providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual ou adequação do ambiente da organização;*

*XII - possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento; e*

*XIII - posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação.*

*§ 1º Caso, após o levantamento do mercado de que trata o inciso III, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível.*

*§ 2º Os ETP devem obrigatoriamente conter os elementos dispostos nos incisos I, IV, V, VI, VII, IX e XIII do caput deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos do caput, apresentar as devidas justificativas no próprio documento que materializa os ETP.*

*§ 3º Nas contratações que utilizam especificações padronizadas estabelecidas nos Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão, poderão ser produzidos somente os elementos dispostos no caput que não forem estabelecidos como padrão.*

*§ 4º Ao final da elaboração dos ETP, deve-se avaliar a necessidade de classificá-los nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.*

*Exceções à elaboração dos ETP*

*Art. 8º A elaboração dos ETP:*

*I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, III, IV e XI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e*

*II - é dispensada nos casos de prorrogações contratuais relativas a objetos de prestação de natureza continuada.*

### **CAPÍTULO III**

#### **Disposições Finais**

#### **Orientações Gerais**

*Art. 9º Os órgãos, entidades, seus dirigentes e servidores que utilizem o Sistema ETP digital responderão administrativa, civil e penalmente por ato ou fato que caracterize o uso indevido de senhas de acesso ou que transgrida as normas de segurança instituídas.*

*§ 1º Os órgãos e entidades deverão assegurar o sigilo e a integridade dos dados e informações da ferramenta informatizada de que trata esta Instrução Normativa, protegendo-os contra danos e utilizações indevidas ou desautorizadas no âmbito de sua atuação.*

*§ 2º As informações e os dados do Sistema ETP digital não poderão ser comercializados, sob pena de cancelamento da autorização para o acesso, sem prejuízo das demais cominações legais.*

*Art. 10. Os casos omissos serão dirimidos pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, que poderá expedir normas complementares para a execução desta norma, bem como disponibilizar informações adicionais em meio eletrônico para fins de operacionalização do sistema.*

*Vigência*

*Art. 11. Esta Instrução Normativa entra em vigor no dia 1º de julho de 2020."*

**12.** Tais normas infralegais, estão de acordo com o que dispõem os arts. 1º e 3º da Lei nº 10.520/2002 e arts. 8º, 14 e 15 do Decreto nº 10.024/2019, respectivamente:

*"Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.*

*Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.*

(...)

*Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:*

*I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;*

*II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;*

*III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e*

*IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.*

*§ 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.*

*§ 2º No âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio poderão ser desempenhadas por militares."*

*"Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:*

*I - estudo técnico preliminar, quando necessário;*

*II - termo de referência;*

*III - planilha estimativa de despesa;*

*IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas,*

*exceto na hipótese de pregão para registro de preços;*

*V - autorização de abertura da licitação;*

*VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;*

*VII - edital e respectivos anexos;*

*VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;*

*IX - parecer jurídico;*

(...)

*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.*

**Valor estimado ou valor máximo aceitável**

*Art. 15. O valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação, se não constar expressamente do edital, possuirá caráter sigiloso e será disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno."*

**13.** No que tange à possibilidade da contratação ser realizada por meio do pregão, na forma eletrônica, ele exige a prévia manifestação da autoridade competente,

no sentido de declarar que o objeto da contratação se enquadra no conceito de bem ou serviço comum. Neste ponto, conforme afirmado no item 3.1.10. do Termo de Referência (SEI nº 9943348):

*"3.1.10. Os notebooks e desktops enquadram-se na categoria de bens e serviços comuns, de que trata a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e o Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, por possuírem padrões de desempenho e qualidade, bem como características gerais e específicas usualmente encontradas no mercado."*

14. O outro pressuposto diz com a inclusão da presente contratação na política geral de contratações de TIC do órgão. A esse respeito, o disposto no tópico "Alinhamento Estratégico" constante do DOD (SEI nº 6447597) demonstra que esse pressuposto está satisfeito:

*"Conforme art. 7º da Instrução Normativa SGD-ME nº 1, de 4 de abril de 2019, as contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) deverão constar no Plano Anual de Contratações, nos termos da Instrução Normativa SEGES-ME nº 1, de 10 de janeiro de 2019, e guarda alinhamento ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação do órgão."*

*Nos termos do Artigo nº 131 do Decreto nº 9.745/2019, integra o rol de competências da Central de Compras planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de aquisições, contratações e gestão de produtos e serviços de tecnologia da informação e comunicação, de uso comum, para atender aos órgãos e às entidades da administração pública federal.*

*Reforça a competência regimental da Central de Compras o Decreto nº 10.230, de 05 de fevereiro de 2020, o qual alterou a redação do art. 9º-B do Decreto nº 7579, de 11 de outubro de 2011, restando atribuída que "as contratações centralizadas de bens e serviços comuns de tecnologia da informação e comunicação serão realizadas pelo Ministério da Economia, com acompanhamento do Órgão Central do SISF".*

*Conforme estudo constante do Relatório nº 8 (Relatório Preliminar de Inteligência Interna), SEI-ME 5582740, identificou-se que a contratação de estações de trabalho (desktops) e equipamentos móveis (notebooks) será demandada por cerca de 1821 ações registradas no PAC, em dezembro de 2019, materializando a demanda de 523 Órgãos da Administração Pública. Nesse relatório consta a relação dos órgãos que registraram a demanda no sistema PGC juntamente com a indicação do respectivo PDTIC mais atualizado.*

*Nesse sentido, a aquisição centralizada de desktops e notebooks está alinhada aos normativos vigentes, ao PAC dos órgãos da administração pública, que por sua vez são responsáveis por assegurar o respectivo alinhamento ao PDTIC vigente nos termos do Art. 6º da Instrução Normativa SGD-ME nº 01/2019." (destacamos)*

15. Satisfeitos tais pressupostos, podemos passar ao trabalho da equipe de planejamento. Ela consta no Termo de Abertura do Projeto (SEI nº 5222271), que elenca no tópico "3. GOVERNANÇA DO PROJETO" os servidores representantes da CGTIC/CENTRAL responsáveis pela condução das atividades de planejamento da contratação juntamente aos demais participantes da equipe de planejamento da contratação.

16. A seguir, dada a sua importância, abriremos tópico específico para falarmos do DOD e das exigências que devem, nele, estar satisfeitas, nos termos do art. 10 da IN SGD nº 01/2019 supra transcrito, como, por exemplo, a disponibilidade orçamentária, a necessidade e motivação (justificativa) da solução proposta, bem como a justificativa para a modalidade, tipo e forma de licitação proposta, uma vez que, por óbvio, poder, em tese, realizar o pregão (§ 13 supra), pelos bens licitados serem comuns, não significa, necessariamente, a ocorrência fática dos indispensáveis requisitos, que hão de estar presentes - parte deles, pelo menos -, como já dito, exatamente no DOD.

#### IV - DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA - DOD, ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E TERMO DE REFERÊNCIA

17. Como já parece estar claro, nas licitações para contratações de soluções em TIC, como a presente, exigem a feitura de alguns documentos que hão de reunir as informações necessárias à análise das exigências legais e infralegais. Os dois documentos da fase de planejamento com essa virtude são o DOD e o Termo de Referência. Além daquelas informações e dos normativos já mencionados acima, os requisitos seriam a justificativa à realização do pregão, a definição do objeto e do método de compra, a definição do preço e do público-alvo do pregão, ou seja, de quem, dele, poderá participar.

18. O valor total estimado da licitação está exposto no Item 8.1 do Termo de Referência (SEI nº 9943348), que foi pautado na pesquisa de preços realizada na forma estabelecida na Instrução Normativa-SEGES nº 73, de 2020, cuja metodologia de precificação e demais documentos constam do SEI nºs 9939779, 9939786, 9939797, 9939802, 9939805, 9939807 e 9939809, conforme informado na Nota Técnica SEI nº 33851/2020/ME (SEI nº 9943674). **Como já recomendado, reitera-se que é necessário que a Administração ateste que foram cumpridos os requisitos nos termos da IN nº 5, de 2014, haja vista o art. 20 da IN SGD nº 01/2019.** Linhas à frente, oportuno destacar que a Coordenação-Geral de Contratação de Tecnologia da Informação e Comunicação, por meio do DOD (SEI nº 6447597), informou os resultados que se pretendem alcançar com o Pregão: " a) Economia no valor da aquisição em função do ganho de escala; b) Redução do custo administrativo em função da redução da fragmentação de processos licitatórios; c) Padronização dos serviços, equipamentos e aumento da qualidade das especificações técnicas".

19. A justificativa da realização da licitação é outro requisito indispensável à análise formal de processos para contratação de soluções em TIC, nos termos do art. 10, I e II, da IN SGD nº 01/2019 e deve estar presente no DOD. Assim, este deve conter a necessidade motivada e detalhada da contratação e os resultados a serem alcançados. No presente caso, o DOD (SEI nº 6447597) assim motivou a realização deste pregão:

##### MOTIVAÇÃO/JUSTIFICATIVA

*A contratação centralizada de estações de trabalho (desktops) e equipamentos móveis (notebooks) é motivada pela materialidade em termos do total de gastos previstos para 2020 e da quantidade de iniciativas fragmentadas de aquisição nos diferentes PAC dos órgãos da administração pública. Consta no PAC 2020 o registro de 1821 iniciativas, distribuídas em 523 órgãos, dedicadas à contratação de desktops e notebooks. Nesse contexto, o registro de demandas do PAC totalizam o volume de R\$ 841.153.182,67 milhões estimados para 2020.*

*Nesse sentido, a supracitada contratação possui um significativo potencial economia na grandeza de R\$ 88.297.118,60 abarcando os reduções dos custos administrativos provenientes da centralização da compra bem como da redução do valor unitários dos equipamentos por meio do potencial do ganho de escala proveniente da quantidade de equipamentos previstos para 2020, conforme apresentado no Relatório nº 8 (Relatório Preliminar de Inteligência Interna), SEI-ME 5582740.*

*A centralização da aquisição padroniza as especificações dos equipamentos com vistas a estabelecer um padrão de qualidade e desonerar os órgãos de alocar recursos humanos na especificação dos equipamentos, bem como na realização de processos licitatórios de menor porte.*

*Por fim, nos termos do Art. 2º da Portaria nº 103, de 21 de março de 2019, que Institui o Subcomitê de Compras e Contratos Centralizados do Ministério da Economia, a centralização da aquisição de estações de trabalho e equipamentos móveis atende aos seguintes critérios direcionadores:*

- a) custos totais para o atendimento de necessidades por bens e serviços, englobando eventuais despesas com contratos e demais gastos necessários ao atendimento, como recursos materiais, imóveis e pessoas;*
- b) possibilidade de centralização da seleção do fornecedor, com ganhos de escala;*
- c) possibilidade de operação centralizada;*
- d) necessidade de melhoria da qualidade dos serviços, bens, processos e procedimentos;*
- e) oportunidades de padronização de bens e serviços. (destacamos)*

20. Como se vê, a Administração justifica a realização deste pregão para atender os diversos requerimentos para aquisição de tais bens (estações de trabalho - desktops e equipamentos móveis - notebooks), tendo o DOD (SEI nº 6447597) mencionado uma gama de 1821 ações registradas no Plano Anual de Contratações, em que 523 Órgãos da Administração Pública teriam realizado tais demandas. Por outro lado, verifica-se que o DOD não trouxe as justificativas para a compra de monitores extras, o que deverá ser realizado pela Administração.

