



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 13029/2020/ME

**Ato Preparatório. LAI - Lei nº 12.527, de 2011, art. 7º, § 3º; Decreto nº 7.724, de 2012, art. 3º, inciso XII, e art. 20. Acesso restrito até a publicação do Edital de licitação.**

Exame quanto à legalidade de minuta de Edital de Pregão Eletrônico, para Registro de Preços, com vistas à contratação de Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC (fixo-fixo e fixo-móvel) e de Serviço Móvel Pessoal - SMP (Móvel-Móvel, Móvel-Fixo e dados), nas modalidades Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI). Aprovação, desde que atendidas as observações veiculadas no presente Parecer.

Processo SEI nº 19973.104892/2019-66

- I -

1. Trata-se do processo administrativo nº 19973.104892/2019-66, encaminhado a esta Coordenação-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (CGLA/PGFN), para análise e elaboração de parecer jurídico acerca da minuta de Edital de Pregão Eletrônico, para Registro de Preços, cujo objeto é contratação de Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC (fixo-fixo e fixo-móvel) e de Serviço Móvel Pessoal - SMP (Móvel-Móvel, Móvel-Fixo e dados), nas modalidades Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI) (minuta de Edital – SEI 8918246), com estimativa do valor total em **R\$ 266.573.664,37 (duzentos e sessenta e seis milhões, quinhentos e setenta e três mil, seiscentos e sessenta e quatro reais e trinta e sete centavos)** para contrato de 30 meses.

2. De pertinente, o Processo Administrativo está instruído com os seguintes documentos: **a)** Termo de Abertura de Projeto (SEI nº 5583175); **b)** Documento de Oficialização de Demanda – DOD, por meio do qual a Diretora da Central de Compras indicou a Equipe de Planejamento da Contratação, a qual foi instituída por meio do Despacho SEGES-CENTRAL (SEI nº 5694809 e 6004274); **c)** Estudo Técnico Preliminar (SEI nº 5694810); **i)** Mapa de Gerenciamento de Riscos (SEI nº 5875303); **d)** Termo de Referência - última versão (SEI nº 8816973); **e)** Nota Técnica SEI nº 2513/2020/ME (SEI nº 6115733); **f)** Nota Técnica SEI nº 24036/2020/ME e Nota Técnica SEI nº 24730/2020/ME (SEI nº 8735542 e 8823002), por meio da qual a equipe de planejamento da contratação se manifesta favorável à realização do certame licitatório; **g)** Portaria nº 06, de 26 agosto de 2019, por meio da qual a Diretora da Central de Compras do Ministério da Economia designa os Pregoeiros e a Equipe de Apoio da contratação (SEI nº 8918054); **h)** Nota Técnica SEI nº 26369/2020/ME, por meio da

qual a Diretora da Central de Compras aprovou as minutas apresentadas (docs. SEI 8918246, 8918281, 8918318, 8918357, 8918386 e 9023868), encaminhando o processo para essa Coordenação-Geral (PGACD-CGLA), em conformidade com o disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993 (SEI nº 9026106); **i**) Nota SEI nº 168/2020/CGLA/PGACD/PGFN-ME, por meio da qual essa Coordenação-Geral propôs a devolução do expediente à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (SEGES/ME), a fim de que o referido órgão pudesse instruir os autos com as 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) e com os Termos de Responsabilidade relativo às minutas de Edital e Contrato; **j**) Minuta do Edital (SEI nº 9660195); **l**) Minuta da Ata de Registro de Preços (SEI nº 9660220); **m**) Minuta do Termo de Contrato (SEI nº 9660231); **n**) Modelo de Proposta (SEI nº 9660259); **o**) Relação dos Órgãos (SEI nº 9660281); **p**) Resumo dos Itens - Preços Referenciais (SEI nº 9660298); **q**) Declaração/Termo de Responsabilidade (SEI nº 9684590); **q**) Despacho com devolução dos autos à PGACD-CGLA (SEI nº 9684607).

## II

3. O pregão, como se sabe, constitui modalidade de licitação adequada à aquisição de bens e contratação de serviços comuns, conforme previsto no art. 1º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002: *“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 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”*.

4. Sendo assim, a realização de pregão 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. Nesse sentido, não encontramos em nenhum dos documentos do presente processo a declaração expressa de que o serviço que se busca se contratar se caracteriza como serviço comum, com padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos com base em especificações usuais no mercado e podendo ser encontrado com facilidade, conforme exige a legislação (parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002) e definido no Acórdão nº 2.471/2008-TCU-Plenário, *in verbis*:

“Consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado. Bens e serviços comuns são ofertados, em princípio, por muitos fornecedores e comparáveis entre si com facilidade”.

5. A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, estabelece no art. 3º as seguintes exigências relativas à fase preparatória do certame:

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.

6. O **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**, que regulamenta o pregão na forma eletrônica, traz em seu art. 14 os requisitos necessários ao planejamento do pregão:

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.

7. Além disso, em se tratando de procedimento licitatório que visa à aquisição de Solução de Tecnologia da Informação, deve ser observada a [Instrução Normativa do Secretário de Governo Digital do Ministério da Economia nº 1/2019, de 4 de abril de 2019](#), doravante apenas IN nº 1/2019, que impõe a realização de planejamento da contratação, fase constituída das seguintes etapas (art. 10, com **grifos nossos**):

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

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

II - explicitação da motivação e dos **resultados a serem alcançados** com a contratação da solução de TIC;

III - indicação da **fonte dos recursos** para a contratação; e

IV - indicação do Integrante Requisitante para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.

