

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM  
DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA  
ADVOGADOS  
RUA SANTA CATARINA, 480 - 6º ANDARLOURDESBELO HORIZONTECEP 30.170-081

**PARECER n. 02842/2022/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU**

**NUP: 63079.001351/2022-68**

**INTERESSADOS: DABM - DIRETORIA DE ABASTECIMENTO DA MARINHA**

**ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO**

EMENTA: PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC). SUGESTÕES RELATIVAS AO EDITAL, ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES, TERMO DE REFERÊNCIA E CONTRATO. LEI Nº 8.666/93. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES N. 05/2017. IN ME N. 01/2019-TIC. IN N. 73/2020. APROVAÇÃO.

**1. RELATÓRIO**

1. Cuida-se de procedimento administrativo instaurado pela **DABM - DIRETORIA DE ABASTECIMENTO DA MARINHA**, com o objetivo da realização de pregão eletrônico para Contratação de uma solução Integrada de Software ERP (Enterprise Resource Planning), "on premise", na modalidade de licenciamento perpétuo e flutuante, com fornecimento dos serviços de implantação, gestão de mudança organizacional, capacitação, técnico especializado e suporte técnico e manutenção, visando apoiar os macroprocessos funcionais de abastecimento da Marinha do Brasil, visando substituir o Sistema de Informações Gerenciais de Abastecimento (SINGRA), conforme detalhamento e especificações constantes em Edital e seus anexos no valor estimado de R\$36.142.154,00.

2. Constam do SAPIENS os seguintes documentos relevantes à presente análise

**SAPIENS - Sequencial 3**

**Of.1:**

- Ofício nº 240/DABM-MD/2022, encaminhando os autos à CJU-RJ;

**Of.2:**

- Termo de abertura de volume - fl. 01;
- Índice/conferido - fl. 2;
- Termo de Abertura de Processo Licitatório - fl. 03;
- **Declaração de Recursos Orçamentários** firmada pelo OD- fls.04;
- Portaria nº 180/MB, de 16/07/01 (revogada) e Portaria nº 38/MB, de 21/03/22, que fixam diretrizes para licitações no âmbito do Comando da Marinha e delega competências para autorizar a celebração de contratos - fls. 05/11;

**Of. 3:**

- Portaria n°28/SGM,de 01/07/20 - subdelega competência aos Titulares de OM's subordinadas ao Secretário-Geral da Marinha (SGM) - fls. 12/13
- Publicação no Diário Oficial da União - Nomeação do Diretor de Abastecimento da Marinha - fls.14;
- Portaria n°11/DAbM,de 31/01/22 designando o **Ordenador de Despesas** da DAbM - fls.15;
- Portarian°36/DAbM,de 30/03/22 designando **pregoeiros e equipe de apoio** da DAbM - fls. 16;
- Portaria n° 61/DAbm/22 de Designação da **Equipe de Planejamento da contratação** - fls.17
- Lista de Verificação de TIC- Modelo AGU - fls.18 a 20;

**Of. 4:**

- **Documento de Formalização da Demanda** com justificativa da necessidade e indicação e ciência de membros da EPC - fls.21 a 36;
- Ato de instituição da equipe de planejamento da contratação pelo OD - fl.25;
- Ofício n° 307 de 11/08/2020 - fl. 26;

**Of. 4/5:**

- Documento "SINGRA ERP - Visão Preliminar" - com esclarecimentos técnicos do Chefe do Departamento de Informática quanto à necessidade de atualização/substituição do sistema atual - fl. 27/36

**Of. 5/6/7/8/9:**

- **Estudo Técnico Preliminar** - fls. 37/74;

**Of. 09/10**

- Anexo A - Estudo de Apoio Multicritério à tomada de Decisão para a escolha do método de terceirização a ser empregado na Modernização do Sistema de Abastecimento da Marinha (AMDMODSAbM), elaborado pelo Centro de Análises de Sistemas Navais - CASNAV -fls.75/89;

**Of. 10/11**

- Anexo B - Licenciamento nominal, com relação de OM's, quantidade de usuários cadastrados (2296) e de licenças nominais FULL(696) e LITE (674) por OM - fls. 90/94;

**Of. 11**

- Anexo C - Aviso de Chamamento Público para elaboração de propostas - fl.95;

**Of. 11/12/13/14**

- Anexo D - Questionário a potenciais fornecedores - fls. 96/124;

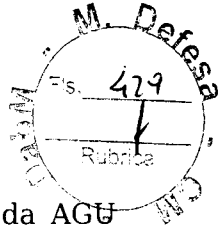
**Of. 14**

- Quadro resumo de propostas comerciais de 5 empresas do ramo - fls. 125;

**Of. 14/15/16/17/18/19/20/21/22/23**

- Pesquisa de preços - fls. 126/213;

**Of. 23**



- Mapa de Gerenciamento de Riscos - fls.214 a 221;

**Of. 24/25**

- Minuta de **Edital de Pregão** elaborado a partir de minuta padrão da AGU para solução de tecnologia da informação e comunicação (versão fevereiro/2022) - fls. 222 a 235;

**Of. 25/26/27/28**

- Anexo I -Termo de Referência- fls. 236/266;

**Of. 28/29/30/31/32**

- Apêndice II do TR- requisitos funcionais e não funcionais - fls. 268/308;

**Of. 32/33**

- Minuta de detalhamento dos Entregáveis do serviço de implantação - fls. 309/313;
- Cronograma físico financeiro - fl. 314;

**Of. 34**

- Precificação da forma de atendimento da solução - fls. 321/326

**Of. 34/35**

- Minuta de Termo de contrato de fornecimento de solução de TI e Comunicação - fls. 327/331;

**Of. 35**

- Minuta de propostas comerciais - fls. 332/334
- Anexo IV - Planilha de custos de formação de preços - fls. 335;
- Anexo V - Termo de compromisso de manutenção de sigilo e Anexo VI - termo de ciência dos empregados- fl. 336/339;
- Anexo VII - Ordem de serviço de fornecimento de bens - fls. 340;

**Of. 36**

- Anexo VIII - Termo de recebimento provisório - fls. 341/342;
- Anexo IX - Termo de recebimento provisório - fls. 343;
- Anexo X - Declaração de dispensa de visita técnica - fl. 344;
- Anexo XI - Atestado de visita técnica - fl. 345;
- Publicação no Diário Oficial da União - Convocação de Audiência Pública -fls. 346;
- Despacho e termo de remessa encaminhando os autos para aAssessoria Jurídica da DAbM - fl.347/349;

**Of. 36/37**

- Nota Técnica nº 21/2022 - DAbM apontando correções necessárias no processo - fls. 350/358;
- Mensagens de encaminhamento - fls. 359/360;

**Of. 38**

- Resposta da Nota Técnica nº 21/2022/DAbM (Despacho saneador) - fls.

361/363;

- Portaria nº 90/DAbm/22 de Designação da Equipe de Planejamento da contratação - fls.364;

#### **Of. 38/39/40/41**

- **Termo de referência** - fl. 365/394;

#### **Of. 41**

- Of. 256DAbM/2022 - fl. 395;
- Apêndice IV - Cronograma físico-financeiro - fl. 396/399;
- Tabela de custo unitário de referência dos perfis profissionais - fl. 399;
- Termo de encerramento de volume;

#### **Of. 42**

- Anexo IV - Planilha de custos e formação de preço - serviço de capacitação - fl. 400;
- Anexo IV - Planilha de custos e formação de preço - serviço de gestão e mudança organizacional - fl. 401/403;
- Anexo IV - Planilha de custos e formação de preço - serviço de implantação - fls. 404;
- Resposta da Nota Técnica nº 21/2022/DAbM - fl. 405;
- Termo de apostilamento - fl. 406;

#### **Of. 42/43**

- Anexo II - **Minuta de Termo de contrato** elaborada a partir de minuta padrão da AGU para Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação (Dezembro/21) - fls. 407/411

#### **Of. 43**

- Ata da Audiência Pública nº 01/2022, visando esclarecer aos interessados os principais aspectos do processo de aquisição pública da Solução Integrada de Software ERP - - fls. 412/414;

#### **Of. 43/44**

- Mensagens eletrônicas de empresas manifestando interesse em participar da audiência pública 01/2022 - fls. 415/424;
- Despacho de encaminhamento - fl. 425;
- Ofício nº 240/DAbM-MD/2022, encaminhando os autos à CJU-RJ - fl. 426.

3. É o relatório.

## **2. DA FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir ao Órgão da Administração no controle da legalidade dos atos administrativos, bem como do exame legal-formal prévio das minutas dos Editais e dos seus respectivos anexos.

5. Apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico, orientar procedimentos,

sugerir alterações quanto aos aspectos da legalidade do ato e recomendar convenientes providências são atributos desta Consultoria no intuito de salvaguardar a autoridade assessorada consulente a quem compete avaliar e decidir, em caráter definitivo, sobre os aspectos legais e técnicos da licitação e dos contratos ora examinados, mediante a ponderação e consideração das orientações, sugestões e recomendações exaradas pela Consultoria Jurídica, bem como sobre a necessidade de se adotar ou não as medidas e precauções citadas, indicadas e recomendadas, por sua conta e risco.

6. Ressalta-se que o exame dos autos restringe-se aos seus aspectos legalmente formais, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, contábil e demais estranhas àqueles aspectos. Em relação a estes últimos, parte-se da premissa da perícia da autoridade competente quanto ao domínio dos conhecimentos fáticos e técnicos específicos, assim como os procedimentais e as suas technicalidades, conhecimentos esses imprescindíveis para a sua adequação às necessidades/utilidades da Administração, em conformidade com os requisitos legalmente impostos.

7. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características e demais aspectos, requisitos e avaliação do preço estimado tenham sido regularmente aventadas e determinadas pelo setor competente do órgão com base em nos parâmetros técnicos objetivos oficiais para a melhor consecução do interesse público.

8. Esclarece-se ainda que não compete à esta Consultoria exercer auditoria ou imiscuir-se nos aspectos técnicos de competência/atribuição do agente público ou do Órgão consulente. Assim, para uma melhor e completa instrução processual, sói sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos responsáveis pelo ato administrativo e os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, a fim de que, em caso de eventual auditoria, possa ser identificado e comprovado quem praticou determinado ato e se tinha competência para tal, todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

9. Convém ainda assinalar que todas as digressões jurídicas encetadas no Parecer, bem como todas as referências, indicações, sugestões, observações e recomendações constantes do Parecer são em prol da orientação e segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida por lei, levar em conta as ponderações e considerações aqui exaradas relacionadas à legalidade do ato sub examinem. O seguimento do processo desconsiderando-se o teor e a revelia do conteúdo deste Parecer Jurídico é de responsabilidade única e direta do Órgão da Administração Pública.

## 2.2 Da legislação aplicável

10. Foi aprovada a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, visando substituir as normas precedentes que tratam de contratações públicas. Tal norma, em suas disposições transitórias, dispõe o seguinte:

Art. 189. Aplica-se esta Lei às hipóteses previstas na legislação que façam referência expressa à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, à Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e aos arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

Art. 191. **Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do**

**art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.**

Parágrafo único. Na hipótese do **caput** deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no **inciso II do caput do art. 193 desta Lei**, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

(...)

Art. 193. Revogam-se:

I - os **arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**, na data de publicação desta Lei;

II - a **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**, a **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**, e os **arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**, **após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei**.

11. Desta forma, até 1º de abril de 2023, podem os órgãos federais realizar suas contratações com fundamento na Lei nº 8.666/93 e demais legislações aplicáveis ao pregão, indicando expressamente tal opção no Edital ou aviso/instrumento de contratação direta, conforme o caso.

12. Quanto à **Instrução Normativa SEGES/ME nº 1, de 10 de janeiro de 2019**, que regulamentava a contratação de serviços de TIC, destaco que a mesma **foi REVOGADA** pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 20, de 04 de abril de 2022, **passando a contratação de tais serviços a ser regulamentada pelo Decreto nº 10.024/19 e pela IN SG/MP nº 05/17**, que regulamenta a contratação de serviços, de forma geral.

13. Todavia, considerando-se a ausência de nova regulamentação específica para os serviços de TIC, tendo em vista que a revogada IN SEGES/ME nº 01/2019 é compatível com a IN SG/MP nº 05/2017, nada impede que a mesma seja **usada como mero roteiro da contratação, muito embora sem caráter obrigatório, especialmente em relação às regras ali previstas que não possuem normatização similar na IN SG/MP nº 05/2017**, sendo da responsabilidade do setor técnico avaliar a pertinência ou não de utilizar o regramento não cogente no caso concreto, destacando-se que a IN revogada traz em seu conteúdo várias orientações estabelecidas no Acórdão nº 2569/2018-Plenário do TCU, para a contratação de serviços de TIC.