21. Salienta-se que esta Coordenação-Geral não pode realizar a análise da justificativa técnica da contratação, mas apenas apontar a necessidade de observância das normas de regulamentação acima citadas. Isto porque este exame requer o domínio de conhecimentos específicos de tecnologia da informação que não estão inseridos na competência regimental do órgão de assessoramento jurídico. Desse modo, as informações técnicas existentes no processo, que descrevem e caracterizam o seu objeto, são de responsabilidade exclusiva do Órgão Consultante.

22. A justificativa e os pretendidos resultados já sinalizam pela escolha do objeto deste pregão. Como visto acima, a solução em TIC foi justificada pela área técnica como bem/serviço comum e, como tal, pode ser perfeitamente apregoada na forma eletrônica. Mas é preciso saber qual solução será adotada e tal escolha diz com o objeto do pregão. No presente caso, para se chegar a uma definição quanto à solução que melhor atendesse àqueles resultados, foi elaborado metodicamente um estudo a respeito, levado a efeito pelo Estudo Técnico Preliminar (SEI nº 8751852) e que descreveu que a melhor solução de ativos de TIC a ser contratada compreende *desktops*, notebooks e monitores. Senão vejamos:

#### 10. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO DE TIC A SER CONTRATADA

10.1. Diante das análises qualitativa e quantitativa realizadas ao longo do presente estudo técnico preliminar, constata-se que, para fins de um processo de compra centralizada de *desktops*, notebooks e monitores, a solução mais adequada é a aquisição de *desktops* ultracompactos, notebooks convencionais e monitores com características adequadas aos diferentes perfis de uso na administração pública.

10.2. Para se identificar os diferentes perfis de uso, a seção de estimativa da demanda deste estudo traçou histogramas sobre a estimativa de valor unitários dos equipamentos previstos no PAC, o que permitiu se identificar três categorias por tipo de equipamento, quais sejam: (i) uma categoria de custo menor cuja destinação é o uso para atividades de apoio com baixa necessidade de utilização de aplicativos locais; (ii) uma categoria com custo médio unitário mais elevado para equipamentos que requerem um poder de processamento mais elevado para atividades administrativas que necessitem de aplicativos locais diversos; e (iii) uma categoria de uso específico destinada a equipamentos com custo mais elevado que os anteriores, em que se faz uso intensivo de processamento local.

10.3. Deve-se registrar que, para a linha de *desktops* de uso específico, não foi possível desenhar um formato ultracompacto em função da necessidade de placa de vídeo dedicada. Neste caso modelou-se um equipamento do tipo SFF, o que garante um consumo menor de energia quando comparado com o formato ATX padrão.

10.4. Outro aspecto considerado no desenho da solução escolhida foi a previsão de um item específico de monitores extras. Isso porque se percebe na administração o uso intensivo deste recurso de maior produtividade para atividades específicas. Tal escolha se deu por meio de observação de contratações recentes de *desktops*, à exemplo da realizada pela CGU em 2019. (destacamos)

23. Constam dos autos 3 (três) Estudos Técnicos Preliminares: doc. SEI 6509913, de 15.06.2020; doc. SEI 8620414, também de 15.06.2020 e doc. SEI 8751852, de 18.08.2020 e, em todos eles, a Equipe de Planejamento da Contratação concluiu pela viabilidade da contratação. A última versão (SEI nº 8751852) contém: 1) Introdução; 2) Motivação/Justificativa; 3) Definição e Especificação das necessidades e requisitos; 4) Estimativa da Demanda - Quantidade de bens e serviços; 5) Análise do Mercado Fornecedor; 6) Análise e identificação de soluções viáveis de mercado; 7) Registro de soluções consideradas inviáveis no momento da realização do estudo; 8) Análise comparativa de custo total (TCO); 9) Mapa comparativo dos cálculos totais de Propriedade (TCO); 10) Descrição de Solução de TIC a ser contratada; 11) Estratégia da contratação; 12) Análise da intenção de registro de preço; 13) Declaração de viabilidade da contratação; 14) Aprovação e assinatura pelos Integrantes Técnicos e Requisitantes e pela autoridade máxima da área de TIC.

24. Veja-se que a solução acima adotada no Estudo Técnico Preliminar (SEI nº 8751852) decorreu da análise geral da identificação das necessidades tecnológicas; da estimativa da demanda (quantidade de bens e serviços, nos termos do inciso I do art. 11 da IN SGD-ME n. 01/2019); análise do mercado fornecedor, o panorama atual de vendas de *desktops* e notebooks; análise do grau de concentração concorrencial dos produtos em análise para assegurar a manutenção da concorrência do setor; análise da tendência do perfil global de utilização dos recursos de computação, análise de soluções viáveis de mercado haja vista a possibilidade do fornecimento dos equipamentos, tanto *desktops* quanto notebooks, das mais variadas formas, modelos e especificações, bem como do fornecimento dessas soluções na nuvem, o registro de soluções inviáveis quando da realização do estudo preliminar; e, dentre outras, análise comparativa do custo total (TCO) com o mapa comparativo dos cálculos totais de propriedade (TCO).

25. Como se pode observar, o objeto do presente pregão - aquisição de *desktops*, notebooks e monitores - foi obtido mediante criterioso estudo técnico, no qual, avaliando-se a demanda, inclusive, aquela específica de vários órgãos do País, bem como ponderando-se as diversas características das soluções encontradas, sem descuidar do preço, o juízo da área técnica foi o de que a melhor solução seria exatamente aquela já mencionada (*desktops*, notebooks e monitores). Os componentes específicos mínimos dessa solução - portanto, do próprio objeto - seriam os seguintes, de acordo com o Item 11.2.1 do aludido Estudo Técnico, *in verbis*:

#### 11.2. DAS ESPECIFICAÇÕES MÍNIMAS DOS EQUIPAMENTOS

11.2.1. As especificações técnicas deste documento foram modeladas observando-se: as diretrizes constantes do Estudo do Gartner supracitado; modelos de especificações utilizados em contratações similares (ex: CGU e MEC); a compatibilidade com os diferentes perfis de equipamentos mais demandados pelos órgãos para 2020 no PGC; além da busca pela ampliação da concorrência sem que houvesse desvios ou cerceamento de requisitos de negócio ou de requisitos fundamentais para o atendimento das necessidades dos órgãos demandantes. Importante destacar que a presente especificação observou as considerações trazidas pela CGU em sede do Relatório de Auditoria (RAG) específico para ativos de TIC.

26. Sem proceder a uma análise dos aspectos técnicos contidos nos Estudos (pelos motivos já expostos no parágrafo 21, acima), verifica-se que as tarefas listadas nos incisos e parágrafos do art. 11 da IN nº 1/2019 foram realizadas na última versão do Estudo Técnico Preliminar (SEI nº 8751852), quais sejam:

#### Do Estudo Técnico Preliminar da Contratação

Art. 11. O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo, no mínimo, as seguintes tarefas:

I - definição e especificação das necessidades de negócio e tecnológicas, e dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução de TIC, contendo de forma detalhada, motivada e justificada, inclusive quanto à forma de cálculo, o quantitativo de bens e serviços necessários para a sua composição;

II - análise comparativa de soluções, que deve considerar, além do aspecto econômico, os aspectos qualitativos em termos de benefícios para o alcance dos objetivos da contratação, observando:

- a) a disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública;
- b) as alternativas do mercado;
- c) a existência de softwares disponíveis conforme descrito na Portaria STI/MP nº 46, de 28 de setembro de 2016;
- d) as políticas, os modelos e os padrões de governo, a exemplo dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - ePing, Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico - eMag, Padrões Web em Governo Eletrônico - ePwg, Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil e Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil, quando aplicáveis;
- e) as necessidades de adequação do ambiente do órgão ou entidade para viabilizar a execução contratual;
- f) os diferentes modelos de prestação do serviço;
- g) os diferentes tipos de soluções em termos de especificação, composição ou características dos bens e serviços integrantes;
- h) a possibilidade de aquisição na forma de bens ou contratação como serviço; e
- i) a ampliação ou substituição da solução implantada;

III - A análise comparativa de custos deverá considerar apenas as soluções técnica e funcionalmente viáveis, incluindo:

- a) comparação de custos totais de propriedade (Total Cost Ownership - TCO) por meio da obtenção dos custos inerentes ao ciclo de vida dos bens e serviços de cada solução, a exemplo dos valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia, manutenção; e
- b) memória de cálculo que referencie os preços e os custos utilizados na análise, com vistas a permitir a verificação da origem dos dados;

IV - estimativa do custo total da contratação; e

V - declaração da viabilidade da contratação, contendo a justificativa da solução escolhida, que deverá abranger a identificação dos benefícios a serem alcançados em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

§ 1º As soluções identificadas no inciso II consideradas inviáveis deverão ser registradas no Estudo Técnico Preliminar da Contratação, dispensando-se a realização dos respectivos cálculos de custo total de propriedade.

§ 2º O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será aprovado e assinado pelos Integrantes Técnico e Requisitante da Equipe de Planejamento da Contratação e pela autoridade máxima da Área de TIC.

§ 3º Caso a autoridade máxima da Área de TIC venha a compor a Equipe de Planejamento da Contratação, a autoridade que assinará o Estudo Técnico

**Preliminar da Contratação será aquela superior à autoridade máxima da Área de TIC.**

27. Nada obstante, cabe asseverar a **necessidade de observância do parágrafo 3º do art. 11 acima transcrito**, pois verifica-se que, aparentemente, **a autoridade que aprovou os Estudos Técnicos Preliminares (SILVIO CESAR DA SILVA LIMA) compõe a Equipe de Planejamento da Contratação** (SEI nº 6447597).

28. Em atenção às tarefas mínimas exigidas no Estudo Técnico Preliminar, conforme o art. 11, incisos IV e V da IN SGD-ME n. 01/2019 (estimativa do custo total da contratação e declaração da viabilidade da contratação), destaca-se que a Administração também trouxe tais elementos, que não são objeto de avaliação dessa Procuradoria, mas merecem ser traduzidos, nos termos abaixo:

**11.3. ESTIMATIVA DE CUSTO TOTAL DA CONTRATAÇÃO**

11.3.1. A estimativa de custos da contratação considerou a contratação de 100% do volume projetado no Sistema PGC para aquisição de desktops e notebooks, além da premissa de que 50% das máquinas do tipo II e III demandariam um monitor extra em virtude do tipo de atividade a ser exercida. Dessa forma tem-se a seguinte estimativa de custos:

TIPO	ITEM	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO	QTD x VALOR UNIT.	VALOR TIPO
Desktop	Desktop Ultracompacto do TIPO I - Básico (24.309 unidades)	24309	R\$ 4.102,07	R\$ 99.717.219,63	R\$ 665.991.169,63
	Desktop Ultracompacto do TIPO II - Padrão (80.279 unidades)	80279	R\$ 5.451,00	R\$ 437.600.829,00	
	Desktop Ultracompacto do TIPO III - Alto Desempenho (18.794 unidades)	18.794	R\$ 6.846,50	R\$ 128.673.121,00	
Notebook	Notebook Convencional do TIPO I - Alta Mobilidade (24.341 unidades)	24341	R\$ 2.101,62	R\$ 51.155.562,51	R\$ 130.561.830,55
	Notebook Convencional do TIPO II - Padrão (8.271 unidades)	8271	R\$ 3.826,42	R\$ 31.648.314,15	
	Notebook Convencional do TIPO III - Alto Desempenho (10.061 unidades)	10061	R\$ 4.746,84	R\$ 47.757.953,89	
Monitor	Monitor extra (49.536 unidades)	49536	R\$ 748,14	R\$ 37.060.061,18	R\$ 37.060.061,18
<b>Total:</b>					<b>R\$ 833.613.061,36</b>

11.3.2. **Esta estimativa será melhor detalhada após a finalização da Intenção de Registro de Preço (IRP), em que os órgãos poderão confirmar a necessidade registrada no PGC.**

(...)