7.1. O Documento de Oficialização de Demanda – DOD da presente demanda (SEI nº 5694809) traz as seguintes informações: 1) Introdução; 2) Identificação da demanda; 3) Identificação da Área Requisitante; 4) Identificação e Ciência do Integrante Requisitante; 5) Identificação e Ciência do Integrante Técnico; 6) Identificação e Ciência do Integrante Administrativo; 7) Alinhamento Estratégico; 8) Motivação/Justificativa; 9) Resultados a serem alcançados com a contratação; 10) Instituição da Equipe.

7.2. A necessidade da contratação, o alinhamento ao PDTIC, a previsão no Plano Anual de contratação, o alinhamento à Política de Governança Digital, e os resultados a serem alcançados com a contratação encontram-se no DOD, cuja transcrição é pertinente:

A presente aquisição também guarda alinhamento à Estratégia de Governo Digital (EGD), no tocante ao **Objetivo Estratégico 11**, qual seja: otimizar o acesso aos serviços de TIC no Governo Federal. Para alcance deste objetivo estratégico, a EGD enuncia como iniciativa (**Iniciativa nº 38**) a realização de compras compartilhadas com a participação dos órgãos da Administração Pública.

Conforme estudo constante do Relatório nº 9 (Relatório Preliminar de Inteligência Interna), SEI-ME 5587592, identificou-se que a contratação de Serviço de Telefonia Fixa Comutada (STFC) e Serviço Móvel Pessoal (SMP) consta em cerca de 2416 ações registradas nos diferentes planos anuais de contratação (PAC) dos 716 órgãos da administração pública. Neste 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 STFC e SMP está alinhada à Estratégia de Governança Digital – EGD, ao Plano Anual de Contratação 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 nº 01/2019 SGD/ME.

(...)

A contratação centralizada de Serviço de Telefonia Fixa Comutada (STFC) e Serviço Móvel Pessoal (SMP) é motivada pela materialidade em termos do total de gastos previstos para 2020 e da quantidade de iniciativas fragmentadas de aquisição nos diferentes Planos Anuais de Contratação dos órgãos da administração pública.

Consta no PAC 2020 (janela de novembro de 2019) o registro de 5084 iniciativas distribuídas em 1333 UASG dedicadas à contratação ou renovação contratual de diferentes tipos de serviços telefônicos. Nesse contexto, o registro de demandas do PAC totalizam o volume de R\$ 369.160.231,87 milhões de reais estimados para 2020. Desse montante, apenas para nova contratação contabiliza-se R\$ 154.446.710,35 distribuídas em 534 UASG.

Nesse sentido, a centralização da contratação de STFC e SMP possui um significativo potencial de redução de custos administrativos no valor estimado de R\$ 18.171.273,85 e de redução do valor unitários dos equipamentos por meio do potencial do ganho de escala em função da quantidade de equipamentos previstos para 2020, conforme apresentado no Relatório nº 9 (Relatório Preliminar de Inteligência Interna), SEI-ME 5587592.

Além do potencial de economia, a centralização da aquisição padroniza as especificações dos equipamentos com vistas a estabelecer um padrão de qualidade e desonera os órgãos de alocar recursos humanos na especificação dos pacotes telefônicos bem como na realização de processos licitatórios de menor porte.

Por fim, nos termos do Artigo 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 dos Serviços de Telefonia Fixa Comutado e Serviço Móvel Pessoal 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

e) oportunidades de padronização de bens e serviços.

(...)

Pretende-se alcançar os seguintes resultados:

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.

d) Eficiência com a redução do custo administrativo em função da redução da fragmentação de processos licitatórios;

e) Efetividade com a padronização dos serviços, equipamentos e aumento da qualidade das especificações técnicas;

f) Eficácia com o atendimento das necessidades de diversas instituições (333) que cadastraram suas necessidades de contratação de serviços de telefonia no PAC 2020;

7.3. 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 Consulente.**

8. O **Estudo Técnico Preliminar** (SEI nº 5694810) contém: 1) Introdução; 2) Motivação/Justificativa; 3) Identificação e Especificação das necessidades e requisitos; 4) Estimativa da Demanda - Quantidade de bens e serviços; 5) Análise do Mercado Fornecedor; 6) Panorama Atual de Soluções de Telefonia; 7) Análise do Grau de Concentração de Mercado Relacionado ao Objeto do Estudo; 8) Análise e Identificação de Soluções de Mercado; 9) Registro de Soluções consideradas inviáveis; 10) Análise Comparativa de Custos (TCO); 11) Cálculo dos Custos Totais de Propriedade; 12) Mapa comparativo dos cálculos totais de Propriedade; 13) Descrição de Solução de TIC a ser contratada; 14) Estimativa de Custo total da Contratação; 15) Parcelamento dos Itens e Organização da Compra; 16) Modelos de Planos de Telefonia Móvel; 17) Especificações dos Equipamentos em Comodato; 18) Serviço de Gerenciamento; 19) Da Estimativa da Demanda; 20) Da Vigência do Contrato; 21) Da Participação em Consórcio; 22) Do Modo de Disputa do Pregão; 23) Das Condições Mínimas de Participação dos Órgãos; 24) Declaração de Viabilidade da Contratação; 16) Aprovação e assinatura pelos Integrantes Técnicos e Requisitantes e pela autoridade máxima da área de TIC.