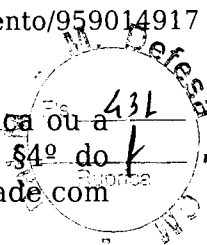
### **2.3 Da modalidade de licitação escolhida e da adoção do Sistema de Registro de Preços**

14. O procedimento licitatório em comento tem por escopo a eventual aquisição de bem e serviços de tecnologia da informação e comunicação (TIC). Para que seja viável a contratação, é necessário que os bens e serviços que fazem parte do objeto sejam classificados como comuns, na descrição do objeto no Termo de referência, ou adotada uma das modalidades de Lei nº 8.666/93, caso não se trate de bens ou serviços comuns. No caso presente, tal classificação consta da cláusula 12.1.2 do Termo de referência (fl. 390/ of. 40).

15. Uma vez atestada a natureza comum dos serviços pretendidos, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520, de 2000, pode ser considerada adequada a opção do órgão pela contratação mediante pregão.

16. Ademais, segundo o art. 1º, §1º, do Decreto nº 10.024, de 2019, a aquisição de bens e serviços comuns na Administração Pública deve ser empreendida através da

modalidade Pregão em sua forma eletrônica, salvo comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica, conforme §4º do mesmo artigo, de maneira que a escolha do Administrador se encontra em conformidade com o regime jurídico pertinente.



## 2.4 Da regularidade processual

17. A seguir, passa-se à verificação do atendimento dos requisitos previstos no Decreto nº 10.024, de 2019, conjugados com as regras da Lei nº 10.520, de 2002 e da Lei nº 8.666, de 1993, necessários à instrução da fase preparatória do pregão, sendo certo que cabe ao Administrador observar as demais exigências concernentes à fase externa do procedimento em momento oportuno, posterior a presente manifestação jurídica.

18. O art. 8º do Decreto nº 10.024/19 enumera os documentos necessários à instrução do procedimento, sendo que até a presente fase os oito primeiros incisos são exigíveis, a saber:

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

I - estudo técnico preliminar, quando necessário;

II - termo de referência;

III - planilha estimativa de despesa;

IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;

V - autorização de abertura da licitação;

VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;

VII - edital e respectivos anexos;

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

IX - parecer jurídico;(…)

19. Cada uma das exigências do art. 8º será examinada em item específico.

### 2.4.1 DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

20. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Ministério da Economia editou a Instrução Normativa n. 05/2017, que passou a tratar, de forma mais completa, sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Apesar da Instrução Normativa tratar de serviços terceirizados, ou seja, com dedicação exclusiva da mão de obra da contratada, entendo que as suas regras também devem ser observadas, no que couber, na contratação de serviços em que não haja a referida dedicação exclusiva, visando uma maior segurança na contratação.

21. Ocorre que, posteriormente, foi editada a Instrução Normativa SGD/ME Nº 1, de 04 de abril de 2019, que dispõe especificamente sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal. Destaco, que no site do governo digital ([www.governodigital.gov.br](http://www.governodigital.gov.br)) consta o Ministério da Defesa como um órgão setorial integrante do SISP- Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo- SISP. Sendo assim, as disposições contidas na referida IN são aplicáveis à presente licitação, tendo em vista o objeto ser um serviço de TIC conforme, inclusive, destacado pelo órgão no bojo do

Documento de Oficialização da Demanda (vide relatório).

22. Tanto a IN SEGES N. 05/2017, quanto a IN ME 01/2019-TIC dividiram o procedimento da contratação em três fases: I - Planejamento; II - Seleção do Fornecedor; e III - Gestão do Contrato, tendo sido consignado, expressamente, que o nível de detalhamento de informações necessárias para instruir cada fase da contratação deverá considerar a análise de risco do objeto contratado.

23. A fase de Planejamento da Contratação é dividida em três etapas: I - Estudos Preliminares; II - Gerenciamento de Riscos; e III - Termo de Referência ou Projeto Básico, sendo que a IN ME 01/2019-TIC previu, também, como etapa, a fase de instituição da equipe de planejamento da contratação. As referidas etapas devem ser observadas rigorosamente pela Administração contratante. Passo a analisar o atendimento de cada uma delas.

#### **2.4.1.1. DA INSTITUIÇÃO DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

24. Compulsando os autos, constato que foi juntado o ato de designação de membros da equipe de planejamento da contratação, devendo ser juntado aos autos declaração de que os referidos membros fazem parte do setor de informática/TIC do órgão. Sobre o assunto, o consulente deverá verificar se foram cumpridas as disposições contidas na IN ME N. 01/2019-TIC, acerca da instituição da equipe de planejamento da contratação que assim dispõe:

Da instituição da Equipe de Planejamento da Contratação

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.

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

#### **2.4.1.2. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

25. O Decreto do pregão prevê o Estudo Técnico Preliminar (ETP) como uma das peças que deve compor a instrução dos processos de contratação na modalidade pregão. O referido Estudo representa documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação e que dá base ao termo de referência, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável. O estudo técnico preliminar é o documento que demonstra a viabilidade técnica e econômica da contratação, é o documento que fundamenta o termo de referência.

26. Segundo o art. 3º, IV, do Decreto nº 10.024/2019, o Estudo Técnico Preliminar

tem como objetivo: encontrar a melhor solução; assegurar a viabilidade da contratação; tratar o impacto ambiental, se houver; e fundamentar o termo de referência. Por sua vez, o art. 8º, I, dispõe no sentido de que o processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com o estudo técnico preliminar, quando necessário. O TCU já orientou no sentido da necessidade da inserção dos estudos preliminares nas licitações, vejamos:

ACÓRDÃO N. 1046/2019-PLENÁRIO

(...)

9.6. determinar ao Hospital Municipal Djalma Marques (Socorrão I) , com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que:

9.6.1. estabeleça, nas licitações envolvendo recursos federais, no prazo de 90 (noventa) dias, mecanismos de controle e rotinas de procedimentos atinentes ao:

(...)

9.6.1.4. planejamento de contratações de serviços, com vistas a assegurar que os respectivos projetos básicos ou termos de referência sejam elaborados com base em estudos técnicos preliminares, nos termos do art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993;

27. A primeira norma que tratou dos requisitos do Estudo Técnico Preliminar foi o art. 24, §§ 1º e 2º, da IN SEGES MPOG/ME N. 05/2017. Ocorre que recentemente foi editada a Instrução Normativa SEGES N. 40, de 22 de maio de 2020, que dispõe, para os órgãos integrantes do SISG, sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares pelo Sistema ETP Digital, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Nos casos de serviços ligados à tecnologia da informação, a IN ME N. 01/2019- TIC, em seu artigo 11, traça requisitos específicos para o Estudo Técnico Preliminar.

28. Ao analisar os autos, constato que o consulente apresentou o Estudo Técnico Preliminar e o Documento de Oficialização da Demanda (vide relatório). Passo, então, a analisar se foram atendidos os requisitos indispensáveis à regular constituição do ETP juntado aos autos:

#### **A) DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO**

**(Art. 21, I, a, da IN SEGES N. 05/2017 C/C Art. 7º, I, da IN SEGES N. 40/2020; c/c art.11, I, da IN ME n. 01/2019)**

#### **DA JUSTIFICATIVA ACERCA DA NECESSIDADE DO OBJETO**

29. Primeiramente, se faz necessário discorrer acerca da justificativa da contratação. Justificar é demonstrar não só as razões de fato que levaram o órgão a decidir pela contratação, bem como as razões que levaram à estimativa da quantidade a ser adquirida.

30. A deflagração do processo administrativo de contratação pública é inaugurada pela verificação da necessidade do órgão público, devidamente indicada pelo setor competente. Assim, nos autos do processo de contratação deve ser colacionada a solicitação do objeto necessário, com as devidas justificativas sobre a necessidade do órgão consulente, justificativa que engloba, inclusive, a exposição de motivos quanto à quantidade desejada.

31. Para as soluções de TIC, a IN ME N. 01/2019-TIC dispôs, no art. 15, sobre os requisitos que devem estar presentes na justificativa da contratação, devendo ser observado pelo órgão, vejamos:

Art. 15. A justificativa para contratação deverá conter, pelo menos:

I - alinhamento da solução de TIC com os instrumentos de planejamento elencados no art. 6º; e

II - relação entre a necessidade da contratação da solução de TIC e os respectivos volumes e características do objeto.

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

32. Em relação aos presentes autos, a justificativa da necessidade consta da seção 1 do Estudo Técnico Preliminar (vide relatório - fls. 37 e ss), sendo dividida em 3 itens:

1.1 Identificação das necessidades de negócio (pgs. 6 a 24 do ETP);

1.2 Identificação das necessidades tecnológicas (pg. 25 do ETP);

1.3 Demais requisitos necessários e suficientes à escolha da solução de TI (pg. 25 do ETP).

33. Observo que no item 1.2 do ETP são apresentados os seguintes conceitos utilizados na especificação do objeto do presente certame:

- Licença flutuante ou concorrente: o acesso do usuário é condicionado à disponibilidade de licenças no gerenciador de conexões da Solução Integrada de Software - ERP (pg. 23 do ETP)
- On premise: diferentemente da modalidade nuvem, os servidores e toda infraestrutura subjacente para suportar a Solução Integrada de Software ERP ficam hospedados no Centro de Dados da Marinha (CD-MB) (pg. 24 do ETP)

### **DA JUSTIFICATIVA SOBRE AS QUANTIDADES**

34. Pois bem. Nos processos licitatórios é necessário que os órgãos justifiquem não só a contratação em si, mas também as quantidades estimadas, haja vista que a justificativa desta é tão relevante quanto daquela. Assim, deve constar motivação idônea acerca da qualidade e quantidade pretendidas, utilizando-se de adequadas técnicas quantitativas de estimação, as quais, sempre que possível, deverão ser demonstradas nos autos.

35. Destaco que no Acórdão n. 2150/2015-1ª Câmara, o TCU orientou no sentido de que a superestimação dos quantitativos a serem adquiridos pela Administração infringe o art. 15, §7º, II, da Lei 8.666/1993, e pode limitar indevidamente o universo dos competidores, atentando também contra o art. 3º da Lei 8.666/1993. Segundo a Corte de Contas, a superestimação de quantitativos pode limitar indevidamente o universo dos competidores do certame, na medida em que, quanto maior a quantidade, menor o número de empresas que serão aptas a fornecê-la. Assim, o recomendado é só estimar e requisitar o que realmente for necessário ao atendimento das necessidades da Administração.

36. Assim, nos procedimentos licitatórios, os órgãos devem justificar as quantidades em função do consumo do órgão e provável utilização, devendo a estimativa ser obtida a partir de fatos concretos (ex: consumo no exercício anterior, necessidade de substituição dos bens ou serviços atualmente disponíveis, implantação de setor, acréscimo de atividades, etc...).

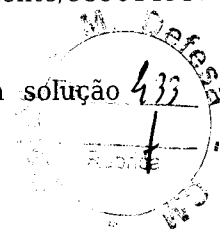
37. No caso presente, a estimativa da demanda consta da seção 1 do Estudo Técnico Preliminar (vide relatório - fls. 37 e ss), sendo dividida em 6 tópicos:

2.1 Estudo da quantidade de licenças (pgs. 25/30 do ETP) (fl. 49 e ss);

2.2 Licenciamento e manutenção das licenças (pg. 31 do ETP).

2.3 Levantamento da volumetria de dados (pgs. 32/42 do ETP).

- 2.4 Especificação dos serviços necessários à implantação da solução integrada de TIC (pgs. 43/52 do ETP).
- 2.5 Serviço técnico especializado (pg. 53 do ETP);
- 2.6 Bens e serviços que compõem a solução (pg. 53 do ETP).



## **B) DA ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO E DO LEVANTAMENTO DE MERCADO -**

**(Art. 7, III e VI da IN SEGES N. 40/2020 C/C Art. 24, V e VI da IN SEGES N. 05/2017 C/C art. 11, IV, da IN ME N. 01/2019)**

38. Outro requisito que deve ser observado na elaboração do Estudo Técnico Preliminar da contratação é a indicação do valor estimado da contratação. Importante, então, destacar a grande importância da elaboração do correto orçamento estimativo nas contratações públicas. Para cada bem, serviço ou obra pretendido (a) deve ser realizada a estimativa prévia da contratação, segundo o art. 7º, §2º, inc. II, da Lei de Licitações, bem como o art. 3º, inc. III, da Lei 10.520/2002. A previsão de gastos é expressa no orçamento estimativo da contratação, também conhecido como mapa comparativo de preços. Sua finalidade é permitir a exata verificação da disponibilidade orçamentária, a fixação de parâmetro objetivo de julgamento das ofertas e a averiguação da possibilidade de dispensa de licitação em razão do valor, entre outros.