**13. DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO**

13.1. A declaração da viabilidade da contratação expressa nesta seção apresenta a justificativa da solução escolhida, abrangendo a identificação dos benefícios a serem alcançados em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

13.2. Nesse sentido, o planejamento em tela almeja os seguintes resultados:

- Economia no valor da aquisição em função do ganho de escala;
- Eficiência com a diminuição do custo administrativo em função da redução da fragmentação de processos licitatórios;
- Efetividade com a padronização dos produtos e oferta de uma solução que objetiva maior produtividade e colaboração entre as equipes;
- Eficácia com o atendimento das necessidades de diversas instituições que cadastraram suas necessidades de contratação de licenças de desktops e notebooks no PAC 2020;

13.3. **Além disso, frisa-se que a presente contratação atende adequadamente às demandas de negócio formuladas, os benefícios a serem alcançados são adequados, os custos previstos são compatíveis e caracterizam a economicidade, os riscos envolvidos são administráveis.**

13.4. **Considerando as informações do presente estudo, entende-se que a presente contratação se configura tecnicamente VIÁVEL.** (destacamos)

28.1. Ainda falando especificamente do Estudo Técnico Preliminar - ETP (SEI nº 8751852) e levando em consideração o que apontamos alhures, forçoso é reconhecer que .ele está de acordo com a IN SEGES/ME nº 40/2020. Primeiro que, conforme o art. 4º dessa IN, o ETP realmente levou em consideração "as regras específicas do Órgão Central do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - Sisp". Este vem a ser a atual Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia - SGD. Veja-se o Item 1.1 do ETP:

1.1. O Estudo Técnico Preliminar tem por objetivo identificar e analisar os cenários para o atendimento da demanda que consta no Documento de Oficialização da Demanda (SEI-ME 6447597), bem como demonstrar a viabilidade técnica e econômica das soluções identificadas, fornecendo as informações necessárias para subsidiar o respectivo processo de contratação, em consonância com o art. 11 da Instrução Normativa SGD-ME nº 01/2019.

28.2. Tocantemente aos demais requisitos previstos no art. 7º daquela mesma IN SEGES, de igual, cremos estarem, em sua maioria, satisfeitos. Assim é porque, conforme o que está exposto neste Parecer e levando-se em consideração o que o disposto no art. 7º, XII, seria inaplicável ao caso destes autos, está descrita a necessidade da contratação (art. 7º, I), bem como estão descritos os requisitos necessários e suficientes à escolha da solução (art. 7º, II), o levantamento de mercado (art. 7º, III), descrição da solução como um todo (art. 7º, IV), a estimativa das quantidades a serem contratadas (art. 7º, V) e do valor da contratação (art. 7º, VI), a justificativa para o parcelamento (art. 7º, VII), o alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão (art. 7º, IX), os resultados pretendidos (art. 7º, X) e o posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação (art. 7º, XIII).

28.3. Sentimos falta e/ou não logramos localizar:

- o registro no sistema ETP Digital (art. 7º, caput, da IN SEGES/ME nº 40/2020);
- a correlação e/ou interdependência de contratações (art. 7º, VIII); e
- as providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual ou adequação do ambiente da organização (art. 7º, XI).

29. O Gerenciamento de Riscos de que trata o art. 38 da IN nº 1/2019 foi devidamente realizado através da produção do Mapa de Gerenciamento de Riscos (SEI nº 6669882) pela Equipe de Planejamento da Contratação. Quanto ao documento, **de conteúdo técnico**, cabe destacar apenas a exigência de sua atualização nas situações apontadas pelos parágrafos do referido art. 38:

Art. 38 (...)

§ 2º Durante a fase de Seleção do Fornecedor, o Integrante Administrativo com apoio dos Integrantes Técnico e Requisitante deve proceder às ações de gerenciamento dos riscos e atualizar o Mapa de Gerenciamento de Riscos.

§ 3º Durante a fase de Gestão do Contrato, a Equipe de Fiscalização do Contrato, sob coordenação do Gestor do Contrato, deverá proceder à atualização contínua do Mapa de Gerenciamento de Riscos, realizando as seguintes atividades:

- reavaliação dos riscos identificados nas fases anteriores e atualização de suas respectivas ações de tratamento; e
- identificação, análise, avaliação e tratamento de novos riscos.

§ 4º O Mapa de Gerenciamento de Riscos deve ser juntado aos autos do processo administrativo, pelo menos:

- ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;
- ao final da fase de Seleção do Fornecedor;
- uma vez ao ano, durante a gestão do contrato; e
- após eventos relevantes.

30. Depreende-se do caderno processual que existem 3 Termos de Referência (SEI nº 6669883, SEI nº 8400387 e SEI nº 9943348). **Considerar-se-á o SEI nº 9943348, pois ele foi referido na Nota Técnica SEI nº 33851/2020/ME (SEI nº 9943674), para fins de encaminhamento à PGACD.** Partindo-se dessa premissa, ele contém as seguintes informações: 1) Objeto da Contratação; 2) Descrição da Solução de TIC; 3) Justificativa e objetivo para a contratação; 4) Especificação dos requisitos

da contratação; **5) Deveres e Responsabilidades; 6) Modelo de execução do contrato; 7) Modelo de Gestão do Contrato; 8) Estimativa de preço da contratação; 9) Adequação Orçamentária e Cronograma Físico-financeiro; 10) Da vigência do contrato; 11) Do reajuste de preços; 12) Definição de Critérios Técnicos para Julgamento da Proposta; 13) Da Participação em Consórcio; 14) Dos critérios de Seleção do Fornecedor; 15) Da Garantia Contratual; 16) Da Subcontratação; 17) Da Alteração Subjetiva; e 18) Da Equipe de Planejamento da Contratação e da Aprovação.**

**31.** Sobre o Termo de Referência, de acordo com o art. 14 do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, na fase preparatória do pregão eletrônico ele deve ser elaborado pelo órgão requisitante, devendo conter, de acordo com art. 3º, inciso XI, do mesmo Decreto:

*a) 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, com as seguintes informações:*

*1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;*

*2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e*

*3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;*

*b) o critério de aceitação do objeto;*

*c) os deveres do contratado e do contratante;*

*d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;*

*e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;*

*f) o prazo para execução do contrato; e*

*g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.*

**32.** No que tange ao objeto da contratação, e as correspondentes especificações técnicas, é importante mencionar que esta Coordenação-Geral já consolidou seu entendimento sobre alguns pontos relevantes, por intermédio dos “entendimentos consolidados da COJLC” disponibilizados na *intranet* da PGFN, sobre os quais o gestor deve estar sempre atento: (i) “*Deve a Administração verificar se nas especificações do bem a ser adquirido não há exigências desnecessárias, irrelevantes ou desprovidas de critérios objetivos, que terminem por limitar a competição ou forçar a contratação com determinada empresa ou fornecedor, ofendendo, dentre outros, ao disposto no art. 3º, inciso II, da Lei no 10.520, de 2002*” (item 20 do Parecer PGFN/CJU/COJLC/Nº 94/2010); (ii) “*A especificação do serviço objeto do certame é de exclusiva competência da área técnica; incumbe-nos, todavia, alertar que não se pode jamais incluir serviços com características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável*” (artigo 7º, §5º, da Lei nº 8.666, de 1993); (iii) “*O Egrégio Tribunal de Contas da União já se manifestou, reiteradas vezes, no sentido de que, quando a divisibilidade do objeto puder ser demonstrada, a licitação deve ocorrer por item. Tal entendimento está consignado em várias deliberações emanadas pelo Plenário daquela Corte de Contas, as quais embasam o teor da Súmula TCU no 247 e determinam que, se o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, seja feita a adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação das licitantes*”. (item 13 do Parecer PGFN/CJU/COJLC/Nº 2108/2010) e (iv) “*Nos termos da Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as especificações para a aquisição dos bens e serviços deverão, tanto quanto possível, conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas. De qualquer modo, ainda segundo o ato normativo, o instrumento convocatório somente deverá formular exigências de natureza ambiental razoáveis, que não frustrem o caráter competitivo*” (item 29 do Parecer PGFN/CJU/COJLC/Nº 2108/2010).

**33.** É bom frisar que, nos termos do § 5º do art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993, “*é vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório*”.

**34.** Feitas tais considerações, evidencia-se a necessidade de que se justifiquem as especificações técnicas escolhidas e se verifique se tais exigências não restringem a competitividade. No presente caso, as justificativas constam dos **itens 4 (Especificação dos Requisitos da Contratação) e 14 (Dos critérios de Seleção do Fornecedor)** do Termo de Referência. Frise-se que as informações técnicas são de inteira responsabilidade do Órgão Consultente, pelas razões já esclarecidas no parágrafo 21 dessa peça.

