



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
DE SANTA CATARINA
GABINETE
RUA 14 DE JULHO, 150 - COQUEIROS CEP: 88075-010

PARECER n. 00176/2023/GAB/PF/IFSC/PGF/AGU

NUP: 23292.015389/2023-50

INTERESSADOS: REITORIA IFSC

ASSUNTOS: LICITAÇÕES E OUTROS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.

I – CONTRATAÇÃO DE DE SERVIÇOS DE MIGRAÇÃO E ATUALIZAÇÃO TECNOLÓGICA DE SOFTWARE.

II - LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, LEI Nº 8.248/1991, DECRETO Nº 10.947/2022, DECRETO Nº 11.246/2022, DECRETO Nº 7.174/2010, INSTRUÇÃO NORMATIVA SGD/ME Nº 94/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65/2021, PORTARIA ME Nº 7.828/2022, PORTARIA SEGES/ME Nº 938/2022, PORTARIA SEGES/ME Nº 8.678/2021.

III - **REGULARIDADE JURÍDICA COM RESSALVAS. COM RETORNO DOS AUTOS AO SETOR DE ORIGEM.**

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da minuta do Edital do Pregão Eletrônico, que tem por objeto a contratação de solução de tecnologia da informação que consiste em SERVIÇOS DE MIGRAÇÃO E ATUALIZAÇÃO TECNOLÓGICA DE SOFTWARE, no valor estimado de **R\$ 1.706.360,34 (Hum milhão setecentos e seis mil trezentos e sessenta reais e trinta e quatro centavos)**

Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- o documento de formalização da demanda (fls. 2 a 5)
- o autorização da autoridade administrativa (fls. 6 a 8)
- o portaria da comissão de planejamento (fl.9);
- o relatório das aquisições (fl.11 a 13);
- o propostas de preços (fls.14 a 26);
- o relatório dos materiais e serviços com preços estimados (fls.30 a 31);
- o estudos técnicos preliminares (fls.32 a 53);
- o mapa de gerenciamento de riscos (fls.54 a 55);
- o pré-empenho (fl.56);
- o termo de referência (fls.57 a 76);
- o ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (fls. 77);
- o minuta de edital com anexos (fls.78 a 155);
- o lista de verificação para contratações de TIC (fls. 156) .

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da [LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021](#). Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

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

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

Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N. 14.133/21 COM A LEI N. 8.666/93, A LEI N. 10.520/02 E A LEI N. 12.462/11.

Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n. 14.133/21 com a Lei n. 8.666/93, a Lei n. 10.520/02 e a Lei n. 12.462/11 (art. 191, da Lei n. 14.133/2021 e item 217 do PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

“217. Ante o exposto, conclui-se que: (...) b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação” (PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460).

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

Consoante se observa nas fls. /SEI n.2, a área técnica enquadrou o objeto da contratação como uma Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC. Logo, a pretendida contratação é disciplinada atualmente pela [Instrução Normativa SGD/ME nº 94 de 23 de dezembro de 2022](#).

Importa destacar, de início, que o art. 3º da IN SGD/ME nº 94, de 2022 estabelece a proibição de contratar (I) “*mais de uma solução de TIC em um único contrato, devendo o órgão ou entidade observar o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 12*”; e (II) “*os serviços dispostos no art. 3º do Decreto nº 9.507, de 2018, inclusive gestão de processos de TIC e gestão de segurança da informação*”.

Não se localiza nos autos expressa declaração, por parte da Administração, no sentido de que o objeto do pretendido contrato constitui uma única solução de TIC, conforme preconizado pelo referido inciso I do art. 3º da IN SGD/ME nº 94, de 2022. Entretanto, por se tratar de matéria técnica na área de Tecnologia da Informação, sobre a qual não cabe a esta Procuradoria se imiscuir, recomenda-se que a área técnica ateste expressamente o atendimento ao citado inciso, explicitando as razões para configurar todo o contrato como uma única "solução de TIC", ou regularize o feito, dividindo o pretendido contrato em tantas quantas forem as soluções de TIC que se pretendam contratar. Ressalta-se que, com vistas à economia processual e celeridade do procedimento, esta análise jurídica prosseguirá, condicionando-se sua validade, contudo, à oposição nos autos da expressa declaração a que refere este parágrafo, sem o que se terá por ilícito o objeto da contratação.

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

Cabe relevar, ainda, as vedações contidas no art. 5º da IN SGD/ME nº 94, de 2022, as quais devem ser integralmente observadas pela Administração.