39. Recorde-se que as licitações públicas somente podem ser instauradas, qualquer que seja a modalidade, após estimativa prévia do valor do respectivo objeto (Lei nº 8.666/1993, artigos 7º, §2º, II, 14 e 40, §2º, II, e Lei nº 10.520/2002, art. 3º, III), estimativa essa que, segundo o Tribunal de Contas da União, será entranhada nos autos do processo de contratação.

40. Em relação ao assunto houve a publicação da IN N. 73, de 05/08/2020, que passou a dispor sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

IN 73/2020

(...)

**ELABORAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS**

**Formalização**

Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:

I - identificação do agente responsável pela cotação;

II - caracterização das fontes consultadas;

III - série de preços coletados;

IV - método matemático aplicado para a definição do valor estimado; e

V - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável.

**Critérios**

Art. 4º 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, formas de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso.

**Parâmetros**

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em

geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, 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 instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

(...)

### CAPÍTULO III

#### REGRAS ESPECÍFICAS

(...)

#### **Contratações de itens de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC**

Art. 8º 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, deverão utilizar 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.

(...)

#### VIGÊNCIA

Art. 12. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. 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.

41. Verifica-se que a referida IN 73/2020 traça os critérios para a orçamentação (art. 4º), indica os parâmetros para a realização das pesquisas de preços (art. 5º), ressalta a necessidade da juntada da justificativa acerca da metodologia utilizada para a obtenção do valor estimado da contratação (art. 3), bem como apresenta regra específica para estimativa em solução de TIC (art. 8º).

42. Tal norma destaca a necessidade de ser priorizada a pesquisa no Painel de Preços do Ministério da Economia e em contratações similares de outros órgãos públicos, salvo justificativa acerca da impossibilidade de sua utilização. Destaca-se, ainda, que a IN ME N. 01/2019-TIC possui dispositivo expresso acerca da excepcionalidade de orçar o valor de uma contratação de TIC somente com pesquisa junto a fornecedores, vejamos:

#### IN ME N. 01/2019-TIC

Art. 20. A estimativa de preço da contratação deverá ser realizada pelo Integrante Técnico com o apoio do Integrante Administrativo para elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários e de

acordo com a Instrução Normativa SLTI/MP nº 5, de 27 de junho de 2014, e suas atualizações, que versa sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

§ 1º A estimativa de preço derivada exclusivamente de propostas de fornecedores somente deverá ser utilizada mediante justificativa, nos casos em que não for possível obter preços de contratações similares de outros entes públicos ou do Pannel de Preços.

§ 2º A pesquisa de preço descrita no parágrafo anterior deverá considerar, sempre que possível, os valores praticados diretamente pelos fabricantes.

43. Pois bem. Analisando os autos, conforme informado em relatório, consta o seguinte:

- Quadro resumo de propostas comerciais de 5 empresas do ramo - fls. 125;
- Pesquisa de preços com empresas do ramo - fls. 126/213;

44. A análise de custos e a estimativa do custo total foram detalhados nas seções 5 (pg. 65) e 7 (pg. 66) do Estudo Técnico Preliminar (vide relatório - fls. 37 e ss).

45. As estimativas de preços unitários e totais de contratação de cada item do grupo também foram detalhadas na seção 8 do Termo de referência (fls. 389/390 - Of. 40).

46. Não se encontrou nos autos documento com justificativa quanto às fontes de pesquisa adotados, esclarecendo eventual impossibilidade de uso de outros meios de pesquisa (painel de preços, contratos de outros órgãos, etc), nem análise crítica da aceitabilidade das propostas (desconsiderando valores inexequíveis e destoantes ) e justificativa da metodologia de definição do preço de referência. Recomenda-se a elaboração de documento contendo tais informações.

### **C) DA JUSTIFICATIVA ACERCA DO PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO**

**( Art. 7º, VII, da IN 40/2020 C/C Art. 24, VIII, da IN SEGES N. 05/2017 C/C ART 12, §2º E 3º DA IN ME N. 01/2019 )**

47. A indicação do tipo de licitação e do critério de julgamento são requisitos exigidos pelos arts. 40, 44 e 45, da lei nº 8666/93, bem como com o art. 4º, XVI e XVII, da Lei nº 10520/02. A Lei e a Jurisprudência são unânimes ao defenderem que é recomendável fracionar o objeto a ser contratado em itens, isso porque bens ou serviços a serem licitados devem, de regra, ser subdivididos em tantas unidades quantas suficientes à ampliação da disputa, desde que não haja comprometimento na prestação do serviço ou fornecimento dos bens. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (Licitações & Contratos: Orientações Básicas. 3. ed. rev., atual. e ampl. TCU: Secretaria de Controle Interno, 2006. p. 69) já asseverou:

“De acordo com a Lei n. 8.666, de 1993, é obrigatório que seja feito parcelamento quando o objeto da contratação tiver natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado.

O agente público define o objeto da licitação e verifica se é possível dividir as compras, obras ou serviços em parcelas, que visam a aproveitar as peculiaridades e os recursos disponíveis no mercado”.

48. Esclareço que a divisão do objeto em itens poderá não ocorrer, desde que se ateste/justifique que a aludida divisão ocasionará evidentes prejuízos para a Administração,

mantendo-se, assim, o menor preço global. Em qualquer caso, a decisão caberá a autoridade competente, a quem compete dimensionar o objeto a ser contratado, incumbindo-lhe a demonstração da legalidade e da regularidade da hipótese adotada, nos termos do art. 113 da Lei 8.666/1993. Contudo, haverá, neste caso, a necessidade imperiosa de se promover uma justificativa expressa da escolha da contratação/licitação global em detrimento da contratação/licitação por itens, que é a regra. Saliento, inclusive, que foi publicada a Súmula no 247 do Tribunal de Contas da União (TCU), consignando que:

"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".

49. Desta forma, a licitação por itens deve ser a regra nos procedimentos para a contratação de bens e serviços, sobretudo quando os mesmos são independentes, autônomos e divisíveis. Contudo, apesar de destacar a referida regra, a norma e a jurisprudência dispõem sobre o fato de que, em determinados casos excepcionais, se admite a contratação por lote/global, desde que formalmente comprovada a subsunção do caso a uma das hipóteses estipuladas na IN SEGES MPOG N. 05/2017 para a não divisão. Vejamos, também, o que dita a IN 01/2019-TIC:

IN ME N. 01, DE 12/04/2019

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

(...)

§ 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.

§ 4º Nas licitações por preço global, cada serviço ou produto do lote deverá estar discriminado em itens separados nas propostas de preços, de modo a permitir a identificação do seu preço individual na composição do preço global, e a eventual incidência sobre cada item das margens de preferência para produtos e serviços que atendam às Normas Técnicas Brasileiras - NTB, de acordo com o art. 3º, § 5º da Lei nº 8.666, de 1993.

50. O não parcelamento do objeto foi justificado na seção 3.4 do Termo de referência (fl. 375 - of. 39).

#### **D) DA PREVISÃO DA CONTRATAÇÃO NO PAC**

**(Art. 7º, IX, da IN 40/2020 c/c IN ME N. 01/2019- PAC c/c IN ME N. 01/2019-TIC)**

51. Outro requisito exigido para os Estudos Técnicos Preliminares, em tese, é a comprovação da previsão da contratação no PAC-Plano Anual de Contratações, conforme determinado pela Instrução Normativa do Ministério da Economia n. 01/2019-PAC, DE 10/01/2019.

52. A Instrução Normativa da Secretaria de Desburocratização do Ministério da Economia n. 01/2019-TIC, de 04/04/2019, também destacou a necessidade de comprovação de que a contratação do serviço de tecnologia da informação está previsto no PAC, nos seguintes termos:

IN ME N. 01/2019-TIC

Do Plano Anual de Contratações

Art. 7º As contratações de soluções de TIC deverão constar no Plano Anual de Contratações, nos termos da Instrução Normativa SEGES/ME nº 1, de 10 de janeiro de 2019.

§ 1º Os setores requisitantes deverão encaminhar à Área de TIC as contratações de soluções de TIC que pretendem realizar ou prorrogar no exercício subsequente, até 15 (quinze) dias antes da data prevista no art. 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 1, de 2019.

§ 2º Até a data prevista no art. 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 1, de 2019, a Área de TIC deverá verificar a consonância dos itens de TIC com o PDTIC, podendo excluir, incluir, ajustar, agregar e consolidar os itens, e encaminhar ao setor de licitações para continuidade do procedimento de elaboração do Plano.

53. O Plano Anual de Contratações é um documento que consolida todas as contratações que o órgão ou entidade pretende realizar ou prorrogar, no exercício subsequente. O referido Plano visa consolidar as contratações a serem realizadas ou prorrogadas no exercício subsequente, auxiliando a administração na tomada de decisão. Segundo o Ministério da Economia, com o levantamento prévio das contratações que pretende contratar ou prorrogar, passa-se a dispor de dados gerenciais que permitirão ampliar a realização de compras compartilhadas, viabilizando novas oportunidades de ganhos de escala, além de sinalizar ao mercado fornecedor as suas pretensões de modo que este se prepare adequadamente e com antecedência para participar dos certames licitatórios. Ademais, é a partir de um calendário de licitações, construído a partir do Plano Anual de Contratações, que se obtém maior previsibilidade na gestão, primando-se pelo cumprimento de prazos e pela melhor alocação da força de trabalho.

54. Assim, todas as contratações de bens e serviços, inclusive obras, serviços de engenharia e contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicações, que se pretendem realizar ou prorrogar no exercício subsequente, a princípio, devem ser inseridas no Plano Anual de Contratações. Sua elaboração é obrigatória.

55. Todavia, o Decreto nº 11.137/2002 alterou o Decreto 10.947/22, dispensando as Forças Armadas de elaborar o PAC. vejamos:

Decreto 10.947/2022:

Art. 1º (...)

Parágrafo único. O cumprimento do disposto neste Decreto é dispensável aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, sem prejuízo da observância do princípio do planejamento de que trata o art. 5º da Lei nº 14.133, de 2021.”(Redação dada pelo Decreto nº 11.137/2022).

56. Não obstante, no caso concreto dos presentes autos, o órgão informou no item 3.2 do seu Termo de referência (fl. 369 - seq. 38) que a despesa está alinhada a seus planos

estratégicos de contratações.

## **E) DO PLANO DIRETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (PDTIC)**

57. O Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações (PDTIC) é um instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação e Comunicações que visa a atender às necessidades tecnológicas e de informação de um órgão ou entidade para um determinado período, possibilitando alinhar os recursos aplicados em TI, eliminar o desperdício, garantir o controle, aplicar recursos no que é mais relevante e, por fim, melhorar o gasto público e o serviço prestado ao cidadão. É uma importante ferramenta de apoio à tomada de decisão para o gestor.

58. A IN N, 01/2019-TIC também fala da necessidade e importância do referido Plano Diretor, senão vejamos:

### **DA PROGRAMAÇÃO ESTRATÉGICA DE CONTRATAÇÕES**

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

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

II - previstas no Plano Anual de Contratações;

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

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

59. Desta forma, o consulente deverá justificar se a contratação, o seu planejamento e a elaboração dos estudos técnicos preliminares se basearam no Plano Diretor de Tecnologia da Informação do órgão (PDTIC).

60. No caso presente, embora não conste dos ETP, consta do item 3.2 do Termo de referência (fl. 369 - Seq. 38) que a contratação proposta encontra embasamento no Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI para o biênio 2022/2023.

## **F) DA ANÁLISE COMPARATIVA DAS SOLUÇÕES DISPONÍVEIS**

61. A IN ME N. 01/2019-TIC dispôs, como requisito do ETP para serviços de TIC, a análise comparativa de soluções quando houver disponibilidade de solução similar. Vejamos o que dita a norma:

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

(...)

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;

62. Ao analisar o Estudo Técnico Preliminar juntado aos autos, constato que o consulente apresentou justificativa acerca deste requisito nas seções 3 (Análise de soluções) e 4 (Registro de soluções consideradas inviáveis) do ETP (fls. 65/70 - Of.8). Ao final, na seção 4 (fl.70), o consulente justificou a solução escolhida, apontando-a como a melhor dentre as opções existentes.

63. Assim, verifica-se que o consulente diligenciou o atendimento do requisito da análise comparativa das soluções disponíveis, sendo matéria de ordem técnica, em relação à qual não cabe ingerência por parte desta Consultoria.

#### **G) DOS IMPACTOS AMBIENTAIS, MEDIDAS DE TRATAMENTO E CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE (Art.7, XII, da IN 40/2020)**

64. O art. 3º da Lei nº 8.666/1993, lei de licitações, prevê que a licitação se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

65. Destaca-se que a promoção do desenvolvimento nacional sustentável não é uma faculdade, mas um dever legal imposto ao gestor público nas contratações, como o de garantir a isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa. Assim, devem ser estabelecidos critérios de sustentabilidade que viabilizem o julgamento objetivo das propostas apresentadas pelos licitantes, sem frustrar a competitividade.