**35.** No que tange à aprovação do Termo de Referência (inciso II do art. 14 do Decreto 10.024, de 2019), registre-se que constam do item **“18. DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA APROVAÇÃO”** (SEI nº 9943348) as assinaturas da Equipe de Planejamento da Contratação. **Entretanto, s.m.j, não consta assinatura da autoridade máxima da Área de TI. Como se pode observar, o Coordenador-Geral da área de TIC (Sr. Sílvio César da Silva Lima) faz parte da equipe técnica e, por conseguinte, há necessidade de que os documentos sejam firmados pela autoridade máxima da Área de TIC e aprovado pela autoridade competente, nos termos do que preceitua o art. 12, § 6º da IN nº 1/2019.** No particular, cabe destacar que a justificativa do item 9 da Nota Técnica SEI nº 33849/2020/ME (SEI nº 9943451), abaixo transcrita, não supre as exigências ora reportadas:

*9. Por oportuno, esclarece-se que a inclusão do Coordenador-Geral de de Contratação de Tecnologia da Informação e Comunicação da Central de Compras como integrante requisitante na presente contratação justifica-se em função da competência atribuída à CENTRAL/SEGES-ME de “planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de aquisições, contratações e gestão de produtos e serviços de tecnologia da informação e comunicação, de uso comum, para atender aos órgãos e às entidades da administração pública federal”, constante no art. 131, inciso VI do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, que aprova a estrutura regimental do Ministério da Economia.*

**36.** Em prosseguimento, deve a Área Técnica averiguar e atestar que a presente contratação não se enquadra em nenhuma das vedações previstas no art. 3º da IN nº 1/2019:

*Art. 3º Não poderão ser objeto de contratação:*

*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.*

*Parágrafo único. O apoio técnico aos processos de gestão, de planejamento e de avaliação da qualidade das soluções de TIC poderá ser objeto de contratação, desde que sob supervisão exclusiva de servidores do órgão ou entidade.*

**37.** Quanto à exigência do inciso II acima, aparentemente, não há óbice na contratação da Solução de TIC proposta, vez que não se trata de atividade enquadrada no art. 3º do Decreto nº 9.507, de 2018. Quanto ao inciso I do art 3º *supra*, cumpre citar o que dispõem os §§ 2º e 3º do art. 12 da IN nº 1/2019:

**Art. 12 (...)**

**§ 2º** A Equipe de Planejamento da Contratação avaliará a viabilidade de:

**I -** 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; e

**II -** permitir consórcio ou subcontratação da solução de TIC, observado o disposto nos arts. 33 e 72 da Lei nº 8.666, de 1993, respectivamente, justificando-se a decisão.

**§ 3º** A Equipe de Planejamento da Contratação avaliará, ainda, a 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, conforme disposto no art. 23, § 1º da Lei nº 8.666, de 1993.

**38.** Quanto às exigências do art. 12 acima, consta no **Termo de Referência** (SEI nº 8816973) que:

**3.4 Da adjudicação por item**

**3.4.1.** O presente Termo de Referência observa o disposto na Súmula nº 247 do TCU no tocante à obrigatoriedade da regra geral de adjudicação por item e não por preço global. Tal regra, permite, assim, a mais ampla participação dos licitantes interessados na presente contratação, o que permitiu maior competição e o atendimento de um dos principais objetivos do processo de licitação que é a seleção da proposta mais vantajosa que atenda às necessidades da Administração.

(...)

**13. DA PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO**

13.1. Pela natureza e baixa complexidade do objeto, não será permitida a participação de licitantes em consórcio.

(...)

## 16. DA SUBCONTRATAÇÃO

16.1. Pela natureza e baixa complexidade do objeto, não será permitida a subcontratação do objeto licitatório.

39. No que tange ao item 3.4.1., relativo ao parcelamento da solução de TIC, recomenda-se que sejam melhor explicitadas no processo as razões técnicas que motivaram a aglutinação dos itens em lotes, esclarecendo qual a sua vantajosidade para a Administração.

40. Não se pode olvidar que, segundo entendimento do Tribunal de Contas da União, consolidado na Súmula 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”.

41. Sobre a necessidade de justificativa técnica para adoção de itens agrupados em licitações para Registros de Preços, confira-se trechos do Acórdão TCU nº 2977/2012 – Plenário:

*A adjudicação por grupo, em licitação para registro de preços, sem robustas, fundadas e demonstradas razões (fáticas e argumentativas) que a sustente, revela-se sem sentido quando se atenta para o evidente fato de que a Administração não está obrigada a contratar adquirir a composição do grupo a cada contrato, podendo adquirir isoladamente cada item, no momento e na quantidade que desejar.*

*Essa modelagem torna-se potencialmente mais danosa ao erário na medida em que diversos outros órgãos e entidade podem aderir a uma ata cujos preços não refletem os menores preços obtidos na disputa por item.*

*O que fica registrado quando a adjudicação se dá pelo menor preço por grupo, não é o menor preço de cada item, mas o preço do item no grupo em que se sagrou vencedor o futuro fornecedor.*

*Embora não fosse necessário, por ser evidente, devo observar que a mera similaridade entre itens não é critério hábil para fundamentar a formação de grupos/lotes.*

*Vale lembrar, também, que o registro de preços tem por escopo exatamente promover o registro de preços de muitos itens, uma vez que é da própria essência do sistema permitir aquisições à medida que forem surgindo as necessidades da Administração.*

*Em modelagens dessa natureza, é preciso demonstrar as razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tornam necessário promover o agrupamento como medida tendente a propiciar contratações mais vantajosas, comparativamente à adjudicação por item. É preciso demonstrar que não há incoerência entre adjudicar pelo menor preço global por grupo e promover aquisições por itens, em sistema de registro de preços. A Administração não irá adquirir grupos, mas itens.*

(...)

*Por fim, cabe a este Tribunal determinar à unidade jurisdicionada que se abstenha, em licitação para registro de preços, de adotar como critério de adjudicação o de menor preço global por grupo/ote, concomitantemente com disputa por itens, sem que estejam demonstradas nos autos as razões pelas quais tal critério, conjuntamente com os que presidiram a formação dos grupos, é o que conduzirá à contratação mais vantajosa, comparativamente ao critério usualmente requerido de adjudicação por menor preço por item, devendo ainda restar demonstrada nos autos a compatibilidade entre essa modelagem e o sistema de registro de preços quando a Administração não estiver obrigada a proceder a aquisições por grupo.*

42. Confira-se, ainda, o entendimento do TCU manifestado no Acórdão nº 1893/2017:

*Trata-se, isso sim, de aplicar entendimento consolidado desta Corte (Acórdãos 2.977/2012 e 529, 1.592, 1.913, 2.695 e 2.796/2013, todos do Plenário) explicitando que, em licitações para registro de preços, a regra geral aponta para a obrigatoriedade da adjudicação por item, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, sendo a adjudicação por preço global de lote/grupo medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de incompatível com a aquisição futura por itens. Tal raciocínio tem sido reiteradamente ratificado pelo Tribunal, a exemplo dos recentes Acórdãos 757/2015 e 3.081/2016-TCU-Plenário, ambos da minha relatoria.*

*Assim, a exemplo de tais precedentes, julgo necessário determinar ao Dnit, na qualidade de órgão gerenciador do procedimento, que se abstenha de autorizar a utilização da ata de registro de preços por quaisquer interessados (incluindo o próprio Dnit, os órgãos participantes e eventuais caronas - caso tenha sido prevista a adesão para órgãos não participantes) para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global de lote/grupo para os quais o fornecedor convocado para assinar a ata não tenha apresentado o menor preço no pregão.*

43. O Termo de Referência da contratação em análise (SEI nº 9943348) foi objeto de apreciação em Consulta Pública realizada no período 8 a 22 de maio de 2020 (cf. Nota Técnica SEI nº 33849/2020/ME - SEI nº 9943451), em obediência ao art. 39 da Lei nº 8.666/93 e a recomendação do TCU, transcritos abaixo, respectivamente:

[  
Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea “c” desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

*“em licitações pelo Sistema de Registro de Preços deve ser computado o valor previsto das adesões de órgãos e entidades não participantes (adesões tardias) para aferição do limite que torna obrigatória a realização de audiência pública, disposta na Lei 8.666/1993, art. 39, “caput”. (Acórdão 1.968/2015-Plenário, TCU)*

44. Não foi cumprido o art. 36, caput, da Instrução Normativa SEGES/MDPG nº 05, de 26 de maio de 2017, que determina que, antes do envio do processo para exame e aprovação da assessoria jurídica, deve ser realizada um “Check List”, isto é, “uma avaliação da conformidade legal do procedimento administrativo da contratação, preferencialmente com base nas disposições previstas no Anexo I da Orientação Normativa/Seges nº 2, de 6 de junho de 2016, no que couber”. **Não se trata de óbice à presente análise, todavia, nos termos do art. 41 da IN nº 1/2019, recomenda-se que a determinação seja observada nos futuros processos encaminhados a esta Coordenação-Geral.**

45. Vale ainda observar o disposto no art. 2º e incisos da IN nº 2, de 04 de abril de 2019, tendo em vista o valor da presente contratação. Confira-se:

*Art. 2º Os órgãos e entidades previstos no art. 1º 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; e*

*II - atas de registro de preços de serviços de TIC passíveis de adesão por parte de órgãos ou entidades não participantes, para efeito do disposto no art. 22, § 10, inciso II, do Decreto nº 7.892, de 2013.*

*§ 1º Para contratações no sistema de registro de preços, o valor global estimado que trata o inciso I deverá contemplar o montante das demandas dos órgãos participantes da licitação, incluindo os volumes previstos para possíveis utilizações da ata de registro de preços por órgão ou entidade não participante, e considerar os Decretos de atualizações expedidos na forma do art. 120 da Lei nº 8.666, de 1993.*

*§ 2º A necessidade de aprovação de propostas a que se refere o inciso I não se aplica às contratações enquadradas no art. 24, incisos I a XII, XV, XVI, XVIII a XXIII, XXVII a XXX, XXXIII e XXXV da Lei nº 8.666, de 1993.*

*§ 3º As solicitações de aprovação dispostas no caput devem ser realizadas antes da fase externa da licitação ou, nos casos de contratação direta, antes da assinatura do contrato. (destacamos)*

46. Em relação a esse ponto, foi encaminhado o OFÍCIO SEI Nº 202354/2020/ME (SEI nº 9950358), com seguinte teor:

A Sua Senhoria o Senhor



((Valor Unitário Homologado} > 0) E ((Código Material Serviço} (NOME) Contém "MONITOR") OU ((Código Material Serviço} (NOME) Contém "COMPUTADOR") OU ((Código Material Serviço} (NOME) Contém "MICROCOMPUTADOR") OU ((Código Material Serviço} (NOME) Contém "NOTEBOOK")) E ((Dia Resultado Compra} (ID) Entre 1/1/2019 E 10/10/2020) E ((Tipo Material Serviço} = Material); ((Valor Unitário Homologado} > 0) E ((Tipo Material Serviço} = Material) E (((Código Material Serviço} (NOME) Contém "COMPUTADOR") OU ((Código Material Serviço} (NOME) Contém "MICROCOMPUTADOR")) E ((Forma Compra} = SISRP, SISPP, Não se Aplica, Não Informado) E ((Dia Resultado Compra} (ID) Entre 1/1/2019 E 10/10/2020)))

**Além das pesquisas acima, foi realizada a verificação de contratações similares realizadas por outros órgãos, pesquisa em mídias especializadas, bem como pesquisa com fornecedores.** Desse levantamento foram obtidos 51 registros, organizados pela Entidade e sua UASG, seu respectivo pregão e seu enquadramento nos objetos pretendidos na presente contratação, conforme tabela abaixo:

(...)