8.1. Sem proceder a uma análise dos aspectos técnicos contidos no Estudo (pelos motivos já expostos no parágrafo 7.3), verifica-se que as tarefas listadas nos incisos e parágrafos do art. 11 da IN nº 1/2019 foram realizadas no Estudo Técnico Preliminar acostado, 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.**

8.2. Nada obstante, cabe asseverar a **necessidade de observância do parágrafo 3º do art. 11 acima transcrito**, pois verifica-se que **a autoridade que aprovou o Estudo Técnico Preliminar (SILVIO DA SILVA LIMA) compõe a Equipe de Planejamento da Contratação (SEI nº 5694809 e 6004274).**

9. 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 5875303) 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:

I - reavaliação dos riscos identificados nas fases anteriores e atualização de suas respectivas ações de tratamento; e

II - 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:

I - ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;

II - ao final da fase de Seleção do Fornecedor;

III - uma vez ao ano, durante a gestão do contrato; e

IV - após eventos relevantes.

10. O Termo de Referência (SEI nº 8816973) contém as seguintes informações: **1) Objeto da Contratação; 2) Descrição da Solução de TIC; 3) Justificativa para a contratação; 4) Especificação dos requisitos da contratação; 5) Deveres e Responsabilidades; 6) Condições Mínimas de Participação dos Órgãos; 7) Modelo de Execução do Contrato; 8) Modelo de Gestão do Contrato; 9) Estimativa de preço da contratação; 10) Adequação Orçamentária e Cronograma Físico-financeiro; 11) Da vigência do contrato; 12) Do reajuste de preços; 13) Definição de Critérios Técnicos para Julgamento da Proposta; 14) Da Participação em Consórcio; 15) Dos critérios de Seleção do Fornecedor; 16) Da Garantia Contratual; 17) Da Subcontratação; 18) Da Alteração Subjetiva; 19) Da Equipe de Planejamento da Contratação e da Aprovação.**

10.1. 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.

10.2. 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 serviço 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).

10.3. 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”.

10.4. 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 15 (Dos critérios de Seleção do Fornecedor)** do Termo de Referência. Frise-se que as informações técnicas são de inteira responsabilidade do Órgão Consulente, pelas razões já esclarecidas no parágrafo 7.3.

11. 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 19 as assinaturas da Equipe de Planejamento da Contratação e da autoridade máxima da Área de TI. O Termo também foi assinado pela Diretora da Central de Compras da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (art. 12, §6º, da IN nº 1/2019).

12. 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.

12.1. Quanto à exigência do inciso II acima, 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.

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

#### **3.3.2. Parcelamento da Solução de TIC**

3.3.3. O parcelamento dos itens do presente Termo de Referência observou o disposto na Súmula nº 247 TCU no tocante a promover a adjudicação em lotes distintos desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.

3.3.4. Nesse sentido, o modelo de parcelamento proposto avaliou, dentre outros aspectos, a mudança na forma de comercialização dos serviços no mercado de telefonia fixa e móvel desde a última contratação, a redução dos custos administrativos em função da simplificação do modelo proposto, os efeitos do ganho de escala na formação do preço final de cada lote e a manutenção da competitividade no processo de disputa dos lotes. Mais detalhes estão dispostos no Estudo Técnico Preliminar.

### **14. DA PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO**

14.1. Será permitida a participação de licitantes especializadas na prestação dos serviços objeto da presente licitação, consorciadas entre si, desde que apresentando uma única proposta e Termo de Compromisso de Constituição assinado por todos, com a indicação da empresa-líder, sendo esta responsável por toda negociação durante o certame.

14.2. A participação de empresas reunidas em consórcio obedecerá as normas da Lei 8.666 de 21/07/1993.

### **17. DA SUBCONTRATAÇÃO**

17.1 É permitida a subcontratação de até 30% (trinta por cento) do objeto e que não implique em parcela de maior relevância ou atividade principal do mesmo, dependendo, ainda, de autorização prévia da CONTRATANTE, a quem incumbe avaliar se a subcontratada cumpre os requisitos de qualificação técnica necessários para a execução

do objeto.

17.2. A utilização de serviços de outras empresas de telefonia visando atender demandas de interconexão, *roaming* nacional e *roaming* internacional é algo inerente ao modelo de mercado, não sendo possível definir qual o nível de interação entre as empresas, pois envolve muitas variáveis, dependendo da operadora, local, tecnologia utilizada, origem e destino da conexão, localização e particularidades do órgão CONTRATANTE, dentre outras. Para fins da presente licitação, o uso desses serviços será permitido e não será entendido como subcontratação.

17.3. Em qualquer hipótese de uso de serviços de terceiros permanece a responsabilidade integral da CONTRATADA pela perfeita execução contratual, cabendo-lhe realizar a supervisão e coordenação das atividades das demais empresas, bem como responder perante a CONTRATANTE pelo rigoroso cumprimento das obrigações contratuais correspondentes ao objeto da subcontratação.