66. A Instrução Normativa nº 05/2017 do MPDG trouxe o planejamento da contratação que foi mantido no novo Decreto do Pregão eletrônico, Decreto nº 10.024/2019. O planejamento da contratação possui determinados requisitos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios e práticas de sustentabilidade, além da verificação de incidência de exigências de sustentabilidade em obrigações da contratada, bem como o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável (PGLS) do órgão, nos termos da Instrução Normativa nº 10/2012, SLTI/MPOG, c.c. o artigo 2º, parágrafo 1º do Decreto 10.024/2019.

67. O Plano de Logística Sustentável é uma ferramenta de gestão e planejamento que permite estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização dos gastos nos processos administrativos. O compromisso com a sustentabilidade melhora a qualidade do gasto público, combate o desperdício e promove a redução de consumo.

68. As dimensões a serem consideradas são: econômica, social, ambiental e cultural,

no mínimo, sempre se ressaltando que mediante exame do órgão assessorado no que incidente e se há incidência no caso concreto (artigo 2º, parágrafo 1º, do Decreto 10.024/19). Sobre as diversas dimensões, há subsídios orientadores no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis.

69. Nos termos do artigo 2º, parágrafo 1º, do Decreto 10.024/2019, as contratações públicas mediante pregão eletrônico deverão atender para que o princípio do desenvolvimento nacional sustentável seja observado em todas as etapas da contratação e tenha por base o PGLS do órgão: Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos. § 1º O princípio do desenvolvimento sustentável será observado nas etapas do processo de contratação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades.

70. O desenvolvimento sustentável deve ser implementado nos serviços e as minutas devem trazer critérios de sustentabilidade de acordo com o PGLS e o objeto a ser licitado e as características próprias de cada tipo de serviço.

71. Acresça-se que é obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais previstas no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponível no site da AGU, constando, quando cabíveis, sem prejuízo da verificação da atualidade da legislação citada no Guia.

72. Sobre a utilização do Guia, manifestou-se o Tribunal de Contas da União: 203. Como boa prática pode-se citar a publicação do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis (BRASIL, 2016c), pelo Núcleo Especializado em Sustentabilidade, Licitações e Contratos (NESLIC), integrante da Consultoria-Geral da União - CGU, da Advocacia-Geral da União. 204. A obra tem como objetivo oferecer segurança jurídica aos gestores públicos na implementação de práticas socioambientais, de acordo com o art. 3º da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993). O guia apresenta critérios, práticas e diretrizes de sustentabilidade e traz orientações sobre planejamento e avaliação da necessidade de contratação. (TCU - Acórdão 1056/2017 - Plenário).

73. Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridas outras previsões de sustentabilidade além das legalmente previstas e constantes do Guia, desde que observados os demais princípios licitatórios.

74. Atentar para o fato de que o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis traz exemplos de serviços que utilizam produtos os quais necessitam de especial atenção quanto à sustentabilidade, tais como agrotóxicos, aparelhos elétricos e eletrodomésticos, atividades sujeitas ao cadastro técnico federal, dentre outros.

75. Além do Guia Nacional, podem ser inseridos critérios de sustentabilidade nos pregões para serviço com base no art. 6º da IN nº 01/2010 do MPOG, no que pertinente ao objeto da contratação:

76. Art. 6º Os editais para a contratação de serviços deverão prever que as empresas contratadas adotarão as seguintes práticas de sustentabilidade na execução dos serviços, quando couber I - use produtos de limpeza e conservação de

superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA; II - adote medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de 2003; III - Observe a Resolução CONAMA nº 20, de 7 de dezembro de 1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento; IV - forneça aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços; V - realize um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes; VI - realize a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será procedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos termos da IN/MARE nº 6, de 3 de novembro de 1995 e do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006; VII - respeite as Normas Brasileiras - NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos; e VIII - preveja a destinação ambiental adequada das pilhas e baterias usadas ou inservíveis, segundo disposto na Resolução CONAMA nº 257, de 30 de junho de 1999.

77. Destaque-se também os regramentos da IN nº 10/2012, em seu Anexo II, que traz sugestões de boas práticas de sustentabilidade aplicáveis às contratações de serviços, tais como, redução do uso de descartáveis, uso racional de água, energia e outros materiais, e a coleta seletiva com base no Decreto nº 5.940/06.

78. Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável previsto no artigo 3º, "caput", da Lei 8.666/93, deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em serviços: a) definir os critérios e práticas sustentáveis, objetivamente e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada, e/ou requisito de habilitação/qualificação previsto em lei especial (Dec. nº 7.746/12, art. 3º c/c Lei nº 8.666/93, art. 28, V, segunda parte, e art.30, IV), b) verificar se os critérios e práticas sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame, e c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável, nos casos de pregão eletrônico.

79. Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis os serviços a serem contratados. Se a Administração entender que os serviços objeto desta contratação não se sujeitam aos critérios e práticas de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

80. No presente caso, não se encontrou a menção a critérios de sustentabilidade ambiental no ETP ou Termo de referência. Todavia, recomenda-se ao órgão gerenciador que crie tópico específico em seus Estudos Técnicos Preliminares, esclarecendo se consultou e eventualmente adotou cláusulas eventualmente aplicáveis ao presente certame, contidas no Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da AGU, ou mesmo para justificar a eventual inexistência de impactos ambientais decorrentes da presente contratação.

#### **H) DA PORTARIA MP/STI N. 20, DE 14/06/2016**

81. Incumbe-nos orientar acerca da necessidade do consulente se atentar para a observância das questões técnicas inerentes ao disposto na Portaria MP/STI nº 20, de 14 de junho de 2016:

Art. 1º As contratações de soluções de Tecnologia da Informação (TI) pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) devem:

I - ser precedidas por processo de planejamento específico alinhado ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações (PDTIC) do órgão e aderente às políticas de aquisição, substituição e descarte de equipamentos constantes da Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 19 de janeiro de 2010, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014, e do Decreto nº 99.658, de 30 de outubro de 1990;

II - observar as boas práticas, vedações e orientações constantes no sítio Orientações para Contratação de Soluções de TI, do Núcleo de Contratações de TI do SISP (NCTI) (<http://governoeletronico.gov.br/sispconteudo/nucleo-de-contratacoes-de-ti/orientacoes-de-ti>);e

III - considerar as planilhas sobre contratações de soluções de TI disponíveis no sítio Consulta Licitações de TI do NCTI (<http://governoeletronico.gov.br/sispconteudo/nucleo-de-contratacoes-de-ti/consultalicitacoes-de-ti>) como referência para:

- a) a especificação de soluções de TI, adequando-as à satisfação de suas necessidades específicas; e
- b) a estimativa de preço público.

Sobre a necessidade de observância da portaria, assim já se manifestou o TCU:

ACÓRDÃO TCU N. 94/2018-PLENÁRIO

(...)

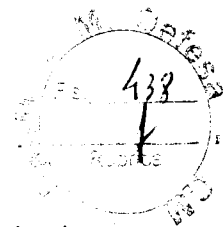
1.9. Dar ciência à ANTT das seguintes impropriedades, ocorridas no Pregão Eletrônico 14/2017, com vistas a evitar a ocorrência de outras semelhantes:

1.9.1. ausência de justificativas concretas para não ter seguido as orientações técnicas e vedações da Portaria 20/2016/Desin/STI/MP, assim como da impropriedade em definir as especificações dos equipamentos que serão utilizados em todas as áreas da ANTT com base em demandas específicas de determinadas áreas da Agência, a exemplo da necessidade de resolução de 1200 x 1200 DPI para todos os equipamentos de impressão monocromáticos do objeto do Pregão Eletrônico 14/2017, em desacordo com art. 9º, inciso I do decreto 5.450/20025 e com o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

1.9.2. em regra, os editais de pregão devem contemplar orçamento detalhado e critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, admitida sua dispensa, motivadamente e considerando os riscos e benefícios da medida, no caso de objetos complexos, com alto grau de incerteza em sua definição e/ou características muito peculiares de mercado, conforme o Acórdão 2.547/2015-TCU-Plenário;

1.9.3. estimativa de preços obtida com base, unicamente, em valores informados em cotações obtidas junto a três potenciais fornecedores, contrariando o disposto no art. 15, inciso V, e § 1º da Lei 8.666/1993, no art. 7º, caput, do Decreto 7.892/2013, no art. 2º da IN SLTI/MP 5/2014 e na sólida jurisprudência do TCU, indicando que a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo, ainda, serem utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referência de custos (dentre outros, Acórdãos 1604/2017, 247/2017, 1678/2015, 965/2015, 895/2015, 70/2015, 2816/2014, 299/2011 e 819/2009, todos do

Plenário).



## 2.4. 1.3 DO GERENCIAMENTO DE RISCOS

82. O Mapa de Riscos é o conjunto de ações para identificação dos principais riscos que permeiam o processo de contratação e das ações para controle, prevenção e mitigação dos impactos. Toda licitação tem riscos que são inerentes ao próprio procedimento licitatório ou por força das características do objeto a ser adquirido, em todas as suas etapas. No caso dos autos, o consultante juntou a análise de riscos relativa à todas as fases da contratação (vide relatório).

83. Recomenda-se que seja complementado o mapa de riscos no que diz respeito à gestão do contrato, sempre que verificada a ocorrência de questão relevante.

### 2.4.1.4 DO TERMO DE REFERÊNCIA

84. A segunda etapa do planejamento da contratação é a elaboração do termo de referência, com base no estudo técnico preliminar. Assim dita o art. 14, I e II, do Decreto n. 10.024/2019, o art. 28 e seguintes da IN SEGES n. 05/2017 e o art. 12, da IN ME N. 01/2019-TIC.

85. Analisando os autos, constato que a minuta do termo de referência (TR) foi juntada aos autos (vide relatório). A AGU não dispõe de modelo de minuta de termo de referência para TIC, mas orienta acerca da necessidade de observância das minutas disponibilizadas no template da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia. Passo, então, a analisar a minuta de TR juntada.

### A) DA DESCRIÇÃO DO OBJETO DA CONTRATAÇÃO E DE SUAS ESPECIFICAÇÕES (art. 40, I da Lei 8.666/1993)

86. Sobre as especificações dos serviços objeto da contratação, ressalto que a Lei de Licitações, no seu art. 14, dispõe no sentido de que as compras (e também os serviços) devem ser processadas com a adequada caracterização e especificação do seu objeto, sob pena de nulidade. Porém, é importante ressaltar que a mesma lei de licitações, agora no seu art. 6º, IX, "c", bem como no art. 7º, §5º, dispõe no sentido de ser vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens sem similaridades ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo as exceções legais, como, por exemplo, quando for tecnicamente justificável. Informo que o TCU tem entendimento no sentido de que a descrição das especificações do objeto não pode levar a uma restrição da competitividade. Vejamos entendimento do TCU:

ACÓRDÃO TCU Nº1508/2007-1º CAMARA

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:[...]9.4.2. nos termos do art. 2º da Resolução Senac n. 845/2006, abstenha-se de incluir nos instrumentos convocatórios excessivo detalhamento do objeto, de modo a evitar o direcionamento da licitação ou a restrição de seu caráter competitivo, justificando e fundamentando quaisquer especificações ou condições que restrinjam o universo de possíveis fornecedores dos bens ou prestadores do serviço objeto do certame;

87. Assim, para o TCU, a previsão de objeto com excessivo detalhamento, com exigências desproporcionais às suas necessidades e sem justificativa para tanto pode levar a

uma restrição da competição, ou, até mesmo, a um direcionamento da contratação, resultados, esses, repudiados pela Lei (art. 3º, §1º, I, da Lei nº8666/93) e pela Jurisprudência do TCU. Destaca-se, ainda, que a mesma recomendação foi feita na IN ME N. 01/2019-TIC para os serviços de tecnologia da informação, vejamos:

IN ME N. 01/2019-TIC

Art. 13. A definição do objeto da contratação deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento da solução.

88. Desta forma, recomenda-se que o órgão verifique se as especificações dos serviços possuem nível de detalhamento adequado, de forma a não gerar restrição à competitividade do certame, observando as recomendações do TCU e do antigo MPOG (hoje, Ministério da Economia), não cabendo a essa Consultoria maior ingerência sobre as especificações e justificativas dadas sobre as mesmas, tendo em vista ser matéria de ordem técnica.