A pesquisa com fornecedores foi iniciada em 19 de julho de 2020 por meio do envio de e-mail com solicitação formal de cotação de preços para as revendedoras dos principais fornecedores de equipamentos no país, capazes de atender ao edital e o fornecimento do bem em todo o território nacional (Lenovo, HP, DELL, Positivo, Daten). A supracitada pesquisa foi prorrogada duas vezes: a primeira no dia 27/07/20 e a segunda no dia 03/08/20. O procedimento foi concluído no dia 06/08/20. Somente a Tecnew (Lenovo) e Positivo responderam às solicitações de cotação de preços e constam na análise de obtenção do preço de referência. (...) (destacamos)

**52. Dessa forma, recomenda-se que a Consultante certifique-se de que seguiu todas as orientações da Instrução Normativa SLTI/MP nº 5, de 27 de junho de 2014, por ora aplicável ao caso,** em que pese vários preceitos dessa norma terem sido transportados para a IN nº 73/2020. Por exemplo, a Administração seguiu a norma mais vetusta no que tange à consulta ao Pannel de Preços disponibilizado no endereço eletrônico <http://paineldepresos.planejamento.gov.br>, entretanto, o art. 5º, I da IN nº 73/2020 exige consulta no endereço eletrônico [gov.br/paineldepresos](http://gov.br/paineldepresos). A bem da verdade, pode haver a correspondência nesses sites de pesquisa, mas é prudente que a Consultante faça essa certificação.

**53.** Adiante, a Administração efetuou a análise de contratações similares realizadas por outros entes públicos, pesquisa essa que envolveu mais de três preços ou fornecedores, consoante, inclusive, recomendação do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1713/2007 – Primeira Câmara e Acórdão nº 2380/2013 – Plenário). A utilização do Pannel de Preços, porém, não dispensa o gestor público de uma análise crítica dos dados ali disponibilizados. Nesse sentido é o recente entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, no Acórdão nº 4780/2017, Primeira Câmara:

*"1.6.1. observar, quando da elaboração do orçamento estimativo, o disposto nos §§1º, 4º e 5º do art. 2º da IN MP/SLTI 5/2014 e no Acórdãos-TCU 2.637/2015-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas e 3.351/2015-Plenário, Relator Ministro André Luis de Carvalho, de forma a priorizar a pesquisa no Pannel de Preços disponibilizado pelo Ministério do Planejamento e nas contratações similares de outros entes públicos e analisar, de forma crítica, os preços coletados, desconsiderando, do cálculo do valor médio, aqueles que se mostrarem inexequíveis ou excessivamente elevados;" [Destacou-se]*

**54.** Tendo em vista o disposto no §4º do art. 2º da IN MP/SLTI 5/2014, é imprescindível que a Administração esteja certa de que a pesquisa de preços realizada reflita com exatidão as características e quantidades do objeto pretendido, com o fito de tornar a pesquisa apta a retratar, efetivamente, os preços praticados no segmento de mercado da contratação, devendo-se desconsiderar os preços inexequíveis ou excessivamente elevados, com base em "critérios fundamentados e descritos no processo administrativo" (§5º).

**55.** No mesmo sentido, o Eg. TCU afirma que na elaboração de orçamentos destinados às licitações, deve a Administração desconsiderar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado (Acórdão nº 2943/2013 – Plenário, TC 023.919/2012-4, relator Ministro Benjamin Zymler, 30.10.2013).

**56.** No caso concreto, a Administração adotou os seguintes parâmetros de pesquisa de preços (SEI nº 9939779): Pannel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldepresos.planejamento.gov.br>; Contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório; dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; e pesquisa junto a fornecedores.

**57.** De acordo com o documento de Análise Metodologia e Análise de Preços (SEI nº 9939779), a Administração realizou consulta ao pannel de preços em agosto de 2020, utilizando-se como critério de pesquisa o termo "notebook" e "microcomputador pessoal notebook" no campo "Nome do Material (PDM)", verificou as contratações similares realizadas por outros órgãos, pesquisa em mídias especializadas, bem como pesquisa com fornecedores, que resultou 51 registros, organizados pela Entidade e sua UASG. A referida análise documenta ainda a informação de que "A pesquisa com fornecedores foi iniciada em 19 de julho de 2020 por meio do envio de e-mail com solicitação formal de cotação de preços para as revendedoras dos principais fornecedores de equipamentos no país, capazes de atender ao edital e o fornecimento do bem em todo o território nacional (Lenovo, HP, DELL, Positivo, Daten). A supracitada pesquisa foi prorrogada duas vezes: a primeira no dia 27/07/20 e a segunda no dia 03/08/20. O procedimento foi concluído no dia 06/08/20. Somente a Tecnew (Lenovo) e Positivo responderam às solicitações de cotação de preços e constam na análise de obtenção do preço de referência".G

**58.** A partir dessas pesquisas, infere-se que o documento intitulado Análise Metodologia e Análise de Preços (SEI nº 9939779) aplicou o art. 6º, §§ 2º e 3º da IN nº 73/2020 (também encontrado no art. 2º da IN MP/SLTI 5/2014), mas trouxe uma metodologia singular para a obtenção do preço de referência, cujas peculiaridades técnicas exigem transcrição, como se verifica abaixo:

*Para isso, optou-se por uma combinação de cenário entre a mediana e uma metodologia robusta de identificação e eliminação de valores discrepantes (valores excessivamente elevados ou inexequíveis, capazes de distorcer a medida de tendência central do conjunto dos valores coletados). Tal metodologia, cumpre enfatizar, é resultado de estudos aprofundados que resultaram em dissertação de mestrado de colaborador da equipe da CGTIC/CENTRAL (CASTRO, Cristiano Jorge Poubel de. A formação de preços de produtos de tecnologia em processos eletrônicos de compras do Governo Federal: Uma abordagem baseada na teoria econômica de leilões. 2019. 156. f. Dissertação - Mestrado em Administração Pública. Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília, 2019).*

*A metodologia adotada consiste na execução iterativa dos seguintes passos:*

1. aferição da homogeneidade dos dados.
2. identificação dos valores discrepantes (outliers).
3. remoção desses valores discrepantes da amostra coletada.

*Os critérios de parada da execução da metodologia são os seguintes:*

1. menor grau de variação entre os dados auferidos, por meio do cálculo do Coeficiente de Variação de Pearson (CV) a baixo de 25%.
2. existência, no mínimo, de três preços coletados para a amostra.

*Utilizou-se como indicador de homogeneidade (menor grau de sujeição a influência advinda da presença de valores discrepantes) dos conjuntos de amostra de preços o Coeficiente de Variação de Pearson (CV) por ser uma medida de dispersão relativa de fácil entendimento e visualização do grau de dispersão dos dados em torno da média. A doutrina matemática e estatística trata o "Coeficiente de Variação" ou "CV" como uma maneira segura de definir se uma amostra é razoavelmente homogênea, sendo calculado como a razão entre o Desvio Padrão e a Média de um conjunto de dados ou "amostra". Quanto menor o CV, mais homogênea será a amostra. Em geral, de acordo com a literatura especializada, um coeficiente de variação menor que 25% indica razoável homogeneidade. Tal valor foi utilizado como referência na presente metodologia.*

*Para a identificação dos valores discrepantes, utilizou-se um método estatístico de harmonização de séries denominado Escore Z. Segundo MIT (2005), os escores Z, também conhecidos como valores padronizados, são calculados em uma variável para cada item da série, subtraindo-se o valor médio da variável e dividindo-o pelo desvio padrão da série, conforme fórmula a seguir:*

$$Z_i = (x_i - \mu) / \sigma$$

*onde:*

- Z<sub>i</sub> = valor padronizado;*
- x<sub>i</sub> = preço unitário da iésima empresa ou órgão;*
- μ = média simples da série;*
- σ = desvio padrão da série.*

*Novamente, conforme a melhor doutrina, aqueles preços que apresentarem o respectivo valor padronizado de Z superior a 1 ou inferior a -1 são considerados outliers ou discrepante. Assim, o valor de maior magnitude deve ser descartado da amostra coletada. A seguir, o procedimento é novamente executado sobre a série de dados atualizada sem o valor descartado.*

*A utilização do escore Z justifica-se pela capacidade que o valor padronizado possui de identificação da posição do preço em termos de probabilidade de ocorrência, considerando a premissa que a série possui uma distribuição de probabilidades normal (gaussiana).*

*Segundo o Teorema de Chebyshev, é possível fazer afirmações sobre a proporção dos dados que estão contidos em um número específico de desvios padrões das*

médias. Por meio desse teorema, podem-se definir níveis de alcances distintos em termos de probabilidades de ocorrência dos valores e, por conseguinte, graus distintos de homogeneização dos dados, conforme gráfico a seguir.

(...)

Segundo Williams (2014), os valores de escores Z entre -3 a 3 englobam a quase totalidade dos valores com um grau elevado de precisão (cerca de 99,87%). Entretanto, em face da natureza dos bens pesquisados, qual sejam, a aquisição de estações de trabalho, equipamentos móveis e monitores extras e da necessidade de se alcançar determinado grau de homogeneização com vistas a assegurar que os preços pesquisados possuam maior possibilidade de representar adequadamente o preço médio praticado pelo mercado; adotou-se um critério mais restrito de tolerância de variação de preços baseado em até 1 desvio padrão para cima ou para abaixo do valor médio – o qual engloba quase 70% dos valores.

Este critério proporciona maior rigor à pesquisa de preços e impõe maior precisão na busca pela homogeneização das séries de preços utilizados para definição do preço de referência. Assim, para cada iteração de aferição do coeficiente de variação das séries de preços, aplica-se um teste de verificação de valor padronizado Z para cada preço, excluindo-se aqueles preços cujo escore Z seja superior a 1 e inferior a -1. O processo iterativo somente é interrompido caso se alcance um menor grau de homogeneização, mantendo-se também no mínimo três propostas de preços. Por fim, alcançando-se níveis adequados de homogeneização (CV < 25%) extrai-se a média da série para compor o preço de referência para cada item que compõe os lotes da contratação em pauta. Tal limiar (CV < 25%) foi definido observando-se as conclusões do trabalho publicado National Institute of Standards and Technology – NIST, em 2019, Coefficient Variation Confidence Limits, em que se estuda os efeitos sobre as medidas de tendência central decorrentes de séries heterogêneas.

(...)

A tabela a seguir apresenta os preços coletados em diversas fontes (preços públicos, cotações e sítio de fabricante). Importante destacar que o processo de coleta seguiu critérios objetivos para delimitação dos objetos similares a cada item pesquisado. Utilizou-se como critérios: o formato, o tipo de processador, quantidade de memória, número de cores e threads. Admitiu-se variações nesses parâmetros que não provocassem distorções nos preços, mas que assegurasse a coleta de preços de objetos similares. Cita-se como exemplo o estudo realizado sobre os equipamentos do Item 2 - Desktop Ultracompacto Tipo II - Padrão, cujo o objeto possui processador mínimo de 4 núcleos e 6 threads, mas considerou-se como similar processadores 4 núcleos e 8 threads bem como de 6 núcleos e 6 threads após identificação que a variação do preço de lista destes processadores em relação a especificação mínima é inferior a 15%.

Os critérios de similaridade adotados para seleção dos preços possibilitaram a obtenção de um conjunto de preços mínimos necessários para se representar um valor de mercado para cada item. Considerou-se nesse processo de seleção dos preços públicos similares, que a variação de preços entre uma ou outra característica será mitigada em decorrência da aplicação dos ganhos de escala no momento da disputa.

Pelo exposto, a metodologia de formação do preço de referência apresentada nesse documento consiste na identificação das medianas dos itens e na aplicação de um procedimento objetivo de obtenção da média saneada do universo amostral de preços para cada item, com ênfase nas seguintes premissas:

- a) mitigação de distorções advinda da presença de valores discrepantes (outliers),
- b) não enviesamento da amostra,
- c) simplicidade de aplicação, e
- d) robustez metodológica respalda em técnicas estatísticas de amplo conhecimento e aplicação.