Destacam-se as condutas descritas nos incisos I a VI, as quais se caracterizam como intervenção da Administração na gestão dos trabalhadores contratados para execução do serviço. Nesse sentido, a Administração deve se abster de interferir diretamente na gestão da empresa e de seus empregados, uma vez que tais condutas podem configurar uma terceirização ilícita.

Ademais, deve a Administração, por força do art. 8º, § 2º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022, observar as normas específicas para contratação dos objetos descritos no Anexo da mesma IN, quais sejam, licenciamento de software e serviços agregados; solução de autenticação para serviços públicos digitais; serviços de desenvolvimento, sustentação e manutenção de software; infraestrutura de centro de dados, serviços em nuvem, sala-cofre e sala segura; serviços de desenvolvimento, sustentação e manutenção de portais na internet e aquisições de ativos de tecnologia da informação e comunicação.

Recomenda-se, pois, que a Administração certifique expressamente se o objeto da pretendida contratação se subsume a algum desses conceitos e, em caso positivo, ateste expressamente o atendimento das condições específicas ali disciplinadas.

Além disso, deve ser destacado que, em se tratando de Contratação de Serviços de Desenvolvimento, Manutenção e Sustentação de Software, deve ser integralmente observada a Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023, a qual traça modelo específico de contratação para o referido objeto. Considerando que a referida Portaria disciplina aspectos eminentemente técnicos, de competência da Administração, recomenda-se que seja certificado, pela área competente, o atendimento integral a seus comandos.

Referido modelo de contratação, descrito no Anexo I da Portaria, é de utilização obrigatória, podendo os órgãos e entidades utilizar modelos diferentes, desde que devidamente justificados pela área técnica proponente, comunicado via Ofício e aprovado previamente pela SGD (art. 2º).

Lembra-se que **o serviço de desenvolvimento e manutenção de software e o serviço de sustentação de software** foram conceituados, respectivamente, nos itens 2.1.1 e 2.1.2 do Anexo I da citada Portaria, tendo o item 2.3.1 arrolado os serviços abrangidos pelo citado ato normativo:

- a) Desenvolvimento, manutenção ou sustentação de software, inclusive portais e aplicativos móveis, data warehouse, big data, Business Intelligence e Administração e Governança de Dados;
- b) Testes, mensuração, segurança e controle de qualidade de software;
- c) Projeto, e licitação e análise de requisitos, design, arquitetura, codificação, prototipação, implementação, implantação, correção, adaptação, evolução, sustentação e inspeção de software;
- d) Projeto, modelagem e implantação de ambiente de banco de dados, automação de processos baseados em software e criação e atualização de design system e componentes de interface e experiência do usuário (UX).

Não se encontra nos autos qualquer manifestação técnica do setor responsável acerca do enquadramento da presente contratação aos termos da mencionada Portaria. Face ao exposto, recomenda-se, preliminarmente, que seja avaliado e certificado pela unidade consulente se o objeto da contratação pretendida se insere no modelo de contratação de serviços de desenvolvimento, manutenção e sustentação de software, previsto na Portaria em referência.

Sendo o caso de um dos serviços arrolados na Portaria, deverá a área técnica certificar se foi observado o modelo normatizado ou se será necessário realizar adaptações nos documentos de planejamento da contratação para o fiel cumprimento da norma ou se será necessário pedir autorização da SGD para contratação em formato distinto.

Em todo caso, por economia processual, prossegue-se no ao exame da matéria.

DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

Tratando-se especificamente de contratação de solução de TIC, além da referida autorização para firmar o presente contrato, a [IN SGD/MGI nº 6, de 29 de março de 2023](#) exige, no seu art. 2º que “Os órgãos e as entidades previstos no art. 1º deverão submeter à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos solicitação para aprovação de contratações relativas a bens e serviços de TIC, para efeito do disposto no art. 9º-A do Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, com valor global estimado do objeto igual ou superior a 20 (vinte) milhões de reais”. Para efeitos deste valor referenciado, deve-se considerar os valores estimados para a vigência do(s) contrato(s).

Considerando-se que o valor estimado da contratação, como se observa **doc. SEI nº 11**, não ultrapassa esse valor, não é necessária a submissão dos autos à aprovação da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI).