89. O detalhamento do objeto de cada item do grupo licitado consta da Seção 3 do TR fls. 369/375 - Of. 38/39)

90. Destaca-se trechos do teor do Acórdão n. 2569/2018-Plenário, em que o TCU reconheceu a complexidade das aquisições de softwares pela Administração e apontou as dificuldades da Administração, tendo ressaltado a natureza de aquisição para a obtenção das licenças e a natureza de serviços para os agregados, além de realizar uma série de recomendações importantes aos órgãos que contratam essas soluções, vejamos:

GRUPO I - CLASSE V - Plenário

TC 030.236/2016-9

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. PRÁTICAS COMERCIAIS ADOTADAS POR GRANDES FABRICANTES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI) NA RELAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, POR OCASIÃO DA CONTRATAÇÃO DE LICENCIAMENTO DE SOFTWARE E SEUS SERVIÇOS AGREGADOS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO

(...)

RELATÓRIO

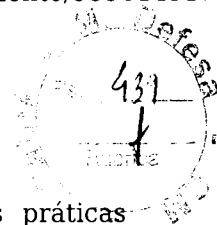
Transcrevo, a seguir, o corpo do Relatório de Auditoria subscrito pelos Auditores Federais de Controle Externo Diego Rodrigues Hulse, Carlos Alberto Mamede Hernandez e Ricardo Akl Lasmar de Alvarenga, o qual contou com a anuência do Corpo Diretor da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti:

"1. Introdução

1. Trata-se de fiscalização do tipo auditoria operacional, conforme previsto no art. 239 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU) e no art. 1º da Portaria - Segecex 4/2010.

1.1. Identificação simplificada do objeto de auditoria

2. O objeto desta auditoria consistiu em avaliar as práticas comerciais adotadas por grandes fabricantes de tecnologia da informação (TI) na relação com a Administração Pública, quando da contratação de



licenciamento de software e seus serviços agregados.

(...)

### 1.3. Objetivos e escopo da auditoria

5. Esta auditoria teve por objetivo avaliar o efeito das práticas comerciais adotadas por grandes fabricantes de software do setor de TI nas contratações realizadas pelo Poder Público e os riscos destas práticas imporem condições desfavoráveis às organizações públicas, tais como falta de competitividade nas licitações, dificuldades de negociação e imposição de cláusulas abusivas em contratos.

6. Além disso, considerou-se oportuno avaliar as iniciativas existentes para que as contratações sejam realizadas de forma mais econômica e eficiente, maximizando o ganho de escala, tendo em vista a realização de centenas de contratações semelhantes por diversas organizações públicas. Ademais, avaliou-se o impacto que tecnologias emergentes e novos modelos de comercialização de software, a exemplo da virtualização e dos serviços em nuvem, podem trazer à forma como se contrata software no âmbito da Administração Pública Federal (APF).

(...)

29. As contratações de software são realizadas, via de regra, pelo modelo de licença de uso, no qual o usuário adquire o direito de usar o software, normalmente de forma perpétua, com base em algum parâmetro quantificador. Adicionalmente, o contratante pode adquirir alguns serviços que estão vinculados às licenças contratadas, por um período determinado, que, para efeito desta auditoria, são chamados de serviços agregados, assim definidos:

29.1. Suporte técnico: atendimento remoto realizado pelo fabricante para tratar de eventuais problemas no funcionamento do software em decorrência de falhas de engenharia do produto ou para dirimir dúvidas sobre o uso do produto. Difere de outros serviços que podem ser prestados por revendedores, ou pelo próprio fabricante, que têm caráter de consultoria ou de atendimento técnico para intervir no ambiente computacional para resolver situações decorrentes de mau uso do software.

29.2. Manutenção do software (Correção de erros): disponibilização, por parte do fabricante, de componente de software (bug fix) com vistas a corrigir um comportamento disfuncional do software, derivado de engenharia do produto, e que é aplicado sobre uma determinada versão.

29.3. Atualização de versões: disponibilização, por parte do fabricante, de uma versão completa do software, ou parcial, mas com funcionalidades adicionais ou evoluções tecnológicas, que compreendam uma nova versão estável do produto. Podem, também, incluir correções de comportamentos disfuncionais que não tenham sido corrigidos por manutenções anteriores do software, por critério do fabricante.

30. Cabe salientar, por oportuno, que os serviços agregados são normalmente comercializados junto com as licenças na primeira aquisição, quando têm a conotação de “garantia”, remetendo-se ao Código de Defesa do Consumidor, sendo a renovação opcional após o fim da vigência do primeiro período contratado. Há variações, mas, normalmente, os três tipos de serviços mencionados podem ser adquiridos como pacote único.

31. Nesse contexto, a forma principal com que os fabricantes comercializam seus produtos e serviços agregados é o da venda indireta, na qual um representante (revendedor) é responsável pela transação comercial com a organização contratante, recebendo os valores pagos e repassando-os ao fabricante, ficando com uma margem de lucro pela operacionalização da transação (custo de revenda). As razões econômicas

deste modelo empresarial são inúmeras, havendo vantagens e desvantagens tanto para as empresas quanto para as organizações públicas, não sendo escopo deste trabalho discutir as decisões empresariais por esta forma de atuação comercial.

32. No entanto, a venda indireta produz efeitos nas contratações públicas, seja nas condições de competitividade das licitações, que podem ser influenciadas indevidamente pelos fabricantes (subtítulo 3.3), seja na dificuldade de se negociar diretamente com os fabricantes para se obter condições mais vantajosas para toda a Administração (subtítulo 4.1). Além disso, o ecossistema de revendedores que se desenvolveu em torno dos grandes fabricantes é considerável, sendo que existem empresas que dependem substancialmente das vendas para o governo, fazendo com que qualquer mudança na forma com que a Administração contrata impacte significativamente esses revendedores.

33. Outro aspecto considerado como foco do presente trabalho é o fato de que as organizações públicas estão mais suscetíveis às práticas dos grandes fabricantes quando se trata de decidir por uma prorrogação, ampliação ou renovação da solução contratada. **Por prorrogação se entende a extensão dos serviços agregados anteriormente contratados por um período adicional, nas mesmas condições** (e.g. ao final do primeiro ano, estende-se o contrato por mais um ano); **na ampliação** se adquirem novas licenças com os respectivos serviços agregados (e.g. durante a vigência de um contrato aumenta-se a quantidade de licenças com um novo contrato); e **na renovação** se contratam novamente os serviços agregados por não ser mais possível prorrogá-los (e.g. o contrato já foi prorrogado por cinco anos, tempo máximo permitido). Nesses momentos, os fabricantes têm a possibilidade de exercer todo o seu poder para impor condições desfavoráveis às organizações públicas.

34. Quando se trata de uma contratação aberta, isto é, quando a organização pública está contratando software pela primeira vez, a organização licitante tem de acomodar elementos das soluções de diversos fabricantes (e.g. requisitos técnicos) para promover a competição do certame, o que diminui a influência do modelo de comercialização adotado por um fabricante em especial.

35. De maneira semelhante, as compras governamentais feitas com algum ganho de escala podem contribuir para se reduzir a assimetria de forças na relação comercial com os fabricantes de software, o que, no presente relatório, é chamado de práticas de coordenação de compras. Nessas contratações, as organizações se unem para comprar em um volume maior e, dessa forma, reduzir os custos de transação, podendo ser uma compra conjunta (duas ou mais organizações públicas se unem para fazer uma licitação), uma licitação de acordo com o Sistema de Registro de Preços (SRP, como participante ou carona), uma licitação feita por algum órgão central ou algum outro mecanismo que permita ampliar o poder de compra da Administração pela conjunção das necessidades de várias organizações públicas. Contudo, se mal utilizados, esses instrumentos de coordenação de compras podem se mostrar ineficazes e agravar os problemas.

36. Por fim, é importante ter em mente que o modelo de contratação de software adotado pelas organizações é sempre dependente do modelo de comercialização oferecido pelos fabricantes, de modo que esta relação é dinâmica e as práticas (e dificuldades) atuais se modificam ao longo do tempo. Assim, procedimentos e eventuais proteções desenvolvidas pelas organizações devem ser constantemente revisadas em função da direção para a qual o mercado se movimenta. Nesse sentido, as novas formas de comercialização de TI como serviço, especialmente quando combinadas com a “computação em nuvem”, têm se tornado prática cada vez mais

adotada pelos fabricantes, e representa um potencial risco à forma como atualmente as organizações públicas estão estruturadas para adquirir software dos fabricantes. Entre as formas de venda de software como serviços, podem ser citadas Software as a Service (SaaS), ou Software como Serviço, em português; Plataform as a Service (PaaS), ou Plataforma como Serviço, em português; e Infrastructure as a Service (IaaS), ou infraestrutura como serviço, em português .

(...)

### 3. Panorama das práticas adotadas por grandes fabricantes de software e principais riscos de condições desfavoráveis às contratações de software

Objetivo do capítulo

37. Diante da dependência que as organizações públicas têm dos recursos de TI para cumprir a sua missão institucional e do poder que os grandes fabricantes de software do setor de TI exercem por dominarem o mercado, a auditoria identificou situações que trazem dificuldades às contratações de TI na Administração Pública Federal.

38. Este capítulo visa identificar as principais dificuldades encontradas pelas organizações públicas em decorrência das práticas comerciais adotadas pelos grandes fabricantes de software que podem trazer riscos de condições desfavoráveis às contratações de software.

#### 3.1. A elevada complexidade dos modelos de comercialização dos grandes fabricantes de software gera dificuldades na contratação de software pelas organizações públicas

39. As organizações públicas têm dificuldades para levantar, entender e utilizar os modelos de comercialização dos grandes fabricantes de software devido a fatores como multiplicidade de modelos, falta de transparência e frequência de mudança destes modelos

(...)

29. As contratações de software são realizadas, via de regra, pelo modelo de licença de uso, no qual o usuário adquire o direito de usar o software, normalmente de forma perpétua, com base em algum parâmetro quantificador. Adicionalmente, o contratante pode adquirir alguns serviços que estão vinculados às licenças contratadas, por um período determinado, que, para efeito desta auditoria, são chamados de serviços agregados, assim definidos:

(...)

#### Multiplicidade de modelos de comercialização praticados

(...)

53. **Os modelos de comercialização também incluem a forma de pagamento. No caso de licenças perpétuas costuma ser de uma vez (à vista), e não à medida que as licenças são usadas, como pode ocorrer no âmbito de um projeto de implantação de um ERP** (peça 98, p. 3, questão 6.2; peça 69, p. 4; peça 95, p. 3, questão 6.2; peça 100, p. 2). Esse tema é discutido com maior profundidade no subtítulo 3.4 deste relatório.

54. Já os serviços agregados, seja no modelo de licenciamento ou de subscrição, podem ser cobrados de várias formas, como de uma só vez, mensalmente ou trimestralmente, mas as organizações públicas tendem a pagar mensalmente (peça 97, questão 6.2; peça 69, p. 4; peça 95, questão 6.2; peça 100, p. 2; peça 58, p. 4).

(...)

57. **Verifica-se, portanto, que as organizações públicas lidam com diversos modelos de comercialização para contratar os softwares e os serviços agregados que dão suporte às suas operações.**

(...)

70. Em suma, a multiplicidade de modelos de comercialização, cada um com seus produtos e serviços e detalhes específicos de funcionamento, a falta de transparência do funcionamento desses modelos, que gera assimetria de informações entre as partes, e a mudança frequente desses modelos tornam os modelos de comercialização dos grandes fabricantes de software complexos. (peça 69, p. 2; peça 78, p. 5; peça 57, p. 6-7; peça 59, p. 8; peça 58, p. 3).

71. Essa complexidade termina contribuindo para a longa duração dos processos de contratação, demandando grande esforço e tempo de equipes, que precisam ter conhecimento técnico para compreender os modelos em vigor, muitas vezes interagindo com os revendedores/fabricantes, de modo que tenham condições de escolher o modelo mais adequado para atender às necessidades de negócio da organização pública (peça 57, p. 7; peça 64, p. 1). Adicionalmente, essa complexidade aumenta o risco de se contratar à luz de modelo que não seja o melhor para a organização, como apontado por representante da Eletrobras (peça 95, p. 1, questão 3.1), gerando insegurança nessas organizações com relação aos objetos contratados.

(...)

#### **Pagamento antecipado de licenças**

(...)

162. Ainda sobre projetos de implantação de ERP, os grandes fabricantes de software que fornecem esse tipo de ferramenta exigem que licenças sejam adquiridas para viabilizar o início dos projetos de customização (peça 95, p. 3, questão 6.2). Diante dos riscos citados no desenvolvimento deste achado, é conveniente que as organizações fiquem atentas à essa exigência e avaliem a viabilidade de adquirir o menor número possível de licenças que permita a inicialização do projeto, evitando que haja gastos com licenças que podem não ser utilizadas nos casos de interrupção desses projetos. Por fim, o prejuízo causado pela não utilização de licenças é agravado pelo fato das organizações pagarem por serviços agregados relacionados às licenças não utilizadas;

(...)