59. Foi descrito que a metodologia de formação do preço de referência apresentada nesse documento SEI nº 9939779 consistiu na aplicação de um procedimento de execução iterativa dos seguintes passos: 1. aferição da homogeneidade dos dados; 2. identificação dos valores discrepantes (outliers); e 3. remoção desses valores discrepantes da amostra coletada. Já os critérios de parada da execução da metodologia foram os seguintes: 1. menor grau de variação entre os dados auferidos, por meio do cálculo do Coeficiente de Variação de Pearson (CV) a baixo de 25%; e 2. existência, no mínimo, de três preços coletados para a amostra.

60. O artigo 2º, § 2º da Instrução Normativa nº 5/2014 SLTI/MPOG estabelece que, no âmbito de cada parâmetro apresentado para pesquisa de preços, o resultado dessa pesquisa será a média, mediana ou o menor dos preços obtidos. O TCU, no Acórdão nº 3068/2010-Plenário, afirmou que “o preço de mercado é mais bem representado pela média ou mediana uma vez que constituem medidas de tendência central e, dessa forma, representam de uma forma mais robusta os preços praticados no mercado”. Entretanto, segundo o Guia de orientação sobre a Instrução Normativa nº IN 5/2014<sup>2</sup>, produzido pela SEGES em 2017, “Existem outras técnicas (média ponderada, média saneada e outras) que podem ser utilizadas desde que devidamente justificadas pela autoridade competente. É importante ressaltar que o emprego de qualquer que seja a metodologia não pode suceder em equívoco ou levar a resultado diverso do fim almejado em lei”. Assim, concluímos que a Instrução Normativa nº 05/2014 SLTI/MPOG orienta pelo uso da média, mediana ou do menor preço como metodologia para obtenção do preço de referência, abrindo espaço para a adoção de outra metodologia desde que devidamente justificada.

61. A Instrução Normativa nº 05/2014 SLTI/MPOG, além de recomendar duas medidas de posição (média e mediana) e uma medida que contribui para a ocorrência da medição do vencedor (menor preço), orienta que sejam desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

62. Entendemos que a autoridade competente buscou justificar a utilização da técnica da média saneada em conjunto com a média e mediana na pesquisa de preços objeto de análise e declarou que a metodologia busca exatamente mitigar as distorções advindas da presença de valores discrepantes e ainda evitar a superveniência de uma licitação deserta, tendo em vista que o preço de referência ter sido estabelecido em patamares muito baixos em relação ao atual cenário cambial. Cabe transcrever essa conclusão da Análise Metodologia e Análise de Preços (SEI nº 9939779):

## CONCLUSÃO

A aplicação da metodologia de saneamento da média de preços unitários evidenciou que, mesmo com a composição para todos os itens dos lotes de uma cesta diversificada de preços (públicos e privados), as amostras de valores de determinados itens apresentavam certo grau de dispersão, conforme apresentado no quadro resumo a seguir:

(...)

Nota-se que a maioria dos itens apresentava uma característica típica de amostras heterogêneas. Dado determinado grau de dispersão de seus valores, a aplicação de medidas de resumo, tais como a média simples ou até mesmo a mediana estariam sujeita a distorções que poderiam comprometer o real objetivo de se obter uma medida de tendência central sem distorções, que representasse a série de valores coletados de forma mais homogênea e que representem o valor mais próximos aos praticados no mercado em questão.

**Logo, verifica-se que a aplicação da média saneada apresenta uma visão mais segura do ponto de vista de possibilidade de distorções derivadas de valores discrepantes, uma vez que os coeficientes de variação das séries resultantes do tratamento são bem menores e muitos se encontram abaixo do limiar de normalidade, ou seja, limiar em que o comportamento da série pode ser representado por meio de uma distribuição normal de probabilidades.**

Dessa forma, de posse dos valores obtidos por meio da aplicação da metodologia da média saneada é possível realizar uma análise comparativa de cenário entre os preços coletados e o impacto da adoção dos cenários de sumarização (média simples e mediana) dos dados sobre a definição dos preços de referência, conforme quadro a seguir:

(...)

O quadro acima apresenta uma análise em duas dimensões. A primeira diz respeito ao impacto da aplicação do método de sumarização sobre o valor global de cada item, enquanto a segunda aborda de forma comparativa o efeito de cada medida sobre o preço individual de cada item.

**A IN nº 73/2020 SEGES/ME, em seu Art. 6 caput, permitiu, como método para obtenção do preço estimado, a utilização dos menores valores obtidos na pesquisa de preço. Todavia, a utilização de um cenário de menor valor encontrado pode significar uma licitação deserta em função do preço de referência ter sido estabelecido em patamares muito baixos. Isso porque, como é de conhecimento geral, os equipamentos objeto da compra recebem forte influência da variação cambial do dólar. Nesse sentido, a cotação na moeda no dia 31/12/2019 estava na casa de R\$ 4,03 e sua presente cotação (13/08/2020) ficou na casa dos R\$ 5,37, dependendo-se uma variação de 33,25%. Logo, optou-se por não se utilizar o cenário dos menores valores encontrados.**

**Diante do exposto, verifica-se que a adoção de um cenário combinado de preços da metodologia da média saneada em conjunto com a média e mediana, escolhendo-se o menor valor unitário encontrado em cada cenário, permitiram o alcance de um preço de referência inferior para os itens da presente contratação, mas ainda sim seguro em relação aos efeitos da variação cambial.** A combinação dos menores preços dos 3 cenários num “cenário de composição mínima” permitiu diferenças desse cenário em relação a média simples de R\$ 135.189.052,31, de R\$ 72.867.431,63 quando comparada com a mediana e R\$ 12.032.923,23 em relação à média saneada. Logo, pode-se afirmar que tal escolha encontra amparo no disposto no Art. 3º da Lei nº 8.666, o qual preconiza como um dos objetivos da licitação a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Assim, sugere-se a utilização dos valores unitários, no cenário de composição mínima, constantes da tabela resumo a seguir, para servir como preço de referência para a aquisição de estações de trabalho, equipamentos móveis e monitores extras da contratação em tela. (destacamos)

63. Deve-se asseverar que a definição do método para estabelecer o preço de referência para a aquisição/contratação é tarefa discricionária do gestor público e que **essa Consultoria não possui competência ou expertise para sua avaliação**. Esse foi o entendimento do TCU no Acórdão 4952/2012 – Plenário, que diz:

*"A definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra nitidamente dentro do espaço de escolha discricionária da administração".*

64. Prosseguindo, cabe alertar que o prazo entre a divulgação do Edital e a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação não poderá ser inferior a oito dias úteis, em conformidade com o disposto no artigo 4º, inciso V, da Lei nº 10.520, de 2002 c/c artigo 25 do Decreto nº 10.024, de 2019.

65. Na Ata de Registro de Preços não há que se falar em declaração de disponibilidade orçamentária (art. 7º, § 2º do Decreto nº 7.892, de 2013).

#### V - DAS MINUTAS DE EDITAL, DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E DO CONTRATO

66. No que tange às minutas de Edital, de Ata de Registro de Preços e de Contrato, observa-se que o Consultante apresentou DECLARAÇÃO/TERMO DE RESPONSABILIDADE (SEI nº 9943657) onde declara que:

*"Pelo presente, declaro que, para elaboração da Minuta de Edital [SEI 9943508], utilizei a minuta padrão modelo AGU: "Edital - Compra (Dec 10024/19, de Juho/2020", da Minuta da Ata de Registro de Preços [SEI 9943521], utilizei a minuta padrão modelo AGU: "Minuta de Ata de Registro de Preços, de Dezembro/2019", e da Minuta do Contrato [SEI 9943540] utilizei a minuta padrão modelo AGU: "Minuta de Termo de Contrato, de Julho/2020", já previamente aprovadas pelo Conselho de Consultoria Administrativa da PGFN."*

67. Diante disso, apresentou as adaptações indicadas, que foram as seguintes:

#### **EDITAL:**

<b>Minuta_AGU</b>	<b>Minuta_Edital Proposto</b>	<b>Justificativa</b>
	Folha de Apresentação do Pregão	Inclusão. Listadas, sob forma de tabela, as informações mais relevantes do Edital, de forma que o licitante tenha imediato conhecimento das condições mais relevantes estabelecidas no edital. Este modelo tem como referência os editais do Tribunal de Contas da União, considerando esta uma boa prática.
	Estrutura do Edital	Inclusão. Listados todos os itens e anexos que compõem o instrumento convocatório de modo a facilitar rápida localização sobre o assunto referente a cada item.
1.2		Acrescentado o número de grupos bem como o Anexo do Termo de Referência, a fim de dar uma visão geral do objeto.
4.1.2		Excluídos pela não aplicação. Não há editalícia de itens exclusivos para ME e EPP.
4.3.1.1		Excluído. Não existe item exclusivo para ME e EPP>
7.5.1		Acrescentado "do item EM ATÉ 2 (DUAS) CASAS APÓS A VÍRGULA."
7.8		Excluído pois o modelo de disputa eleito é aberto/fechado e, neste caso, a fixação da diferença dos valores entre os lances não é obrigatória.
8.6.3.3 8.6.3.3.1 8.6.3.3.2		Excluídos os subitens 8.6.3.3.1 e 8.6.3.3.2, tendo sido acrescentado ao 8.6.3.3 "conforme Anexo IX do Termo de Referência", informando as condições sobre a apresentação de amostra quando solicitado.
9.8.6 9.8.7 9.8.8 9.8.10 9.9.9		Excluído. Não se aplica ao objeto do Edital.
9.10.4		Item adequado ao Edital tendo em vista que o percentual mínimo do Capital Social ou Patrimônio Líquido a ser comprovado será de 3% (três por cento) do valor estimado da contratação ou do GRUPO pertinente.
9.11 9.11.1		9.11.1.1 Para fins da comprovação de que trata este subitem, o(s) atestado(s) deverá(ão) dizer respeito a contratos executados com as seguintes características mínimas: 9.11.1.1.1 Para efeito de qualificação técnica, a LICITANTE deve demonstrar sua aptidão e capacidade técnico-