Deverá ser atestado nos autos, ainda, que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração ([DECRETO Nº 10.947, DE 25 DE JANEIRO DE 2022](#), art. 7º da [IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022](#) e [Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021](#)). Tal providência não se encontra completamente atendida nos autos, logo recomenda-se que a Administração ateste que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual do ente E/OU está alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável.

DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

Vê-se, que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois os bens e serviços a serem contratados foram qualificados como comuns pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da [LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021](#) c/c Orientação Normativa AGU nº 54, de 25 de abril de 2014, e art. 25, parágrafo único, da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022), conforme se lê no **item 16 do Estudo Preliminar**. Destaque-se

que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Da certificação de alinhamento da contratação aos instrumentos de planejamento institucionais.

Segundo a IN SGD/ME nº 94, de 2022, em seus arts. 6º e 7º, as contratações de Soluções de TIC deverão ser precedidas de planejamento, observando-se a necessidade de haver:

- consonância com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) da entidade, elaborado conforme [Portaria SGD/ME nº 778, de 4 de abril de 2019](#);
- alinhamento à Estratégia de Governo Digital, instituída pelo [Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020](#); e
- integração à Plataforma gov.br, nos termos do [Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016](#), quando tiverem objeto a oferta digital de serviços públicos.
- previsão no Plano de Contratações Anual da entidade, nos termos do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022;

Na espécie, observa-se, no **item 3.4 do Termo de Referência**, que o setor responsável afirma que a presente contratação está de acordo com o PDTIC; prevista no Plano de Contratações Anual; alinhada à Estratégia de Governo Digital, pelo que restam atendidas as exigências do citado art. 6º, supramencionado.

A relevância do planejamento estratégico, sobretudo das contratações na área de Tecnologia da Informação, é constantemente destacada pelo Tribunal de Contas da União, como forma de evitar irregularidades, a exemplo do Acórdão nº 224/2020 - TCU - Plenário, Acórdão nº 122/2020 - TCU - Plenário, Acórdão nº 265/2010 - Plenário, Acórdão nº 2037/2019-Plenário, e Acórdão nº 1508/2020 - TCU - Plenário cujas recomendações devem observadas pela Administração.

Das etapas do planejamento da contratação de solução de TI

De acordo com o art. 10 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, o planejamento da contratação se inicia com o recebimento, pela Área de Tecnologia da Informação, do Documento de Oficialização da Demanda, a cargo da Área Requisitante da Solução, prosseguindo, ainda, nas seguintes etapas:

- Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;
- Estudo Técnico Preliminar da Contratação;
- Análise de Riscos e
- Termo de Referência.

Destaca-se que, nos termos do art. 9º, § 7º, da mesma IN SGD/ME nº 94, de 2022 os artefatos de planejamento da contratação, nos termos desta Instrução Normativa, deverão ser elaborados de forma digital, em sistema disponibilizado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do então Ministério da Economia, hoje Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o que deve ser observado pela Administração.

Além disso, a Secretaria de Governo Digital do MGI disponibilizou (no link <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/templates-e-listas-de-verificacao>) templates de acordo com a IN SGD/ME nº 94, de 2022, regido pela Lei nº 14.133, de 2021, como modelos de artefatos utilizados no processo de contratação de soluções de TIC, para facilitar a observância das disposições normativas que regem esse tipo de contratação, o que desde já se recomenda o seu uso.

Dito isso, percebe-se que os citados documentos foram juntados aos autos, respectivamente, **às fls. 9 ; 32 a 53; 54 a 55 e 57 a 76.**

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

Documento de formalização da demanda e estudos técnicos preliminares: principais elementos

Da análise do documento de formalização da demanda, juntado percebe-se que foi previsto o conteúdo do art. 10, § 1º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022, bem como os demais elementos previstos no modelo de documento de formalização da demanda divulgado pela SGD/MGI.

Alerta-se a Administração, ainda, para a necessidade de observância integral aos arts. 9º e 10 da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

A fase seguinte consiste no Estudo Técnico Preliminar da Contratação, cujo art. 11 da IN SGD/ME nº 94, de 2022 prevê os requisitos técnicos mínimos a serem obrigatoriamente observados pela Administração, todos eles já presentes no modelo da SGD.