168.(...) Ainda assim, é necessário que a aquisição de serviços agregados seja restrita ao quantitativo de licenças efetivamente utilizado, pois o pagamento desses serviços sobre licenças de software adquiridas e não utilizadas pode configurar irregularidade grave e dano ao erário

(...)

173. A compra de licenças deve ser alinhada às reais necessidades da organização para evitar gastos com produtos não utilizados (...).

(...)

É o relatório.

#### VOTO

Conforme Relatório precedente, cuidam os autos Auditoria Operacional com objetivo de avaliar as práticas comerciais adotadas por grandes fabricantes de Tecnologia da Informação (TI) na relação com a Administração Pública, por ocasião da contratação de licenciamento de software e seus serviços agregados.

(...)

24. Fica clara, então, a baixa maturidade na atividade de pesquisa de

preços nas contratações dos grandes fabricantes de software, que é fundamental para se estimar o valor das contratações e então se chegar ao orçamento estimado, a exemplo das seguintes constatações: a) a complexidade da contratação; b) a dificuldade de encontrar contratações semelhantes, que, por sua vez, deve-se à falta de padronização dos objetos, à falta de padronização das descrições dos objetos e à ausência de ferramentas de pesquisa; e c) a dificuldade de obter cotações diretamente dos revendedores/fabricantes.

(...)

28. Ademais, verificou-se um grande risco de que **as aquisições de licenças e de serviços agregados**, em muitos casos, fujam das reais necessidades das organizações, gerando gastos com produtos não utilizados.

29. Nesse contexto, entendo que não é possível o pagamento à vista por licenças ainda não ativadas.

30. É que as normas de direito financeiro afetas à Administração Pública impõem que a liquidação das despesas deve ser realizada por ocasião da efetiva entrega do bem ou a realização do serviço. Nesse momento, é que o órgão está apto a aferir se o que foi contratado foi disponibilizado, seja quantitativamente ou qualitativamente.

31. **No caso de licenças de software, entendo que o momento da entrega definitiva é o da ativação da licença. Consequentemente, o pagamento não pode ser realizado de forma antecipada, sob pena de infringir frontalmente os dispositivos da legislação de licitações e contratos, bem como normas de caráter financeiro** (e.g arts. 62 e 63 da Lei 4320/1964).

(...)

34. No caso do pagamento antecipado por serviços agregados, peço vêniã para divergir da unidade técnica quanto a essa possibilidade, mesmo que em situações excepcionais

(...)

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de novembro de 2018.

AROLDO CEDRAZ

Relator

(...)

**ACÓRDÃO Nº 2569/2018 - TCU - Plenário**

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário 9.1. determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU:

9.1.1. à Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Conselho Nacional de Justiça queo, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1.1.1.1.2. **adquiram quantitativo de licenças estritamente necessário, vedando-se o pagamento antecipado por licenças de software, vinculando o pagamento dos serviços agregados às licenças efetivamente utilizadas, (...)**

9.1.1.1.1.3. a respeito dos editais publicados e contratos que sejam celebrados ou prorrogados com grandes fornecedores de software:

9.1.1.1.1.3.1. não incluam cláusula que direta ou indiretamente permita a cobrança retroativa de valores relativos aos serviços de suporte técnico e de atualização de versões, por afrontar a Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I; a Lei 4.320/1964, art. 62, art. 63, § 2º, inciso III; a Lei 8.078/1990, art. 39, inciso I; e a Lei 12.529/2011, art. 36, § 3º, inciso XVIII;

9.1.1.1.3.2. não incluam cláusula que direta ou indiretamente permita a cobrança de valores relativos a serviço de correção de erros, inclusive retroativos (...)

(...)

9.1.1.1.3.3. não incluam cláusula que direta ou indiretamente permita a cobrança de taxa específica para o restabelecimento dos serviços agregados, por tratar-se de multa sem amparo legal;

9.1.1.1.3.4. não incluam cláusula que direta ou indiretamente exija a contratação conjunta de serviços de suporte técnico e de atualização de versões, por afrontar a Lei 8.078/1990, art. 39, inciso I, e a Lei 12.529/2011, art. 36, § 3º, inciso XVIII (...)

(...)

9.1.1.2.1.11. orientação às organizações sob sua supervisão a respeito dos riscos da solicitação de cotações de preços, indicando que, caso seja estritamente necessário obter preços de referência mediante cotações em face da ausência de outras fontes de preços, como contratações similares, solicite-se preços diretamente aos grandes fabricantes, de modo a aumentar a chance de obter um preço de referência minimamente confiável no âmbito da pesquisa de preços prevista na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea "f", art. 7º, § 2º, inciso II, art. 40, § 2º, inciso II; na Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso III; e na IN - SLTI/MPDG 4/2014, art. 14, inciso VII, § 4º, art. 22;

(...)

9.2.4. à Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e ao Conselho Nacional de Justiça que:

9.2.4.1. orientem as organizações federais sob sua supervisão, no âmbito das contratações dos grandes fabricantes de software, para que:

9.2.4.1.1. adotem medidas para evitar os impactos causados pela ocorrência do registro de oportunidade, a exemplo de consultas diretas aos fabricantes, da elaboração de certames que viabilizem a participação de revendedores de fabricantes distintos e da exigência de declaração que ateste a não aplicação da prática pelos licitantes, conforme disposto na Lei 8.666/1993, art. 3º, caput;

9.2.4.1.2. verifiquem, nos estudos técnicos preliminares, em caso de indicação pelo fabricante da necessidade de produtos específicos para viabilizar a utilização da solução a ser contratada, a compatibilidade de produtos alternativos que atendam às regras de comercialização do fabricante e viabilizem a utilização da solução, de modo a não aceitarem que se condicione o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de solução específica, conforme disposto na Lei 8.078/1990, art. 39, inciso I;

9.2.4.2. estabeleçam mecanismos para identificação dos preços praticados para as soluções com maior risco de dependência tecnológica para que as organizações tenham parâmetros que viabilizem a identificação de preços abusivos, conforme disposto na Lei 8.666/1993, art. 15, incisos III e V;

9.2.4.3. estabeleçam mecanismos para que sejam informados pelas organizações federais sob sua supervisão da ocorrência de imposição de preços abusivos, a fim de evitar que as organizações adotem soluções de fabricantes que tenham se aproveitado de dependência tecnológica para obter vantagens financeiras indevidas, conforme disposto na Lei 8.666/1993, art. 15, incisos III e V;

**9.2.4.4. orientem as organizações federais sob sua supervisão para que, durante a elaboração dos estudos técnicos preliminares da contratação:**

9.2.4.4.1. avaliem o grau de dependência da solução a ser contratada e

planejem ações para minimizar impactos causados por eventual necessidade de substituir a solução a ser adquirida, conforme disposto na IN - SLTI/MPDG 4/2014, art. 13;

9.2.4.4.2. avaliem a relação custo-benefício de manter a solução implantada ou de substituí-la, em casos que, mesmo havendo alto impacto na migração da solução, haja ganhos financeiros para a organização, conforme disposto na IN - SLTI/MPDG 4/2014, art. 12, inciso III;

9.2.4.4.3. realizem licitações para substituição de solução quando houver abuso de preços por parte do fabricante e se esgotarem as possibilidades de negociação, com sinalização de possibilidade de troca da solução, para obter preços dentro daqueles praticados pelo mercado, conforme disposto na Lei 8.666/1993, art. 15, incisos III e V;

9.2.4.5. orientem, em caráter normativo, as organizações federais sob sua supervisão para que, em cada contratação de produtos e serviços agregados de grandes fabricantes de software:

9.2.4.5.1. **avaliem a conveniência e a oportunidade de permitir que empresas concorrentes participem da disputa pela contratação do serviço de suporte técnico;**

9.2.4.5.2. **avaliem o custo/benefício de contratar os serviços de suporte técnico e de atualização de versões, sejam ambos ou somente um deles, ou de não contratar nenhum desses serviços, considerando elementos como a necessidade de negócio que motive a contratação desse serviço e o preço praticado por esse serviço, de acordo com a Constituição Federal, art. 37, caput;**

(...)

91. Destaca-se que o referido Acórdão serviu de parâmetro para a elaboração da IN SGD/ME N. 01/2019-TIC, que também previu regras e vedações em relação ao licenciamento de software com serviços agregados, tendo também mencionado a existência de objeto misto - compra e serviço - e a duração (perpétua x temporária), vejamos:

#### ANEXO

#### DIRETRIZES ESPECÍFICAS DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

#### 1. CONTRATAÇÃO DE LICENCIAMENTO DE SOFTWARE E SERVIÇOS AGREGADOS:

1.1. O licenciamento de software consiste em qualquer forma de aquisição de direitos de uso de software, quer seja por tempo indeterminado (licença perpétua), quer seja por meio de cessão temporária de direito de uso (locação ou subscrição).

1.2. Serviços agregados são aqueles relacionados ao licenciamento de software, tais como os serviços de atualização de versão, manutenção e suporte técnico.

1.3. Na especificação dos requisitos da contratação do licenciamento de software e serviços agregados, deve-se:

1.3.1. Alinhar a aquisição de licenças de software e seus serviços agregados às necessidades do órgão ou entidade para evitar gastos com produtos e serviços não utilizados;

1.3.2. Avaliar a necessidade da contratação de serviços agregados ao software; e

1.3.3. Prospectar alternativas de atendimento aos requisitos junto a diferentes fabricantes e viabilizar a participação de revendedores de fabricantes distintos.

1.4. No Estudo Técnico Preliminar da Contratação, deve-se:

1.4.1. Avaliar e definir ações para viabilizar a possível substituição da solução a ser contratada adotando medidas que minimizem a dependência tecnológica, a exemplo da adoção de padrões tecnológicos comuns de mercado ou padrões abertos e da previsão de serviços e funcionalidades de migração;

1.4.2. Avaliar a diferença entre o preço de manter a solução implantada e o de substituí-la por outra semelhante, considerando-se os valores das licenças e dos serviços agregados, e os custos indiretos como migração de dados, aquisição de novos equipamentos, implantação e treinamento;

1.4.3. Identificar a compatibilidade de produtos alternativos que viabilizem a utilização da solução, de modo a não aceitar que se condicione o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de solução específica, nos casos de indicação pelo fabricante da necessidade de produtos específicos para viabilizar a utilização da solução a ser contratada;

1.4.4. Avaliar a viabilidade de permitir que empresas concorrentes participem da disputa pela contratação do serviço de suporte técnico; e

1.4.5. Avaliar o custo-benefício de contratar os serviços de suporte técnico e de atualização de versões, sejam ambos ou somente um deles, ou de não contratar nenhum desses serviços, considerando elementos como a necessidade de negócio e os riscos envolvidos.

1.5. O volume de licenças e de serviços agregados a serem contratados deve refletir a necessidade do órgão, sendo vedado:

1.5.1. Incluir cláusula que direta ou indiretamente permita a cobrança retroativa de valores referentes a serviços de suporte técnico e de atualização de versões relativa ao período em que o órgão ou entidade tenha ficado sem cobertura contratual;

1.5.2. Incluir cláusula que direta ou indiretamente permita a cobrança de valores para reativação de serviços agregados;

1.5.3. Incluir cláusula que direta ou indiretamente permita a cobrança de valores relativos a serviço de correção de erros, inclusive retroativos, que devem ser corrigidos sem ônus à contratante, durante o prazo de validade técnica dos softwares, nos termos do Capítulo III da Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998. Caso os erros venham a ser corrigidos em versão posterior do software, essa versão deverá ser fornecida sem ônus para a contratante;

1.5.4. Incluir cláusula que direta ou indiretamente exija a contratação conjugada de serviços de suporte técnico e de atualização de versões, quando não houver a necessidade de ambos; e

1.5.5. Aceitar carta de exclusividade emitida pelos próprios fabricantes, fornecedores ou prestadores de serviços, devendo ser observado o disposto no inciso I do art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993.

1.6. O órgão ou entidade deverá demandar os volumes de licenças e serviços agregados, de forma gradual, seguindo cronograma de implantação, cabendo o pagamento apenas sobre os quantitativos demandados, fornecidos e efetivamente implantados.

1.7. O órgão ou entidade deverá exigir das empresas licitantes declaração que ateste a não ocorrência do registro de oportunidade, de modo a garantir o princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, conforme disposto na Lei nº 8.666, de 1993.

1.8. O órgão ou entidade, durante o planejamento da contratação, deverá compatibilizar prazos e níveis de serviços dos termos contratuais com as condições oferecidas pelo fabricante do produto, mesmo nos casos de contratação de revendedores.