9.11.1.1.1 e seguintes		operacional para a execução do OBJETO mediante comprovação de prestação bem-sucedida de fornecimento de bens e de serviços em características e quantidades compatíveis com a presente licitação, mediante apresentação de um ou mais ATESTADO(S) DE CAPACIDADE TÉCNICA que deverão comprovar o fornecimento de, no mínimo, 3% (três por cento) do volume estimado de equipamentos para o grupo em disputa e com características compatíveis com o objeto da presente pretensão contratual, incluindo garantia e assistência técnica podendo considerar contratos já executados e/ou em execução.  9.11.1.1.2 A comprovação de capacidade técnica será realizada individualmente para cada grupo.  9.11.1.1.3 Para cada grupo, a(s) Licitante(s) deverá(ão) apresentar:  a) atestado(s) que se refiram a contratos já concluídos ou já decorrido no mínimo um ano do início de sua execução, exceto se houver sido firmado para ser executado em prazo inferior devendo ser comprovado por meio do contrato;  b) atestado(s) que se refiram a serviços prestados ou fornecimentos realizados no âmbito de sua atividade econômica principal ou secundária especificadas no contrato social vigente
9.12 9.12.1 e todos os subitens		Excluídos pois não está previsto a participação de empresas reunidas em consórcio.
	10.1.1 10.1.2	Inclusão dos subitens 10.1.1 e 10.1.2 do Edital, com o objetivo de orientar o licitante detentor do menor lance a encaminhar a proposta final adequada ao lance vencedor, a seguir o modelo da proposta, Anexo IV do Edital.
Item 22		Item trata das Sanções Administrativas, que foram substituídas no Edital por aquelas constantes do TERMO de Referência.
24.2		Adaptada a redação uma vez que só serão aceitas impugnações por e-mail ou por petição cadastrada no Protocolo Eletrônico do Ministério da Economia.  Redação dada:  " 24.2 A impugnação poderá ser realizada por forma eletrônica, pelo e-mail central.licitacao@planejamento.gov.br; ou por petição cadastrada no Protocolo Eletrônico do Ministério da Economia. "
25.11	25.11	Adaptada a redação uma vez que só o edital estará disponível em endereços eletrônicos e não serão entregues fisicamente, assim como o acesso aos autos.  Redação dada:  "25.11 O Edital está disponibilizado, na íntegra, no endereço eletrônico <a href="http://www.comprasgovernamentais.gov.br">www.comprasgovernamentais.gov.br</a> e <a href="http://www.economia.gov.br">www.economia.gov.br</a> ; mesmos endereços por meio dos quais poderão ser solicitadas vistas aos autos processuais."
26		Item 26 incluído uma vez que na fase da Intenção de Registro de Preços, 585 órgãos manifestaram interesse em participar da licitação e ainda que, <b>por inviabilidade técnica do sistema</b> , não é aceito o registro de mais de 190 (cento e noventa) órgãos por item, a licitação será processada transformando os 7 (sete) itens constantes do subitem 1.2. do Termo de Referência, Anexo I deste Edital, em 25 (vinte e cinco) itens Assim, diante desta ocorrência se fez necessário orientar o licitante que para os itens iguais, os preços finais também deverão ser os mesmos.

**ATA DE REGISTRO DE PREÇOS:**

8.3. 8.3.1 8.3.2		Excluído pois não guarda compatibilidade com o modo de disputa aberto/fechado.
------------------------	--	--

**CONTRATO:**

- Não houve alterações.

**68. De início, no preâmbulo do edital, sugere-se que seja feita menção às IN's nº 1 e nº 2, ambas publicadas em 4 de abril de 2019.**

69. Analisando os subitens acima, no que toca às exclusões referentes às microempresas e empresas de pequeno porte (subitens 4.1.2 e 4.3.1.1), a Administração justifica que não há previsão editalícia que contemple item exclusivo para microempresas e empresas de pequeno porte. Os demais subitens que tratam da matéria devem subsistir porquanto implicam no tratamento favorecido estabelecido pela Lei Complementar nº 123, de 2006, aplicável em qualquer licitação aberta (não exclusiva para micro e pequenas empresas).

70. Nota-se que o subitem 4.3.1.1 da minuta de edital (SEI nº 9943508) está em branco. A Administração deverá revisar essa parte da minuta e, se for o caso, fazer as adequações formais na peça, tal como a renumeração dos subitens.

71. Quanto à exclusão do subitem 7.8, a Consultante explica que ele foi alijado "pois o modelo de disputa eleito é aberto/fechado e, neste caso, a fixação da diferença dos valores entre os lances não é obrigatória". De fato, a **previsão de intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances é facultativa para o modo de disputa escolhido ("aberto e fechado")**, tendo em vista que essa previsão só seria obrigatória para o modo de disputa aberto, conforme art. 31, parágrafo único, do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.

72. A Consultante, seguindo a motivação de ser inaplicável ao edital, excluiu os subitens 9.8.6 (tratamento para cooperativas), 9.8.7 (tratamento para agricultor familiar), 9.8.8 (tratamento para produtor rural), 9.8.10 (especificação de registro/autorização da atividade, que remonta ao art. 28, V, da Lei nº 8.666/93) e 9.9.9 (tratamento da regularidade fiscal no caso de subcontratação de das microempresas e/ou empresas de pequeno porte no decorrer da execução contratual). Pois bem, como já examinado, o Termos de Referência (SEI nº 9943348) não admite a subcontratação do objeto licitado. **Todavia, no que tange aos demais subitens (9.8.6, 9.8.8 e 9.8.10), aparentemente,**

**eles contradizem o item 4.1.2. do edital** (SEI nº 9943508) ao dispor que "*Será concedido tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, para as sociedades cooperativas mencionadas no artigo 34 da Lei nº 11.488, de 2007, para o agricultor familiar, o produtor rural pessoa física e para o microempreendedor individual - MEI, nos limites previstos da Lei Complementar nº 123, de 2006*", **assim como os subitens 8.2, 9.8.6, 9.10.2.4 e 9.15 do referido edital, que também ensejam a participação de produtores rurais e cooperativas no certame, devendo a área técnica revisar tais subitens ou justificar a manutenção dos mesmos, sem prejuízo da manutenção das redações destinadas às ME e EPP.**

73. O subitem 9.10.4 disciplinou que "*As empresas que apresentarem resultado inferior ou igual a 1(um) em qualquer dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), deverão comprovar, considerados os riscos para a Administração, e, a critério da autoridade competente, o capital mínimo ou o patrimônio líquido mínimo de 3% (três por cento) do valor estimado da contratação ou do GRUPO pertinente*", tendo a Consulate justificado que "*Item adequado ao Edital tendo em vista que o percentual mínimo do Capital Social ou Patrimônio Líquido a ser comprovado será de 3% (três por cento) do valor estimado da contratação ou do GRUPO pertinente*". É certo que a fixação do percentual referente ao patrimônio líquido se insere na esfera de atuação discricionária da Administração até o limite legal de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação (art. 31, § 3º da Lei nº 8.666, de 1993). Outrossim, cabe esclarecer que essa discricionariedade deve se pautar em percentual proporcional aos riscos que a inexecução total ou parcial do contrato poderá acarretar para a Administração, considerando-se, entre outros fatores, o valor do contrato, a essencialidade do objeto, o tempo de duração do contrato, nos termos do art. 24 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 03, de 2018.

73.1. Nesse sentido, recomendamos avaliar a exigência de patrimônio líquido de 3%, tendo em vista as observações já constantes na Minuta Padrão de edital disponibilizada no site da PGFN, nos termos a seguir, bem como em razão de ter sido exigida garantia dos licitantes.

*De acordo com o art. 24 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 03/2018, deve-se fixar percentual proporcional aos riscos que a inexecução total ou parcial do contrato poderá acarretar para a Administração, considerando-se, entre outros fatores, o valor do contrato, a essencialidade do objeto, o tempo de duração do contrato. A sondagem do mercado se afigura importante, a fim de obter dados sobre o porte das empresas que atuam na área objeto da contratação. Ressalte-se que, se o referido percentual for fixado em seu mais alto patamar e o valor total estimado da contratação também for significativo, trará como consequência a necessidade de comprovação de patrimônio líquido elevado, o que poderá resultar na restrição à participação de interessados no certame, em especial, de microempresas ou empresas de pequeno porte, podendo ferir o princípio constitucional de incentivo a essas unidades empresariais. Por essa razão, é indispensável avaliação técnica sobre o assunto. Caso feita a exigência de capital ou patrimônio líquido mínimo, fica vedada a exigência simultânea de garantia da proposta (art. 31, III, da Lei nº 8.666/93), conforme interpretação do § 2º do mesmo dispositivo.*

74. Em relação aos subitens 9.11, 9.11.1, 9.11.1.1 e seguintes da minuta padrão, que tratam da qualificação técnica dos licitantes, a Administração justificou as alterações com as próprias alterações, senão vejamos:

*9.11.1.1 Para fins da comprovação de que trata este subitem, o(s) atestado(s) deverá(ão) dizer respeito a contratos executados com as seguintes características mínimas:*

*9.11.1.1.1 Para efeito de qualificação técnica, a LICITANTE deve demonstrar sua aptidão e capacidade técnico-operacional para a execução do OBJETO mediante comprovação de prestação bem-sucedida de fornecimento de bens e de serviços em características e quantidades compatíveis com a presente licitação, mediante apresentação de um ou mais ATESTADO(S) DE CAPACIDADE TÉCNICA que deverão comprovar o fornecimento de, no mínimo, 3% (três por cento) do volume estimado de equipamentos para o grupo em disputa e com características compatíveis com o objeto da presente pretensão contratual, incluindo garantia e assistência técnica podendo considerar contratos já executados e/ou em execução.*

*9.11.1.1.2 A comprovação de capacidade técnica será realizada individualmente para cada grupo.*

*9.11.1.1.3 Para cada grupo, a(s) Licitante(s) deverá(ão) apresentar:*

*a) atestado(s) que se refiram a contratos já concluídos ou já decorrido no mínimo um ano do início de sua execução, exceto se houver sido firmado para ser executado em prazo inferior devendo ser comprovado por meio do contrato;*

*b) atestado(s) que se refiram a serviços prestados ou fornecimentos realizados no âmbito de sua atividade econômica principal ou secundária especificadas no contrato social vigente*

75. Deveras, percebe-se que a **Consulate justificou a alteração da minuta com a redação dos próprios subitens e entendemos que não houve justificativa suficiente para tanto**, em que pese a exigência de quantitativo mínimo ter sido fixada em percentual que se coaduna com as orientações do Tribunal de Contas da União (Acórdão 361/2017- TCU Plenário). Logo, é recomendável que sejam trazidos os fundamentos que justificam as exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

76. A minuta de edital também prevê a inclusão dos subitens 10.1.1 e 10.1.2 "*com o objetivo de orientar o licitante detentor do menor lance a encaminhar a proposta final adequada ao lance vencedor, a seguir o modelo da proposta, Anexo IV do Edital*". Tal regra veio a cabo em razão da relevante quantidade de órgãos que registraram interesse em participar da licitação e a noticiada inviabilidade técnica do sistema, que não admitiria o registro de mais de 190 (cento e noventa) órgãos por item. Dessa forma, o gestor optou por processar a licitação em 7 (sete) grupos, conforme o Termo de Referência Anexo I do Edital (SEI nº 9943348), e a RELACÃO DE QUANTITATIVOS POR ITEM (DE 01 A 25), conforme Anexo V do Edital. A justificativa para tal inclusão também consta da Nota Técnica SEI nº 33851/2020/ME (SEI nº 9943674):

*12.1. Observa-se que, no Termo de Referência, consta a licitação para a contratação de 7 itens. Contudo, por limitação do próprio Comprasnet de contemplar mais de 190 UASG's em cada item, precisou-se rever e, a partir daí a licitação será realizada contemplado 25 itens, sendo que para os itens iguais serão exigidos preços também iguais e, em razão disso, o critério de julgamento será por lote.*

77. Pelas mesmas razões, a Administração incluiu o item 26 na minuta, justificando que o "*Item 26 incluído uma vez que na fase da Intenção de Registro de Preços, 585 órgãos manifestaram interesse em participar da licitação e ainda que, por inviabilidade técnica do sistema, não é aceito o registro de mais de 190 (cento e noventa) órgãos por item, a licitação será processada transformando os 7 (sete) itens constantes do subitem 1.2. do Termo de Referência, Anexo I deste Edital, em 25 (vinte e cinco) itens Assim, diante desta ocorrência se fez necessário orientar o licitante que para os itens iguais, os preços finais também deverão ser os mesmos*" (documento SEI nº 9943657).