Deve ainda ser expressamente certificado pela Administração o respeito ao art. 9º, § 6º, da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022 o qual prevê que "*caso a solução escolhida, resultante do Estudo Técnico Preliminar, contenha item presente nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas publicados pelo Órgão Central do SISP no âmbito do processo de gestão estratégica das contratações de soluções baseadas em uso disseminado previsto no § 2º do art. 43 da Lei nº 14.133, de 2022, os documentos de planejamento da contratação deverão utilizar todos os elementos constantes no respectivo Catálogo, tais como: especificações técnicas, níveis de serviços, códigos de catalogação, PMC-TIC, entre outros*".

Na espécie, percebe-se que os Estudos Preliminares trazidos aos autos contêm, em geral, os elementos exigidos pela IN SGD/ME nº 94, de 2022, com a respectiva fundamentação, e a aprovação da autoridade competente, como exigem os §§ 2º e 3º do art. 11.

Termo de referência.

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

Especificamente quanto à contratação de solução de tecnologia da informação e comunicação, encontra-se no art. 12 da IN SGD/ME nº 94, de 2022 o Termo de Referência, que será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação a partir do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, o qual deverá conter, no mínimo, as informações trazidas nos seus 12 incisos e 7 parágrafos.

Além disso, no caso de contratação de serviços de desenvolvimento, manutenção e sustentação de software, o Anexo I da Portaria SGD/MGI nº 750, de 2023, aborda diversas orientações para a construção do termo de referência, apresentando orientações mínimas adicionais que devem ser observadas pela área técnica na confecção desse artefato.

Considerando que grande parte dos elementos constantes do termo de referência possui reflexo direto sobre a minuta de contrato, seus aspectos serão analisados nos tópicos seguintes desta manifestação.

No caso, consta dos autos o termo de referência de **fls.57 a 76** firmado pela Equipe de Planejamento da Contratação e pela Autoridade máxima da área de TIC, assim como foi aprovado pelo Autoridade administrativa competente na entidade, em atenção ao § 6º do art. 12 da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

Em todo caso, recomenda-se, neste contexto, que a Administração certifique nos autos se as diretrizes estabelecidas no termo de referência são as adequadas ao atendimento do interesse público envolvido, se estão compatíveis com o estudo técnico preliminar da contratação, depois de sua atualização e, ainda, se o instrumento contém todos os elementos necessários para a caracterização da contratação, conforme disposição do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, e do art. 12 da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

Cumpre lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União e pela Secretaria do Governo Digital do MGI, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133, de 2021 e art. 8º, §2º da IN SGD/ME nº 94/2022).

Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

Além disso, muito embora não tenha sido juntada ao feito declaração da área técnica sobre o assunto, verifica-se que, aparentemente, o Termo de Referência se baseou no respectivo modelo de minuta padronizada disponibilizado pela SGD/MGI.

A não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação (art. 6º, inciso LI, c/c art. 19, inciso II, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021, c/c art. 10, parágrafo único, da [PORTARIA SEGES/ME Nº 938, de 2 de fevereiro de 2022](#)).

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

Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (Art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 5º, inc. I da IN SEGES/ME Nº 65, de 7 de julho de 2021 e Súmula TCU nº 259, por analogia).

Destaca-se que a Administração optou pela não divulgação do orçamento, tornando-o sigiloso, conforme permissão do art. 24 da Lei nº 14.133, de 2021. Vale observar que, ainda assim, o orçamento deverá ser disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

Mapa de gerenciamento de riscos

Quanto ao mapa de riscos (art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 38 da IN SGD/ME nº 94, de 2022), percebe-se que foi adotado o modelo da SGD/MGI, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência .

Dito isto, passaremos a destacar, nos tópicos seguintes, pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

A necessidade da contratação foi objeto de disciplina no art. 15 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, que prevê que a justificativa para contratação deverá conter, pelo menos: I - alinhamento da solução de TIC com os instrumentos de planejamento elencados no art. 6º; II - relação entre a necessidade da contratação da solução de TIC e os respectivos volumes e características do objeto; III - a forma de cálculo utilizada para a definição do quantitativo de bens e serviços

que compõem a solução; IV - os resultados e benefícios a serem alcançados com a contratação; e V - a motivação para permitir adesões por parte de órgãos ou entidades não participantes, nos casos de formação de Ata de Registro de Preços passível de adesões.

A justificativa deve ser clara, precisa e suficiente, sendo vedadas justificativas genéricas, incapazes de demonstrar as reais necessidades da contratação.