12.3. No que tange ao item 3.3.2., 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.

12.4. 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”*.

12.5. 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/lote, 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.

13. 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.

13.1. O Termo de Referência da contratação em análise (SEI nº 8816973) foi objeto de apreciação em Consulta Pública realizada no período 19 de fevereiro de 2020 a 6 de março de 2020, em obediência ao art. 39 da Lei nº 8.666/993 e a recomendação do TCU, *in verbis*:

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)*

13.2. **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, recomenda-se que a determinação seja observada nos futuros processos encaminhados a esta Coordenação-Geral.**

13.3. 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.**

13.4. Em relação a esse ponto, foi encaminhado o Ofício SEI nº 152525/2020/ME (SEI nº 8834512), com seguinte teor:

A Sua Senhoria o Senhor  
**MERCHED CHEHEB DE OLIVEIRA**  
Diretor do Departamento de Operações Compartilhadas  
Secretaria de Governo Digital  
Ministério da Economia

Senhor Diretor,

**Assunto: Encaminha processo de aquisição de serviços de telefonia fixa e móvel para análise do CITIC e solicita aprovação.**

*Referência:* Ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o Processo SEI-ME nº 19973.104892/2019-66.

1. Cumprimento Vossa Senhoria e encaminhamento o Processo nº 19973.104892/2019-66, que trata da realização de contratação pública, no formato do Sistema de Registro de Preços, cujo objeto é o provimento de serviços de telefonia nas modalidades de Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC e de Serviço Móvel Pessoal - SMP, abrangendo ligações Locais, de Longa Distância Nacional (LDN) e de Longa Distância Internacional (LDI).

2. Em atendimento ao disposto nos incisos I e II do art. 2º da IN SGD/ME nº 2 e considerando a determinação do C4ME para que a Central de Compras realize a contratação em tela, solicito a avaliação dos artefatos da instrução processual à luz da IN SGD/ME nº 1/2019 e a aprovação para o prosseguimento da referida contratação de Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação. Destaco que todos os artefatos da instrução processual em comento (Documento de Oficialização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Gerenciamento de Riscos, Pesquisa de Preços de Mercado e Termo de Referência e seus Anexos) seguiram as melhores práticas preconizadas nas normas específicas e na jurisprudência recente do TCU.

3. Relembro que, previamente, as equipes da CENTRAL e do DEOPC já mantiveram tratativas iniciais a fim de abreviar a avaliação do colegiado. Agradeço a proatividade e a parceria da referida equipe do DEOPC e coloco a equipe da CGTIC/CENTRAL à disposição para esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

4. Por fim, em função da importância e do quantitativo expressivo de unidades de

compras (mais de 400) da Administração Pública interessadas na presente contratação, solicito a maior agilidade possível na referida avaliação, a fim de que possamos atender a demanda dos órgãos e entidades listados no presente processo ainda dentro do presente exercício financeiro de 2020.

14. A análise da proposta submetida à **Secretaria de Governo Digital** pela Central de Compras - SEGES/ME, por meio do Ofício SEI Nº 152525/2020/ME (SEI/ME 8834512), foi realizada no âmbito do processo no 19974.100847/2020-66, conforme Despacho SGD-DEOPC (SEI nº 8891039).

14.1. A Orientação Normativa AGU nº 38, de 13 de dezembro de 2011, quanto à fixação de vigência superior a 12 meses, assim dispõe:

"NOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE NATUREZA CONTINUADA DEVE-SE OBSERVAR QUE: A) O PRAZO DE VIGÊNCIA ORIGINÁRIO, DE REGRA, É DE ATÉ 12 MESES; B) EXCEPCIONALMENTE, ESTE PRAZO PODERÁ SER FIXADO POR PERÍODO SUPERIOR A 12 MESES NOS CASOS EM QUE, DIANTE DA PECULIARIDADE E/OU COMPLEXIDADE DO OBJETO, FIQUE TECNICAMENTE DEMONSTRADO O BENEFÍCIO ADVINDO PARA A ADMINISTRAÇÃO; E C) É JURIDICAMENTE POSSÍVEL A PRORROGAÇÃO DO CONTRATO POR PRAZO DIVERSO DO CONTRATADO ORIGINARIAMENTE." (destaque não do original)

15. O item 15 da Nota Técnica SEI nº 13840/2020/ME (SEI-ME 6115733), por sua vez, tratou do prazo contratual, apresentando justificativas para a sua fixação em 30 (trinta) meses, especialmente em função dos custos iniciais incorridos, por parte do fornecedor adjudicado, para implementar a infraestrutura necessária ao cumprimento do contrato e da potencial redução dos custos operacionais que seriam necessários para promover a prorrogação anual do contrato, caso fosse fixado prazo de 12 (doze) meses, por se tratar de um serviço continuado. Confirma-se:

Sobre a questão do prazo contratual para os serviços, indique-se foi avaliado um prazo maior para a contratação (30 meses) do que a regra geral de 12 meses em função das peculiaridades de cada serviço. Para o serviço de telefonia móvel, a justificativa está ancorada no prazo necessário para que o valor do aparelho de telefone fornecido em comodato seja amortizado de maneira mais suave para a Administração Pública, quando comparado com o prazo padrão de 12 meses. Por sua vez, para a telefonia fixa o fator relevante está relacionado ao custo de construção de infraestrutura de rede de comunicação para atender ao prédio do órgão contratante da Administração Pública. Em particular, esse fator é preponderante para as empresas que não possuem infraestrutura de rede disseminada quanto as empresas que atuam nas regiões originais de outorga, segundo o Plano Geral de Outorga (PGO) inicial da época da privatização do sistema Telebrás. Com um prazo contratual maior, vislumbra-se a real possibilidade de que ocorra maior competição no certame com a participação, nas regiões de outorga original do PGO, de empresas que não possuem grande infraestrutura de rede de acesso, a qual está associada à concessões originais do sistema. E ainda, em comum aos dois tipos de serviços, o prazo mais prolongado de contratação permite também economia processual ou administrativa com a supressão da necessidade da repetição do procedimento administrativo a cada 12 meses para se realizar uma prorrogação contratual ou uma nova contratação, uma vez que os serviços de telefonia enquadram-se como serviço de natureza continuada, conforme fundamentação legal estribada no inciso II do Art. 57 da lei nº 8.666/93.

16. Nesse contexto, tem-se que, desde que justificado, bem como demonstrada a peculiaridade do caso, é possível a fixação do prazo de vigência de 30 (trinta) meses, não tendo essa consultoria expertise para analisar a correção técnica da justificativa.

17. Sobre a questão da subcontratação, justificada no item 17 do Termo de Referência, o

percentual máximo de 30%, ao menos em tese, parece adequado. No entanto, no que concerne ao subitem 17.2. que dispõe que "A utilização de serviços de outras empresas de telefonia visando atender demandas de interconexão, *roaming* nacional e *roaming* internacional é algo inerente ao modelo de mercado, não sendo possível definir qual o nível de interação entre as empresas (...). Para fins da presente licitação, o uso desses serviços será permitido e não será entendido como subcontratação", **a parte final sublinhada é inviável, pois o conceito desta é estabelecido na própria lei. Com efeito, o serviço é definido como todo o processo do pedido até a entrega, de modo que, se qualquer elemento dessa cadeia for executado por terceiros, haverá uma subcontratação nos termos do art. 72.**

18. Quanto ao ponto o TCU, por meio do Acórdão 779/2019 - Plenário, entendeu que "*a subcontratação realizada pela Quick Delivery, em patamar superior ao permitido pelo contrato e à revelia da manifestação do contratante, desnatura as condições estabelecidas no procedimento licitatório e caracteriza fraude à licitação, além de denunciar a falta de capacidade técnica para prestar os serviços almejados e a estratégia para majorar rendimentos em detrimento do interesse público. Constitui, nesse sentido, inegável afronta aos princípios que norteiam as licitações e ao disposto no art. 72 da Lei 8.666/1993.*"

19. Ademais, nada impede que, em vez de definir um percentual, com a devida motivação, presença do interesse público, especificação das razões do serviço a ser subcontratado e do prazo desejado, haja o estabelecimento das partes ou dos serviços acessórios que sejam passíveis de subcontratação, independentemente de aferição de percentual de valor.

20. Outro ponto importante no que concerne à instrução processual é a imprescindível **pesquisa de preços** de mercado relacionada ao objeto que se pretende contratar. Nesta análise, é importante atentar para as disposições da Instrução Normativa SLTI/MP nº 5, de 27 de junho de 2014 (apesar de já em vigor a IN nº 73/2020, que revogou a IN nº 05/2014, ela não se aplica ao caso, por força do parágrafo único de seu art. 12<sup>1</sup>), a qual, em seu artigo 2º, fixa os parâmetros de pesquisa de preços a serem observados pelo gestor, nos seguintes termos (com grifos nossos):

**Art. 2º** A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: . (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>; (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

**§1º** Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo **poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.** (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

**§2º** Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a **média, a mediana ou o menor dos valores** obtidos na pesquisa de preços, **desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.** (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

**§3º** Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§5º **Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.** (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores." (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

20.1. Como se nota, a norma em questão estabelece preferência pela consulta ao Painel de Preços disponibilizado no endereço eletrônico <http://paineldepesos.planejamento.gov.br>, bem como pela análise de contratações similares realizadas por outros entes públicos, devendo a pesquisa, via de regra, envolver pelo menos 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 Painel 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 Painel 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]

20.2. Tendo em vista o disposto no §4º do ar. 2º supratranscrito, é imprescindível que a Administração esteja certa de que a pesquisa de preços realizada reflete 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).

20.3. 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).

20.4. No caso concreto sob análise, a Administração adotou os seguintes parâmetros de pesquisa de preços: Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldepesos.planejamento.gov.br>; Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; e pesquisa com fornecedores.

20.5. Em consulta ao painel de preços realizada em maio e junho de 2020, utilizando-se como critério de pesquisa o termo “telefonia” no campo “objeto da compra”, bem como na verificação de contratações similares realizadas por outros órgãos, foram encontradas 10 UASG e seus respectivos pregões/contratos, conforme tabela constante do documento SEI nº 8851031.