77.1. Na espécie, para as contratações de serviços de Tecnologia da Informação é importante que haja previsão de reajuste de preços por aplicação de índice de correção monetária pela a adoção do Índice de Custos de Tecnologia da Informação - ICTI, mantido pela Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (art. 24 da IN 1, de 2019 c/c Portaria nº 6.432, de 11 de julho de 2018).

78. No que tange à minuta da Ata de Registro de Preços, a Consulate excluiu os subitens 8.3, 8.3.1 e 8.3.2, pois eles não guardam compatibilidade com o modo de disputa aberto/fechado. Nesse caso, não se conseguiu entender a razão de a modalidade de disputa aberta e fechada implicar na exclusão dos citados dispositivos. Nesse passo, sugere-se complementar a justificativa.

79. Quanto às demais informações lançadas na Declaração/Termo de Responsabilidade (SEI nº 9943657), entende-se que as alterações, exclusões ou inclusões de itens nele mencionados não encontram óbice jurídico, encontrando-se dentro da margem de competência ou conveniência da Consulate para adaptação da minuta às especificidades da presente contratação. Ressalte-se que o regramento estabelecido na minuta de Edital deve estar em harmonia com o conteúdo veiculado nas minutas de seus Anexos.

80. No que se refere à minuta do Contrato, o Termo de Responsabilidade assentou que não houve alteração em relação à minuta padrão modelo AGU: "*Minuta de Termo de Contrato, de Julho/2020*", já previamente aprovadas pelo Conselho de Consultoria Administrativa da PGFN.

81. Quanto à minuta do Termo de Referência (SEI nº 9943348) e ao Modelo de Proposta (SEI nº 9943545), como não se trata de minuta elaborada pelo Conselho de Consultoria Administrativa da PGFN, o Termo de Responsabilidade não traz declarações quanto às alterações realizadas naqueles documentos. Saliente-se, neste ponto, que não cabe a esta Coordenação-Geral tecer comentários sobre os aspectos técnicos do Termo de Referência e ao Modelo de Proposta, pois esta análise requer o domínio de conhecimentos específicos de tecnologia da informação que extrapolam o âmbito de competência da Consultoria Jurídica. **O presente Parecer, portanto, restringe-se aos aspectos jurídico-formais, mas recomenda-se que, em atenção ao art. 41 da IN nº 1/2019 c/c art. 35 da IN nº 5/2019, a Consulate certifique a utilização dos modelos disponibilizados pela AGU ou pela Secretaria de Governo Digital/ME ou então que justifique a sua não-utilização.**

82. Desse modo, recomenda-se que o Consulate verifique se o Termo de Referência contém os elementos necessários à correta e adequada descrição do objeto contratual e correspondentes especificações, com indicação do modo e prazo de entrega dos materiais, além de outros elementos necessários à execução e fiscalização contratual. Ademais, deve o Órgão Consulate atentar para que as disposições do Termo de Referência estejam em harmonia com as demais peças do processo administrativo, o que inclui o Estudo Técnico Preliminar, pesquisa de preços, a minuta do Edital e respectivos anexos.

#### IV - DEMAIS ASPECTOS RELEVANTES

83. As datas a serem colocadas nas minutas deverão ser as das efetivas assinaturas. Neste ponto, ressalte-se que os ajustes celebrados pela Administração Pública não podem ter efeitos retroativos, os quais produzem efeitos *ex nunc*. Em outros termos, não podem abarcar situação pretérita às suas celebrações.

84. O futuro contratado deverá manter, durante a execução do contrato, todas as condições que a habilitaram a celebrar a avença (art. 55, XIII, da Lei nº 8.666, de 1993). Assim, **antes da contratação e de qualquer pagamento** deve-se verificar no SICAF<sup>[2]</sup> se há viabilidade de a contratada prestar serviços para a Administração, bem como verificar a regularidade trabalhista, nos moldes disciplinados na Lei nº 12.440, de 7 de julho de 2011. Recomenda-se, ainda, consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), instituída pela Portaria nº 516, de 15 de março de 2010, do Ministério do Controle e da Transparência e ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, supervisionado pelo Conselho Nacional de Justiça. A consulta ao Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais – CADIN deverá ser feita com fulcro no art. 6º da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002<sup>[3][4]</sup>. Recomenda-se a utilização da consulta consolidada do TCU, a qual abrange também a consulta a licitantes inidôneos do próprio TCU, bem como ao CNEP do Portal da Transparência.

85. Ademais, alerta-se para a necessidade da prévia autorização da autoridade competente para a últimação da contratação pretendida, nos termos do disposto no Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019.

#### V - CONCLUSÃO

86. Diante do exposto, opina-se pela aprovação das minutas de Edital, Ata de Registro de Preços, Contrato, Termo de Referência e respectivos Anexos, uma vez que guardam conformidade com a legislação em vigor, que rege as licitações e os contratos administrativos, **desde que respeitadas as recomendações deste Parecer**.

À consideração superior,

*Documento assinado eletronicamente*

**PEDRO AUGUSTO JUNGER CESTARI**

Procurador da Fazenda Nacional

Aprovo a Nota, nos termos da delegação de competência contida na Portaria PGACD/PGFN nº 10.506, de 13 de novembro de 2019. Restitua-se o processo à SEGES/ME, em prosseguimento.

*Documento assinado eletronicamente*

**LUCIANO MOREIRA CARVALHO**

Coordenador-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública

1. “Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 5, de 2014, todos os procedimentos administrativos autuados ou registrados até a data de entrada em vigor desta norma, incluindo contratações e eventuais renovações ou prorrogações de vigências respectivas.”

2. In <https://paineldepregos.planejamento.gov.br/>; acesso em 11/09/2020.

3. Alerta-se neste ponto que, recentemente, o TCU passou a entender que os casos de alteração na situação do contratado, relacionada às condições iniciais de habilitação, não ensejam retenção do pagamento ou a realização deste em juízo, mas tão somente a aplicação de sanções contratuais. Segue excerto do Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 103 do TCU: “A perda da regularidade fiscal no curso de contratos de execução continuada ou parcelada justifica a imposição de sanções à contratada, mas não autoriza a retenção de pagamentos por serviços prestados. Consulta formulada pelo Ministério da Saúde suscitou possível divergência entre o Parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) 401/2000 e a Decisão nº 705/1994 – Plenário do TCU, relativamente à legalidade de pagamento a fornecedores em débito com o sistema da seguridade social que constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf). A consultante registra a expedição, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de orientação baseada no Parecer 401/2000 da PGFN, no sentido de que “os bens e serviços efetivamente entregues ou realizados devem ser pagos, ainda que constem irregularidades no Sicaf”. Tal orientação, em seu entendimento, colidiria com a referida decisão, por meio do qual o Tribunal firmou o entendimento de que os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal devem exigir, nos contratos de execução continuada ou parcelada, a comprovação, por parte da contratada, da regularidade fiscal, incluindo a da seguridade social. O relator, ao endossar o raciocínio e conclusões do diretor de unidade técnica, ressaltou a necessidade de os órgãos e entidades da Administração Pública Federal incluírem, “nos editais e contratos de execução continuada ou parcelada, cláusula que estabeleça a obrigação do contratado de manter, durante a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação”, além das sanções resultantes de seu descumprimento. Acrescentou que a falta de comprovação da regularidade fiscal e o descumprimento de cláusulas contratuais “podem motivar a rescisão contratual, a execução da garantia para ressarcimento dos valores e indenizações devidos à Administração e a aplicação das penalidades previstas no art. 87 da Lei nº 8.666/93, mas não a retenção do pagamento”. Caso contrário estaria a Administração incorrendo em enriquecimento sem causa. Observou, também, que a retenção de pagamento ofende o princípio da legalidade por não constar do rol do art. 87 da Lei nº 8.666/93. O Tribunal, então, decidiu responder à consultante que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem: a) “... exigir, nos contratos de execução continuada ou parcelada, a comprovação, por parte da contratada, da regularidade fiscal, incluindo a seguridade social, sob pena de violação do disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal”; b) “... incluir, nos editais e contratos de execução continuada ou parcelada, cláusula que estabeleça a obrigação do contratado de manter, durante a integral execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, prevendo, como sanções para o inadimplemento a essa cláusula, a rescisão do contrato e a execução da garantia para ressarcimento dos valores e indenizações devidos à Administração, além das penalidades já previstas em lei (arts. 55, inciso XIII, 78, inciso I, 80, inciso III, e 87, da Lei nº 8.666/93)”. Acórdão nº 964/2012-Plenário, TC 017.371/2011-2, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 25.4.2012.

4. Atente-se, todavia, para a conclusão exarada no Parecer PGFN/CJU/COJLC/Nº 144/2015: “9. Diante disso, conclui-se: (i) a presença de registros no CADIN não é impeditiva à celebração de contratos e aditamentos, quando a contratada estiver regular no SICAF e possuir todas as qualificações exigidas pelo edital; (ii) persiste a necessidade de consulta ao CADIN nas hipóteses do artigo 6º da Lei nº 10.522, de 2002; (iii) não há necessidade de consulta ao CADIN quando da realização de cada pagamento, não havendo óbice à retirada de tal exigência da minuta contratual e (iv) essas conclusões restringem-se ao âmbito dos contratos administrativos regulados amplamente pela Lei nº 8.666, de 1993, não se aplicando este entendimento aos contratos cuja análise incumbe, regimentalmente, à Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros – CAF/PGFN, em razão das especificidades destas contratações.”



Documento assinado eletronicamente por **Luciano Moreira Carvalho, Coordenador(a)-Geral de Contratação Pública**, em 18/09/2020, às 12:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Augusto Junger Cestari, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 18/09/2020, às 17:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **10313606** e o código CRC **96A4F873**.

---

Referência: Processo nº 19973.104350/2019-93

SEI nº 10313606



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

**PARECER JURÍDICO AGU Nº 61/2020 - MNUDAP (11.05.02)**

**Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO**

**Juiz de Fora-MG, 18 de Setembro de 2020**

**0.7\_Parecer\_Jurdico.pdf**

**Total de páginas do documento original: 16**

*(Assinado digitalmente em 22/01/2021 10:51 )*

**WENNIA ANTUNES BAIA**

*COORDENADOR*

*2357602*

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifsudestemg.edu.br/documentos/>  
informando seu número: **61**, ano: **2020**, tipo: **PARECER JURÍDICO AGU**, data de emissão: **18/09**  
**/2020** e o código de verificação: **9b74fb6c2f**