92. Assim, analisando o referido Acórdão TCU (cuja leitura do inteiro teor é 443 recomendada ao órgão), além de uma série de constatações e recomendações acerca da contratação de software pela Administração Pública, o TCU se refere à aquisição da licença como compra e a requisição de suporte técnico como serviços.

93. Tratando-se de questão eminentemente técnica, recomenda-se ao setor técnico do órgão que assegure que o Edital e anexo, além do Estudo Técnico Preliminar, atendem no que cabível às premissas constantes do **ACÓRDÃO Nº 2569/2018 - TCU - Plenário** e da IN SGD/ME N. 01/2019-TIC, especialmente quanto à forma de pagamento de licenças e serviços agregados.

94. Com relação ao número de licenças, verificou-se no ETP um amplo estudo sobre tal questão, como relatado mais acima neste parecer.

95. A cláusula 1.3 do contrato prevê a aquisição de 250 licenças perpétuas flutuantes do tipo full (ilimitada) (fl. 407 - of. 42).

96. Segundo consta do item 3.3.2.2 do TR, a aquisição de licenças perpétuas/flutuantes será sob demanda e ocorrerá em consonância com o plano de implantação (fl. 370 - fl. 38).

97. A cláusula 1.3 da minuta de contrato (fl. 407 e ss) também prevê diversos serviços divididos em itens: serviços de implantação da solução ERP, de mudança organizacional, capacitação (16 turmas e 360 horas sob demanda), serviço técnico e de consultoria especializado (12.000 horas sob demanda), suporte técnico aos usuários com helpdesk (valor mensal), para um período de vigência de 60 meses.

98. Quanto ao pagamento, consta da cláusula 3.3 da minuta de contrato (fl. 409) que os valores da contratação são meramente estimativos, de forma que os pagamentos devidos à contratada dependerão dos quantitativos da solução efetivamente prestados.

99. Destaco a cláusula 6 e subitens do TR (fls. 382/383 - Of. 40), segundo o qual os serviços técnicos especializados serão demandados por ordem de serviço (cláusula 6.1.2), sendo feito o pagamento por ordem executada, sendo vedados pagamentos adicionais (cláusula 6.1.2.4.1 - fl. 383/cláusula 7.2.5 - fl. 385).

## **B) DA ESPECIFICAÇÃO DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO**

### **(ART. 12, v. c/c ART. 16 DA IN ME 01/2019-TIC)**

100. Cabe ao consulente destacar os requisitos adequados dos serviços nas Especificações Técnicas constantes do TR, conforme disciplinados pelo art. 16 da IN 01/2019-TIC. Trata-se de matéria de ordem técnica, afeta, por essa razão, exclusivamente ao setor técnico do órgão assessorado.

101. No caso presente, a especificação dos requisitos da contratação constam da seção 4 do ETP e seus subitens 4.1 a 4.12 (fls. 375/380 - Of. 39).

## **C) DA DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADES DA CONTRATANTE E DA CONTRATADA (ART. 12, VI, C/C ART. 17 DA IN ME 01/2019-TIC)**

102. Em relação à necessidade de serem previstas as obrigações das partes, destaco que o Art. 17 da IN 01/2019-TIC previu regras específicas sobre as responsabilidades das partes nas contratações que envolvam tecnologia da informação.

103. No caso dos autos, os deveres e responsabilidades foram inseridos na seção 5 (Das responsabilidades) subitens 5.1 e 5.2 (fls. 380/382 - Of. 39/40) da minuta do Termo de Referência, devendo, no entanto, o consulente verificar se as obrigações específicas foram inseridas.

**D) DO MODELO DE EXECUÇÃO E GESTÃO DO CONTRATO (ART. 12, VII, C/C ARTS. 18 E 19 DA IN ME N. 01/2019-TIC)(Art. 12, X, c/c art. 22 da IN ME 01/2019)**

104. Os arts. 18 e 19 da IN 01/2019-TIC previram regras sobre o modelo de execução e gestão do contrato de TIC. Uma das regras exigidas pela referida norma para o modelo de execução é a indicação da forma de pagamento, que deve ser efetuado em função dos resultados obtidos, essas regras de pagamento estão contidas no art. 33 da IN ME 01/2019 (monitoramento da execução). Já as regras sobre o modelo de gestão do contrato foram previstas no art. 19 da IN referida.

105. Quanto às regras acerca do regime de execução, deve-se ainda observar o disposto no inciso VIII do art. 6º da Lei nº 8.666, de 1993.

106. No caso dos autos, o modelo de execução e gestão do contrato constam da seções 6 e 7 do TR (fls. 383/390 - of. 40).

107. Recomenda-se ao órgão licitante de que se certifique da adequação técnica do modelo de execução e gestão de contratos, além de sua adequação à normas pertinentes, supramencionadas (arts. 18, 19 e 22 da IN 01/2019-TIC), no que cabível:

**IN 01/2019-TIC**

Art. 12. O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação a partir do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, incluindo, no mínimo, as seguintes informações:

(...)

VII - Modelo de Execução e Gestão do Contrato, conforme arts. 18 e 19;

(...)

X - regime de execução do contrato, conforme art. 22

Art. 18. O Modelo de Execução do Contrato deverá contemplar as condições necessárias ao fornecimento da solução de TIC, observando, quando possível:

I - fixação das rotinas de execução, com a definição de processos e procedimentos de fornecimento da solução de TIC, envolvendo:

a) prazos, horários de fornecimento de bens ou prestação dos serviços e locais de entrega, quando aplicáveis;

b) documentação mínima exigida, observando modelos adotados pela contratante, padrões de qualidade e completude das informações, a exemplo de modelos de desenvolvimento de software, relatórios de execução de serviço e/ou fornecimento, controles por parte da contratada, ocorrências, etc.; e

c) papéis e responsabilidades, por parte da contratante e da contratada, quando couber;

II - quantificação ou estimativa prévia do volume de serviços demandados ou quantidade de bens a serem fornecidos, para comparação e controle;

III - definição de mecanismos formais de comunicação a serem utilizados para troca de informações entre a contratada e a Administração, adotando-se preferencialmente as Ordens de Serviço ou Fornecimento de Bens;

IV - forma de pagamento, que será efetuado em função dos resultados obtidos; e

V - elaboração dos seguintes modelos de documentos, em se tratando de contratações de serviços de TIC:

a) Termo de Compromisso, contendo declaração de manutenção de sigilo e respeito às normas de segurança vigentes no órgão ou entidade, a ser assinado pelo representante legal da contratada; e

b) Termo de Ciência da declaração de manutenção de sigilo e das normas de segurança vigentes no órgão ou entidade, a ser assinado por todos os empregados da contratada diretamente envolvidos na contratação.

Art. 19. O Modelo de Gestão do Contrato, definido a partir do Modelo de Execução do Contrato, deverá contemplar as condições para gestão e fiscalização do contrato de fornecimento da solução de TIC, observando:

I - fixação dos critérios de aceitação dos serviços prestados ou bens fornecidos, abrangendo métricas, indicadores e níveis mínimos de serviços com os valores aceitáveis para os principais elementos que compõe a solução de TIC;

II - procedimentos de teste e inspeção, para fins de elaboração dos Termos de Recebimento Provisório e Definitivo, conforme disposto no art. 73 da Lei nº 8.666, de 1993, abrangendo:

a) metodologia, formas de avaliação da qualidade e adequação da solução de TIC às especificações funcionais e tecnológicas, observando:

1. definição de mecanismos de inspeção e avaliação da solução, a exemplo de inspeção por amostragem ou total do fornecimento de bens ou da prestação de serviços;

2. adoção de ferramentas, computacionais ou não, para implantação e acompanhamento dos indicadores estabelecidos;

3. origem e formas de obtenção das informações necessárias à gestão e à fiscalização do contrato;

4. definição de vistas de verificação e de roteiros de testes para subsidiar a ação dos Fiscais do contrato; e

5. garantia de inspeções e diligências, quando aplicáveis, e suas formas de exercício;

b) disponibilidade de recursos humanos necessários às atividades de gestão e fiscalização do contrato, inclusive quanto à qualificação técnica e disponibilidade de tempo para aplicação das listas de verificação e roteiros de testes;

III - fixação dos valores e procedimentos para retenção ou glosa no pagamento, sem prejuízo das sanções cabíveis, que só deverá ocorrer quando a contratada:

a) não atingir os valores mínimos aceitáveis fixados nos critérios de aceitação, não produzir os resultados ou deixar de executar as atividades contratadas; ou

b) deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para fornecimento da solução de TIC, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada;

IV - definição clara e detalhada das sanções administrativas, de acordo com os arts. 86, 87 e 88 da Lei nº 8.666, de 1993, juntamente com o art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002, observando:

a) vinculação aos termos contratuais;

- b) proporcionalidade das sanções previstas ao grau do prejuízo causado pelo descumprimento das respectivas obrigações;
  - c) as situações em que advertências serão aplicadas;
  - d) as situações em que as multas serão aplicadas, com seus percentuais correspondentes, que obedecerão a uma escala gradual para as sanções recorrentes;
  - e) as situações em que o contrato será rescindido por parte da Administração devido ao não atendimento de termos contratuais, da recorrência de aplicação de multas ou outros motivos;
  - f) as situações em que a contratada terá suspensa a participação em licitações e impedimento para contratar com a Administração; e
  - g) as situações em que a contratada será declarada inidônea para licitar ou contratar com a Administração, conforme previsto em Lei;
- V - procedimentos para o pagamento, descontados os valores oriundos da aplicação de eventuais glosas ou sanções.
- (...)

#### **E) DOS CRITÉRIOS TÉCNICOS DA SELEÇÃO DO FORNECEDOR (ART. 12, XI C/C ART. 23, DA IN ME 01/2019-TIC).**

108. O consulente previu regras acerca dos critérios de seleção do fornecedor na seção 12 (subitens 12.1 a 12.4) da minuta de termo de referência de fls. 390/393 - Of. 40/41).

109. Foi destacado o regime de empreitada global (Seção 12.1.1) e o critério de julgamento pelo menor preço ("menor soma de valores globais pelo grupo de itens - seção 12.1.3).

#### **F) DO ÍNDICE DE REAJUSTE/ CORREÇÃO MONETÁRIA (ART. 12, XII, C/C ART. 24 DA IN ME N. 01/2019-TIC)**

110. Em caso de prestação de serviços de TI em contratos com vigência superior a 12 meses, exceto para o caso de serviço prestado em caráter gratuito, é necessária a previsão dos critérios de reajustamento, nos termos do at. 12, XII c/c art. 24 da IN ME nº 01/2019-TIC, estejamos diante de um serviço contínuo ou não.

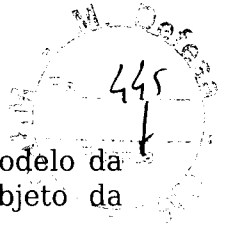
111. O dever de se prever o critério de reajuste está disposto na Lei nº 8.666/93 e foi confirmado pelo Tribunal de Contas da União:

"O estabelecimento dos critérios de reajuste dos preços, tanto no edital quanto no instrumento contratual, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição, ante o disposto nos arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/93, ainda que a vigência prevista para o contrato não supere doze meses."

(TCU, Acórdão nº 2.205/2016 - Plenário.)

112. Tratando-se de serviço com vigência de 60 meses, foi previsto na cláusula 11 do TR (fl. 390 - of. 40) o reajuste anual pelo Índice de Custos de Tecnologia da Informação (ICTI/IPEA).

## **2.5 ANÁLISE DAS MINUTAS**



### 2.5.1 DA MINUTA DO EDITAL

113. O consulente juntou a minuta de edital (vide relatório) baseada no modelo da AGU para serviços de TIC, atualizada em fevereiro de 2022, adequada ao objeto da contratação.