No caso, a justificativa da necessidade da contratação lançada no processo merece ser aperfeiçoada, sendo certo que a Administração deverá juntar manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e documentos (ex.: consumo de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas), pois as informações trazidas aos autos estão pouco detalhadas. Recomenda-se, ainda, que o esclarecimento técnico contenha menção expressa aos documentos do processo que foram utilizados para o cálculo da estimativa de consumo, bem com abranja todos os incisos do art. 15 da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 13 da IN SGD/ME nº 94, de 2022). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

Acerca da especificação do objeto da pretendida contratação, o art. 16 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, traz minuciosa disciplina a respeito, a qual deve ser integralmente observada pela Administração. Recomenda-se que a Administração certifique expressamente que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima contidas no referido art. 16, inclusive em relação ao item 7 e subitens do Anexo da mesma IN, que disciplina questões específicas acerca de requisitos e obrigações quanto à segurança da informação e privacidade.

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

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

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

No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133, de 2021):

Ademais, **o parcelamento não será adotado** quando (art. 40, V, “b”, § 3º, Lei nº 14.133, de 2021):

- o I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
- o II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
- o III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e

fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão TCU nº 1972/2018-Plenário.

Sobre o tema, observe-se que, segundo o art. 12, § 2º, inciso I, e § 3º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022, a Equipe de Planejamento da Contratação avaliará a viabilidade de (...) “realizar o parcelamento da solução de TIC a ser contratada, em tantos itens quanto se comprovarem tecnicamente viável e economicamente vantajoso, observado o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 40 e § 1º do art. 47 da Lei nº 14.133, de 2021, justificando-se a decisão de parcelamento ou não da solução”, bem como a “necessidade de licitações e contratações separadas para os itens que, devido a sua natureza, possam ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem tecnicamente viável e economicamente vantajoso, 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 § 2º do art. 40, e inciso II do art. 47, da Lei nº 14.133, de 2021”.

Corroborando a necessidade do parcelamento do objeto, não é demais rememorar que o art. 3º, inciso I, da IN SGD/ME nº 94, de 2022, veda expressamente a contratação de "mais de uma solução de TIC em um único contrato, devendo o órgão ou entidade observar o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 12".

Dito isso, e dada a exigência de motivação prevista no art. 18, § 1º, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, deverá ser providenciada justificativa adequada para a agregação de todos os itens em lote/grupo (OU para a adjudicação a um único vencedor), o que não se verifica nos autos. Nesse sentido, somente será possível haver esse agrupamento se essa escolha for a que melhor atenda aos comandos dos §§ 2º e 3º do art. 40 e do § 1º do art. 47 da Lei nº 14.133, de 2021 e às orientações do art. 12, § 2º, inciso I, e § 3º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022, bem como analisar a questão sob o viés da ampla participação de licitantes, sem perda da economia em escala e de modo a assegurar a maior vantajosidade da licitação. Do contrário, deverá ser adotada a técnica da adjudicação por itens.

Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, § 1º, XII, e § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 7º, XI da [LEI Nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010](#) e art. 16, I, alínea “g” da IN SGD/ME nº 94, de 2022), deverão ser tomados os cuidados gerais a seguir:

- o definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- o justificar a exigência nos autos;
- o verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.
- o verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Assim, as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

Em acréscimo, destaca-se o item 8 do Anexo I da IN SGD/ME nº 94, de 2022, assim disposto:

ANEXO I

DIRETRIZES ESPECÍFICAS DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

(...)

8. AQUISIÇÕES DE ATIVOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

8.1. Nas aquisições de bens de tecnologia da informação e comunicação, o instrumento convocatório deverá prever que:

I - as exigências, na fase de habilitação, de certificações emitidas por instituições públicas ou privadas credenciadas pelos órgãos oficiais competentes, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT ou por outra entidade credenciada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Inmetro, que atestem, conforme regulamentação específica, a adequação dos requisitos de segurança para o usuário e instalações, compatibilidade

eletromagnética e consumo de energia serão exigidas como requisito de qualificação dos bens a serem adquiridos; e

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

8.2. Nos casos de comprovada inviabilidade técnica para a obtenção de certificações ou de aquisição de bens de elevada singularidade e personalização, o órgão poderá, de forma justificada, dispensar as certificações previstas no item 8.1.

8.3. Os bens de tecnologia da informação e comunicação abrangidos pelas certificações de que trata o item 8.1 são aqueles listados no Anexo A da Portaria Inmetro nº 170, de 10 de abril de 2012, com exceção do Grupo "Equipamentos eletroeletrônicos para uso em escritórios".