20.6. A pesquisa com fornecedores foi realizada por meio do envio de e-mail com solicitação formal de cotação de preços para as quatro principais empresas de telefonia do país, capazes de atender ao edital e prestar o serviço em todo o território nacional (Oi, Claro, Telefônica e TIM - SEI nº 8724990). Conforme declarado pela área técnica, somente as operadoras Oi e Claro responderam às solicitações de cotação de preços e constam na planilha da metodologia de obtenção do preço de referência e análise de preços (SEI nº 8851031).

20.7. Em relação às contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços, foi realizada em relação a diversos órgãos públicos, conforme documento SEI nº 8726751.

20.8. A partir dessas pesquisas, foram elaborados os documentos concernentes à metodologia e análise de preços (SEI-ME 8851031) e ao mapa comparativo de preços (SEI-ME 8822954), os quais serviram de base para o Termo de Referência (SEI-ME 8816973).

20.9. No documento SEI nº 8851031, foi explicitada a metodologia adotada, a qual consistiria na execução iterativa dos seguintes passos, quais sejam:

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).
2. utilização, no mínimo, de três preços coletados para a amostra.

20.10. Foi descrito que a metodologia de formação do preço de referência apresentada nesse documento SEI nº 8851031 consistiu 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.

20.11. O parágrafo 2º do artigo 2º da Instrução Normativa nº 5/2014 – MP 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.

20.12. O TCU, no Acórdão n.º 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”.

20.13. 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 justificados 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."*

20.14. 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**.

20.15. 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 maldição do vencedor (menor preço), orienta que sejam desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

20.16. Entendemos que a autoridade competente buscou justificar a utilização da técnica da média saneada na pesquisa de preços objeto de análise e declarou que a metodologia busca exatamente mitigar as distorções advindas da presença de valores discrepantes (documento SEI nº 8851031).

20.17. 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”.

21. Apesar de ainda não se aplicar ao presente caso a IN nº 73, asseveramos que ela previu parâmetros para as estimativas de preços de itens constantes nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas, publicados pela Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Para estes itens, devem ser utilizados como parâmetro máximo o Preço Máximo de Compra de Item de TIC – PMC-TIC, salvo se a pesquisa de preços realizada resultar em valor inferior ao PMC-TIC. Assim, aconselhamos ao gestor desde já a observância do Preço Máximo de Compra de Item de TIC – PMC-TIC, constantes nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas, publicados pela Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital.

22. 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.

23. Na Ata de Registro de Preços não há que se falar em declaração de disponibilidade orçamentária

### - III -

24. No que tange às minutas de Edital, de Ata de Registro de Preços e de Contrato, observa-se que o Consultante apresentou **Termo de Responsabilidade** (SEI nº 9684590) onde declara que:

"para elaboração da Minuta de Edital [SEI 9660195], utilizei a minuta padrão modelo AGU: "Edital - Serv Tecn Inform e Comunic (Dec 10024/2019, de julho/2020 ", da Minuta da Ata de Registro de Preços [SEI 9660220], utilizei a minuta padrão modelo AGU: "Ata de Registro de Preços - Serv Tecn Inform e Comunic, de dezembro/2020 (última versão disponível)" e da Minuta do Contrato [SEI 9660220 ] utilizei a minuta padrão modelo AGU: "Contrato – Serv Tecn Inform e Comunic, de julho/2020", já previamente aprovadas pelo Conselho de Consultoria Administrativa da PGFN."

25. Diante disso, serão analisados no presente parecer **somente** as adaptações indicadas, que foram as seguintes:

**EDITAL:**

Minuta_AGU	Minuta_Edital Proposto	Justificativa
	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.
Preâmbulo "... Instrução Normativa SLI/MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010..."		Excluída esta referência pois a Instrução Normativa citada está revogada, conforme art. 43 da IN SGD/ME nº 01, de 4 de abril de 2019
Preâmbulo		Incluído o <u>modo de disputa</u> pelo qual a sessão será conduzida. Julga-se que esta informação é relevante.
4.1.2		Excluído pela não aplicação. Não há previsão editalícia de itens exclusivos para microempresa e empresa de pequeno porte.
4.2.6		Excluído, pois neste Pregão será admitida a participação de empresas reunidas em consórcio.
4.2.8.1		Alterada a redação de modo a não permitir a participação de organizações sociais pois os objetivos não são compatíveis com o objeto do presente processo.
9.8.8 9.10.2.3		Excluídos pela não aplicação. Não está prevista a participação de cooperativas, OSCIP e entidades sem fins lucrativos uma vez que os objetivos sociais destas são incompatíveis com a prestação de serviços, objeto do presente processo.
4.5		Excluído pois não há impedimento de que uma licitante ganhe os 2 grupos, uma vez que, para os serviços licitados não há segregação de funções.
4.6.1.1 4.6.1.2		Excluídos pela não aplicação. Não há previsão editalícia de itens exclusivos para microempresa e empresa de pequeno porte.
6.3 6.3.1 6.3.2 6.4.2 6.5 8.2 8.3 8.4 8.5.4.1.2 8.10.2 8.11 8.12 8.13 8.13.1 8.13.2		Excluídos pela não aplicação. Estes itens são referentes à exigência de Planilha de Custos e Formação de Preços, que não é o caso do objeto deste Pregão, pela incompatibilidade do objeto.
6.10		Excluído. Este item refere-se aos Preços Máximos estabelecidos nas normas de regência de contratações públicas, que não se aplica ao objeto. Para o objeto deste Pregão não há intervenção do Estado, direta ou indiretamente, sobre os preços.
7.5.1		Alterada a redação de forma a estabelecer que os lances não poderão ter mais de 4 (quatro) 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.

8.7		Redação alterada. Foi retirada a expressão "... evidente pela análise da planilha de custos ..." uma vez que a exigência de Planilha de Custos e Formação de Preços é incompatível com o objeto.
8.8		Excluído. Não se aplica, uma vez que o objeto da contratação não é desenvolvimento, sustentação e manutenção de software.
9.8.1 9.8.2		Excluído. Não há previsão de participação de empresário individual.
9.9.8		Excluído pela não aplicação. Nesta licitação não é permitida a subcontratação dos serviços.
9.11.3 9.11.4 9.11.5 9.11.7		Os documentos de qualificação técnica exigidos são os essencialmente necessários, para a comprovação da capacidade técnica da licitante em executar o objeto. Exclui-se os pertinentes às cooperativas.
9.11	9.11.2.3	Exigência da licitante apresentar o " <i>Termo de Autorização, Contrato de Concessão ou documento equivalente para exploração dos serviços objeto deste Edital, subscrito pela Anatel (vide subitem 9.8.6).</i> "
9.11.9 9.11.9.1		Excluídos uma vez que não se aplica ao objeto deste processo a realização de vistoria.
9.12 e todos os subitens		Não está prevista a participação de cooperativas uma vez que o objetivo social das cooperativas é compatível com a prestação de serviços, objeto do presente processo.
10.1 10.2 10.3		Excluídos pois para o objeto deste Pregão, a Prova de Conceito é dispensada. Colocou-se a seguinte redação: <i>10.1 Para o objeto deste Pregão fica dispensada a Prova de Conceito.</i>
	11.1.1	Item incluído pela peculiaridade do objeto (justificativa Item 26 do Edital)
11.1.2		Excluído pela não aplicação. Este subitem refere-se à Planilha de Custos e Formação de Preços, que não é o caso do objeto deste Pregão, pela incompatibilidade do objeto. Optou-se por 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, substituído. <i>11.1.2 seguir o modelo constante do Anexo IV deste edital - MODELO DE PROPOSTA.</i>
9.14 9.15		Excluído pela não aplicação. Não está prevista a participação de microempreendedor individual.
9.21 9.21.1		Excluídos pela não aplicação. A licitação é por grupo e não por item, assim não se aplica a exigência de comprovação dos requisitos de habilitação de forma cumulativa. falar que a lógica é a mesma. se realmente não tem q cumular os requisitos de habilitação.
21.1.2		Excluído uma vez que não há previsão de pagamento antecipado.
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: <i>" 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. "</i>
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: <i>"25.11 O Edital está disponibilizado, na íntegra, no endereço eletrônico www.comprasgovernamentais.gov.br e www.economia.gov.br, mesmos endereços por meio dos quais poderão ser solicitadas vistas aos autos processuais. "</i>
26		Item 26 incluído uma vez que na fase da Intenção de Registro de Preços, 440 (quatrocentos e quarenta) 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 11 (onze) itens constantes do subitem 1.2. do Termo de Referência, Anexo I deste Edital, em 33 (trinta e três) itens, sendo que os itens 1 a 15 referem-se à TELEFONIA FIXA e os itens de 16 a 33 referem-se à TELEFONIA MÓVEL. 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:**

4.1.2. 4.1.2.1.		Excluídos. Não são compatíveis com o objeto do Pregão.
8.3.		Excluído pois não guarda compatibilidade com o modo de disputa aberto/fechado.

**CONTRATO:**

2.1	Adequada a redação em razão do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/1993
-----	--

25.1. No ponto que se refere à exclusão no preâmbulo da referência à IN SLTI/MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010, pois esta restaria revogada pelo art. 43 da IN SGD/ME, de 4 de abril de 2019, entendemos ter havido equívoco, uma vez que o citado art. 43 revogou a Instrução Normativa SLTI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014 e não a IN SLTI/MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010.

25.2. Em relação à exclusão do item 6.10 da Minuta de Edital, ratificamos o ponderado no item 14 desse Parecer.

25.3. Quanto às exclusões referentes às microempresas e empresas de pequeno porte, apenas o subitem 4.6.1.1. trata de item exclusivo para microempresas e empresas de pequeno porte. Os demais 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).

25.4. No que tange ao item 9.12 da Minuta Padrão e seus subitens, foi justificado que "Não está prevista a participação de cooperativas uma vez que o objetivo social das cooperativas é **compatível** com a prestação de serviços, objeto do presente processo." A justificativa está contraditória, pois se o objeto social da cooperativa é compatível com a prestação de serviços objeto do processo sua participação é possível, devendo a área técnica revisar tal redação.

25.5. No ponto, se entender compatível e possível a participação de sociedades cooperativas, deve a área técnica ter em mente ao revisar a redação do item 9.12 que a participação dessas sociedades se subordina à condicionante de que o objeto em contratação não enseje subordinação jurídica entre o trabalhador e a contratada, o que deve ser averiguado, nos termos do que dispõe a Súmula 281 do TCU.