A Portaria INMETRO nº 170, de 10 de abril de 2012, por sua vez, aprovou os requisitos para o Programa de Avaliação da Conformidade de Bens de Informática com foco na segurança, na compatibilidade eletromagnética e na eficiência energética, através do mecanismo de certificação voluntária, atendendo aos requisitos normativos, visando à diminuição de acidentes, o aumento da qualidade e diminuição do consumo de energia dos produtos. E, ainda, instituiu a certificação voluntária para Bens de Informática, a qual deverá ser realizada por Organismo de Certificação de Produto – OCP, acreditado pelo INMETRO, consoante o estabelecido nos Requisitos por ela aprovados.

Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomenda-se consulta ao [Guia Nacional de Contratações Sustentáveis](#), disponibilizado pela Advocacia-Geral da União em seu sítio eletrônico.

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

Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, **no item 4** do termo de referência, critérios e práticas de sustentabilidade.

Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "I", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021). No caso das contratações de soluções de TIC, o disposto no art. 20 da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022, que, expressamente, determina seja a pesquisa de mercado realizada com base na [Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021](#) que disciplina o tema e deve ser observada.

Esta necessidade de todos os custos unitários da contratação estarem discriminados na planilha foi exigido pelo TCU, no Acórdão nº 2341/2020.

Destaca-se, ainda, que a Portaria SGD/MGI nº 750, de 2023, trouxe regras próprias para a realização da pesquisa de preços para o serviço de desenvolvimento, manutenção e sustentação de software, vejamos:

Art. 6º A definição do valor de referência, do valor máximo da contratação e do patamar mínimo de presunção relativa de inexecutabilidade deverá utilizar como base a pesquisa salarial de preços, bem como os limites para utilização do fator-k, previstos no Anexo II desta Portaria.

§ 1º Os valores constantes no Anexo II cumprem o disposto na Instrução Normativa Seges/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, para fins de pesquisa de preços das contratações que utilizarem os perfis profissionais e insumos do referido Anexo.

§ 2º Os órgãos e entidades poderão utilizar valores, perfis profissionais ou insumos diferentes daqueles previstos no Anexo II, seguindo as orientações previstas no Anexo I, devendo, neste

caso, realizar pesquisa de preços nos termos da Instrução Normativa Seges/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, para aqueles perfis ou insumos diferentes daqueles constantes no Anexo II.

§ 3º O Anexo II será atualizado periodicamente pela Secretaria de Governo Digital.

Art. 7º A Secretaria de Governo Digital disponibilizará planilhas e material complementar para subsidiar os cálculos das quantidades e valores de recursos.

Compulsando os autos, verifica-se que não foi juntada planilha de custos e formação de preços elaborada pela Administração por meio de servidor devidamente identificado nos autos. Desse modo, deverá a planilha ser preenchida pela Administração com a indicação de todos os custos unitários dos itens referentes ao objeto, ou justificada sua dispensa.

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

Há que se ressaltar, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 2021. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
- a pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo: identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte, justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta (art. 3º).
- na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º).
- quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço físico e eletrônico e telefone de contato; data de emissão e nome completo e identificação do responsável, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);
- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais (art. 6º, §§ 3º e 4º);
- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas a “composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Pannel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente” e as “contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente”, em detrimento da “pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” (desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso), de “pesquisa direta” com fornecedores (desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital) e de “pesquisa na base nacional de notas fiscais

eletrônicas (desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;

- na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto (art. 4º).

- somente em casos excepcionais, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente (art. 6º, § 5º);

- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º).

- o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço (art. 6º, §2).

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

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

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

Deve ainda a Administração declarar expressamente se a pretendida contratação envolve itens constantes nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas, caso em que deverá certificar, expressamente, a utilização, como preços estimados, o Preço Máximo de Compra de Item de TIC (PMC-TIC), salvo se a pesquisa de preços realizada nos termos deste artigo resultar em valor inferior ao PMC-TIC, tal como definido no art. 20, § 3º, c/c o art. 2º, XXVI e XXVII, ambos da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022, bem como no art. 8º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 2021.