25.6. Relativamente à exclusão dos itens referentes à exigência de Planilha de Custos e Formação de Preços pela não aplicação, sob a afirmação de que não é o caso do objeto deste Pregão, pela incompatibilidade do objeto, entendemos que não houve justificativa suficiente para tais exclusões.

25.7. Ademais, deve a Administração estar ciente de que a previsão de itens como o 8.3 e 8.4 tem por objetivo prevenir o chamado "jogo de planilhas", situação em que um dos licitantes percebe que um ou mais itens serão utilizados em quantidade superior à estimada e, em contrapartida, a estimação de outros itens foi realizada a maior do que será efetivamente necessário e, diante disso, apresenta propostas com preços unitários que não refletem o seu real valor de mercado. Por consequência, essa disparidade na estimação dá margem a que o valor global a ser pago pela Administração seja menos vantajoso em virtude da errônea estimação do quantitativo que será contratado, gerando um desequilíbrio na equação econômico-financeira da contratação, inclusive no âmbito da celebração de termos aditivos.

25.8. Sobre o tema, transcreve-se o seguintes comentários do autor Marçal Justen Filho<sup>2</sup>:

A previsão de valores ou quantitativos superiores aos minimamente necessários induz os licitantes a considerar que a Administração desconhece, de modo intenso, as condições necessárias à execução do objeto. Portanto, produz-se uma oportunidade indesejável a que o licitante tire vantagem indevida das informações de que a Administração não dispõe. Há o risco de os licitantes manipularem os seus preços, visando obter vantagens injustificáveis durante a execução futura da contratação. A ausência de informações por parte da Administração dá chance a que essa prática não seja por ela identificada, no curso da licitação.

Anote-se que a situação também gera um risco oposto. Se não detiver conhecimento

suficiente sobre o objeto licitado, a Administração também não poderá identificar propostas de valor inexecutável.

25.9. No que se refere à exclusão dos itens 9.21 e 9.21.1, deve a Administração se atentar para o fato de que mesmo que licitação seja por grupo e não por item, o objetivo dessa previsão, ou seja, sua *ratio essendi*, permanece, uma vez que os requisitos de habilitação devem ser cumulativos no caso de licitantes concorrerem em mais de um item ou grupo, para que esses comprometam-se a executar concomitantemente as diversas contratações que poderão advir. Tal é a orientação do TCU (Acórdão nº 1.630/2009 – Plenário). A própria Nota Explicativa da minuta padrão em referência assim prevê:

No caso de a habilitação do licitante não atingir as exigências cumulativas para todos os itens (**ou grupos**) para os quais concorreu, então o licitante deverá ser inabilitado em algum ou alguns deles, e a escolha deve recair sobre aquele ou aqueles que representarem o menor gravame para o licitante, ou seja, os de menor valor, e só deve recair sobre os que forem suficientes para que a habilitação do licitante atinja as exigências cumulativas do item ou itens remanescentes.

25.10. No que concerne ao item 8.3 da Ata de Registro de Preços, não se conseguiu entender a razão de a modalidade de disputa aberta e fechada implicar na exclusão do citado dispositivo. Nesse passo, sugere-se complementar a justificativa.

25.11. Quanto às demais informações lançadas no Termo de Responsabilidade, 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 do Consultente 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.

26. No que se refere à minuta do Termo de Referência, 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 naquele documento.

26.1. Saliente-se, neste ponto, que não cabe a esta Coordenação-Geral tecer comentários sobre os aspectos técnicos do Termo de Referência, 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.

26.2. Desse modo, recomenda-se que o Consultente 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.

26.3. Ademais, deve o Órgão Consultente 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.

27. 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.

28. 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]</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.

29. Ademais, alerta-se para a necessidade da prévia autorização da autoridade competente para a ulatimação da contratação pretendida, nos termos do disposto no Decreto no 7.689, de 2 de março de 2012.

30. Por fim, salienta-se que a esta Coordenação-Geral não compete manifestar sobre a conveniência e oportunidade da contratação, mas tão somente sobre seus aspectos legais.

- V -

31. Diante do exposto, opina 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

**RAISSA DE QUEIROZ RIOS**

Procuradora 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. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 17. ed. rev, atual. e ampl., São Paulo:Revista dos Tribunais, 2016. p. 235-239.

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 consulente 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 entidade 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 consulente 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 n.º 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 **Raissa de Queiroz Rios, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 19/08/2020, às 15:30, 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 **Luciano Moreira Carvalho, Coordenador(a)-Geral de Contratação Pública**, em 19/08/2020, às 16:49, 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 **9782176** e o código CRC **E5AF7B15**.

---

**Referência:** Processo nº 19973.104892/2019-66

SEI nº 9782176



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

**PARECER JURÍDICO (004.11) Nº 2/2020 - MNUDAP (11.05.02)**

**Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO**

**Juiz de Fora-MG, 19 de Agosto de 2020**

**Parecer\_Juridico.pdf**

**Total de páginas do documento original: 24**

*(Assinado digitalmente em 11/06/2021 17:16 )*

**WENNIA ANTUNES BAIA**

*DIRETOR*

*2357602*

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifsudestemg.edu.br/documentos/>  
informando seu número: **2**, ano: **2020**, tipo: **PARECER JURÍDICO (004.11)**, data de emissão: **19/08**  
**/2020** e o código de verificação: **9d1ffc4c76**