Ainda acerca do PMC-TIC, assim disciplina o art. 40 da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022, que deve ser observado pela Administração:

Tendo em vista que a pesquisa foi realizada apenas por meio da consulta a fornecedores, deverá a Administração demonstrar que tentou obter preços de referência em sistemas oficiais de governo, como Pannel de Preços ou banco de preços em saúde, e em contratações públicas similares (art. 5º, § 1º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

-

Nesses termos, a Administração Pública deverá rever a pesquisa de preços, para corrigir a falha aventada, pois a pesquisa com fornecedores somente deverá ser utilizada quando não for viável a obtenção de informações sobre os preços nos dois parâmetros indicados acima.

-

Se, por alguma razão, for tecnicamente inviável a adoção dos parâmetros preferenciais (Pannel de Preços banco de preços em saúde e pesquisa em contratações públicas similares), deverá ser trazida aos autos justificativa para o não atendimento da orientação.

-

Observa-se, ademais, que não consta dos autos a solicitação formal, por meio de ofício ou e-mail, para apresentação de cotação encaminhada pela Administração aos fornecedores do ramo de mercado da contratação, o que deverá ser juntado ao feito, em atenção ao art. 5º, IV, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021. Deverá a Administração certificar, outrossim, conforme o disposto no art. 5º, inciso IV, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021, que as datas das pesquisas feitas junto aos fornecedores não sejam com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital.

—

Caso sejam feitas adequações no orçamento da licitação, deverão ser realizadas as adaptações correspondentes no valor estimado da licitação em todas as minutas trazidas aos autos, devendo ser feita análise específica sobre a participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equiparadas.

Devem, ainda, ser observadas as regras impostas pela Portaria SGD/MGI nº 750, de 2023. Considerando-se que não há referência a respeito nos autos, presume-se que elas não foram observadas pelo setor responsável, tampouco justificada impossibilidade de sua adoção. Assim, recomenda-se uma manifestação técnica sobre o tema.

Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

Houve a juntada (fls77) de documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021 e [DECRETO Nº 11.246, DE 27 DE OUTUBRO DE 2022](#)), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

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

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

Adicionalmente, vale lembrar que, de acordo com a Orientação Normativa AGU nº 47/2014, é obrigatória a participação exclusiva de ME e EPP na licitação quando os itens ou lotes/grupos tiverem valor igual ou inferior a R\$ 80.000,00.

Ademais, o art. 8º do mesmo Decreto prevê que, para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação (OU de cada item/grupo/ lote) ultrapassa R\$ 80.000,00. Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame. Contudo, tratando-se de objeto divisível, deve ser garantido o percentual de até 25% nos termos do art. 8º do Decreto nº 8.538, de 2015, o que foi observado pela Administração.

Direito de preferência.

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

Neste sentido, a Administração, no **item 9.2 do termo de referência** (Da Aplicação da Margem de Preferência), fez constar que não serão aplicadas as regras da [Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#),

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

Do Regime de Execução

Já na empreitada por preço unitário (art. 6º, inciso XXVIII, Lei nº 14.133, de 2021), em que o preço é fixado por preço certo de unidades determinadas, os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário).

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

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

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

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

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

DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL E CONTRATO

Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, inciso IV, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

A padronização de modelos de editais e contratos, é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada pela AGU. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.

Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU.

Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

Quanto ao uso propriamente dito dos modelos, não há ressalvas a fazer, pois foram adotadas as minutas,

O PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, “[...] não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão

assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado”, o que deve ser observado no caso.

No caso, verifica-se que foi anexado o termo de contrato e, por outro lado, tratando-se de contratação de serviços, tal situação encontra amparo no art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021.

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No presente caso, em atenção art. 6º, XXIII, alínea "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, consta do processo **(no item 11.2 -fl.75 do Termo de Referência)** a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

De todo modo, deverá ser juntada ao feito, antes da celebração do contrato administrativo ou do instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

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

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

DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Conforme art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União.

No caso de serviços comuns, deve ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, II, alínea “a”, Lei nº 14.133, de 2021).

Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

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

- o cópia integral do edital com seus anexos;
- o resultado da licitação;
- o contratos firmados e notas de empenho emitidas.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, **condicionada ao prévio atendimento das recomendações formuladas neste parecer, em especial nos itens sublinhados e em negritos** ressaltado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

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

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

Florianópolis, 31 de maio de 2023.

ROBERTO R. RITTER VON JELITA
Procurador Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23292015389202350 e da chave de acesso b815fbab



Documento assinado eletronicamente por ROBERTO ROBERVAL RITTER VON JELITA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1187038740 e chave de acesso b815fbab no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROBERTO ROBERVAL RITTER VON JELITA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 01-06-2023 13:34. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