114. Passo, então, a analisar a minuta do Edital do Pregão juntada.

#### A) Da participação na licitação

115. Sobre o tratamento diferenciado que deve ser conferido às micro e pequenas empresas é necessário observar o quanto contido na LC N. 123/2006; na NOTA DECOR Nº 356/2008-PCN, aprovada por Despacho do Consultor-Geral da União de nº 745/2009, de 14/05/2009; no Parecer nº01/2013/GT/Portaria nº11, de 10/08/2012, o qual foi aprovado pelo despacho do Consultor-Geral da União nº0296/2013, de 22/03/2013; e na Orientação Normativa AGU n. 10/2009, com nova redação pela Portaria n. 155/2017:

*“PARA FINS DE ESCOLHA DAS MODALIDADES LICITATÓRIAS CONVENCIONAIS (CONCORRÊNCIA, TOMADA DE PREÇOS E CONVITE), BEM COMO DE ENQUADRAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PREVISTAS NO ART. 24, I e II, DA LEI Nº 8.666/1993, A DEFINIÇÃO DO VALOR DA CONTRATAÇÃO LEVARÁ EM CONTA O PERÍODO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL E AS POSSÍVEIS PRORROGAÇÕES. NAS LICITAÇÕES EXCLUSIVAS PARA MICROEMPRESAS, EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E SOCIEDADES COOPERATIVAS, O VALOR DE R\$ 80.000,00 (OITENTA MIL REAIS) REFERE-SE AO PERÍODO DE UM ANO, OBSERVADA A RESPECTIVA PROPORCIONALIDADE EM CASOS DE PERÍODOS DISTINTOS.”*

116. Assim, sobre o tratamento diferenciado que se deve conferir às micro empresas e empresas de pequeno porte, informo que a Consultoria-Geral da União trouxe ao conhecimento de seus membros a NOTA DECOR Nº 356/2008-PCN, aprovada por Despacho do Consultor-Geral da União de nº 745/2009, de 14/05/2009, por intermédio da qual foi orientado que para a aferição do patamar de R\$ 80.000,00, ou seja, para se saber se estaremos diante de uma licitação exclusiva ou não para micro e pequenas empresas, deve-se verificar as seguintes determinações: a) caso os itens sejam da mesma espécie, mas possam ser divididos em parcelas, deverá ser levada em conta cada parcela para aferir tal patamar; b) acaso se reúnam, os itens, em lotes separados por linha de produto, o patamar deverá ser aferido por linha de produto; c) no caso de serviços, o patamar de R\$ 80.000,00 deve ser aferido pelo período anual da contratação previsto no edital, conforme nova redação dada à ON AGU nº 10/2009 pela Portaria n. 155/2017.

117. No caso dos autos, constata-se que o objeto é a contratação de solução de TI, e o critério de julgamento será o menor preço global do grupo. Como o valor estimado anual da contratação é superior ao limite de oitenta mil reais, a licitação não deverá ser com exclusiva participação de ME/EPP/Equiparados, conforme adequadamente previsto no edital.

#### B) Do julgamento das propostas:

118. Os arts. 40, 44 e 45, da Lei nº 8.666/1993, bem como o art. 4º, XVI e XVII, da Lei nº 10.520/2002, exigem que seja eleito um critério de julgamento.

No caso dos autos foi indicado que o critério de julgamento será o menor preço global (Item 12.1.3 - fls 390/391).

**c) Demais sugestões relativas ao edital**

119. Em relação à minuta do edital, é recomendável, salvo comprovada demonstração de inviabilidade, que seja prevista a exigência para as licitantes e contratada de apresentação da planilha de custos que expressem todos os custos unitários (inclusive os custos dos serviços conexos à aquisição), sob pena de afronta ao art. 7, §2, II, da Lei n. 8666/93.

120. Vejamos o que dita o TCU especialmente para serviço de TI:

**O edital do certame deve exigir dos licitantes a apresentação de planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, sob pena de afronta ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.**

Representação formulada ao TCU apontou supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 05/2020, realizado pela Agência Nacional de Transportes Aquáticos (Antaq) com o objetivo de contratar empresa especializada para a “prestação de serviços de desenvolvimento e manutenção evolutiva e corretiva e para a mensuração de tamanho de soluções de software”. Entre as irregularidades suscitadas, mereceu destaque a aceitação, pela agência, da planilha de preços apresentada pela empresa vencedora sem a composição de todos os custos e encargos trabalhistas, em desconformidade com o modelo da IN/MP 05/2017, além de a Antaq haver descumprido o art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993, ao não exigir dos licitantes, no instrumento convocatório, a apresentação de todos os custos unitários. (..)Instada a se manifestar, a agência ressaltou que o objeto do certame questionado consistia na prestação de serviços de tecnologia da informação e, portanto, deveria ser pautado pelas regras da IN/MP 01/2019, tendo a IN/MP 05/2017 sido utilizada como regramento subsidiário. Alegou também que, apesar de não exigido no edital, a maioria dos licitantes apresentou planilha de custos nos moldes da IN/MP 05/2017, a qual fora utilizada para verificar a adequação e a exequibilidade das propostas. Especificamente quanto à proposta da empresa vencedora, a Antaq afirmou que ela “também apresentou planilha de custos nos moldes da IN 05/2017-MP, bem como todos os documentos de diligências solicitados via chat”. Ao examinar as justificativas da agência, a unidade técnica pontuou que, de fato, o modelo de planilha de formação de preços previsto na IN/MP 05/2017 não fora exigido no edital, tendo sido utilizado apenas subsidiariamente para as averiguações realizadas pela pregoeira. Não fora então solicitada a composição dos custos unitários com discriminação de todos os encargos, havendo apenas menção, no próprio edital, de que todos os custos e encargos deveriam estar inclusos nos valores propostos pelos licitantes. Ponderou, no entanto, que, a partir das respostas da contratante e de documentos constante nos autos, teria havido, por parte da agência, a devida análise da proposta de preços da licitante vencedora e a promoção de diligências para esclarecimentos a respeito da adequação da proposta ao edital, concluindo que não ficou evidenciada desconformidade nesse ponto. Todavia, a unidade instrutiva entendeu que o Tribunal deveria cientificar a Antaq a respeito da omissão verificada no edital do certame. Em seu voto, o relator anuiu às conclusões da unidade técnica, asseverando que “os elementos de prova carreados aos autos demonstram a regularidade do certame, de modo que a representação deve ser considerada improcedente”. De igual modo, não obstante a improcedência da representação, o relator concordou que a proposta de dar ciência do ocorrido à contratante seria medida suficiente para encerrar a questão.

Assim sendo, nos termos alvitados pelo relator, o Plenário decidiu considerar improcedente a representação, sem prejuízo de dar ciência à Antaq quanto à "ausência no edital do Pregão Eletrônico 05/2020 de exigência de apresentação de planilhas que expressem todos os custos unitários, em afronta ao disposto na Lei 8.666/93, art. 7º, parágrafo 2º, inciso II".

**Acórdão 2341/2020 Plenário, Representação, Relator Ministro Raimundo Carreiro.**

121. No caso presente, verifica-se a exigência de apresentação de custos unitários para cada item pelos potenciais licitantes.

122. O consulente deverá observar, ainda, a circunstância de que o original do Edital deverá ser datado, rubricado em todas as páginas e assinado na última pela autoridade que o expedir, segundo dispõe o parágrafo 1º do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, e o seu extrato deverá ser publicado nos termos dos incisos I, II e VI do art. 4º da Lei nº 10.520/2002.

## 2.6. 2 DA MINUTA DE CONTRATO

123. O consulente juntou a minuta do contrato (vide relatório), que se baseou na minuta de contrato da AGU para serviços de tecnologia da informação, atualizada em julho de 2020, conforme consta no site desta instituição, que se mostra adequada à presente contratação pretendida.

124. Destaco apenas a necessidade do consulente observar, no que couber, as regras contidas no art. 31 (início do contrato) e art. 33 (monitoramento da execução), contida na IN ME N. 01/2019-TIC:

Art. 31. As atividades de início do contrato compreendem:

I - a realização de reunião inicial, a ser registrada em ata, convocada pelo Gestor do Contrato com a participação dos Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo do Contrato, da contratada e dos demais interessados por ele identificados, cuja pauta observará, pelo menos:

- a) presença do representante legal da contratada, que apresentará o preposto da mesma;
- b) entrega, por parte da contratada, do Termo de Compromisso e dos Termos de Ciência, conforme art. 18, inciso V; e
- c) esclarecimentos relativos a questões operacionais, administrativas e de gestão do contrato;

II - o repasse à contratada de conhecimentos necessários à execução dos serviços ou ao fornecimento de bens; e

III - a disponibilização de infraestrutura à contratada, quando couber.

Parágrafo único. O disposto neste artigo é dispensável para soluções compostas exclusivamente por fornecimento de bens de TIC.

Do monitoramento da execução

Art. 33. O monitoramento da execução deverá observar o disposto no Modelo de Gestão do Contrato, e consiste em:

I - confecção e assinatura do Termo de Recebimento Provisório, a cargo do Fiscal Técnico do Contrato, quando da entrega do objeto constante na Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens;

II - avaliação da qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues e justificativas, a partir da aplicação das listas de verificação e de acordo com os critérios de aceitação definidos em contrato, a cargo dos Fiscais

Técnico e Requisitante do Contrato;

III - identificação de não conformidade com os termos contratuais, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;

IV - verificação de aderência aos termos contratuais, a cargo do Fiscal Administrativo do Contrato;

V - verificação da manutenção das condições classificatórias referentes à pontuação obtida e à habilitação técnica, a cargo dos Fiscais Administrativo e Técnico do Contrato;

VI - encaminhamento das demandas de correção à contratada, a cargo do Gestor do Contrato ou, por delegação de competência, do Fiscal Técnico do Contrato;

VII - encaminhamento de indicação de glosas e sanções por parte do Gestor do Contrato para a Área Administrativa;

VIII - confecção e assinatura do Termo de Recebimento Definitivo, a cargo do Fiscal Requisitante e Fiscal Técnico do Contrato, com base nas informações produzidas nos incisos I a VII deste artigo;

IX - autorização para o faturamento, a cargo do Gestor do Contrato com base nas informações produzidas no inciso VIII deste artigo, a ser encaminhada ao preposto da contratada;

X - verificação das regularidades fiscais, trabalhistas e previdenciárias para fins de pagamento, a cargo do Fiscal Administrativo do Contrato;

XI - verificação da manutenção da necessidade, economicidade e oportunidade da contratação, a cargo do Fiscal Requisitante do Contrato, com apoio dos Fiscais Técnico e Administrativo do Contrato;

XII - verificação de manutenção das condições definidas nos Modelos de Execução e de Gestão do Contrato, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;

XIII - encaminhamento à Área Administrativa de eventuais pedidos de modificação contratual, a cargo do Gestor do Contrato; e

XIV - manutenção do Histórico de Gestão do Contrato, contendo registros formais de todas as ocorrências positivas e negativas da execução do contrato, por ordem histórica, a cargo do Gestor do Contrato, com apoio dos Fiscais Requisitante, Técnico e Administrativo.

Parágrafo único. No caso de substituição ou inclusão de empregados da contratada, o preposto deverá entregar ao Fiscal Administrativo do Contrato os Termos de Ciência assinados pelos novos empregados envolvidos na execução dos serviços contratados.

## **2.6 PUBLICIDADE DO CERTAME E PRAZO PARA ABERTURA DA SESSÃO PÚBLICA**

125. Nos termos do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, a fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio da publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União, bem como a divulgação da íntegra do edital no endereço eletrônico "[www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br)" e no sítio eletrônico do órgão promotor do pregão.

126. Outrossim, o aviso do edital deverá conter a definição precisa, suficiente e clara do objeto, a indicação dos locais, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital, bem como o endereço eletrônico onde ocorrerá a sessão pública, a data e hora de sua realização - cf. art. 3º, inciso I, do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Nesse passo, recomenda-se ao órgão verificar cautelosamente se a expressão posta para descrição do objeto, no aviso de edital será suficiente para abranger a totalidade dos itens licitados; a descrição deve ser capaz de garantir efetividade à divulgação do certame, regularidade procedimental e plena competitividade. A descrição deve ser suficiente para que os

interessados possam alcançar amplitude do objeto, o que deve restar de forma clara no edital, seus anexos e, por consequência, na publicação e divulgação do Pregão.

127. **Recomenda-se**, ainda, ao pregoeiro que cuide para que o prazo entre a data de publicação do aviso de licitação e o prazo final estabelecido para a apresentação de propostas e credenciamento seja de no mínimo oito dias úteis, logo, a abertura da sessão pública deverá ocorrer, no mínimo, no nono dia útil.

128. Ademais, modificações no edital deverão ser divulgadas pelo mesmo instrumento de publicação utilizado para divulgação do texto original e o prazo inicialmente estabelecido será reaberto, exceto se, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas, resguardado o tratamento isonômico aos licitantes.

129. Além da publicidade do Edital e demais atos, deve-se observar ainda a seguinte norma contida na IN ME N. 01/2019-TIC:

#### Subseção IV

##### Da transparência

Art. 34. O órgão ou entidade deverá providenciar a publicação de, pelo menos, os seguintes documentos em sítio eletrônico de fácil acesso, observando a legislação específica relativa à proteção de informações:

I - Documento de Oficialização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar da Contratação, Termo de Referência ou Projeto Básico:

a) até a data de publicação do edital da licitação; ou

b) até a data de publicação do extrato de contratação, nos casos de contratação direta; ou

c) até a data de assinatura do contrato, nos casos de adesão à ata de registro de preços;

II - O inteiro teor do contrato e seus Termos Aditivos, se houver, em até 30 (trinta) dias após suas assinaturas.

Parágrafo único. O disposto neste artigo é facultativo para os contratos assinados até a data prevista no inciso III do art. 44 desta norma.

## 2.7 LIMITES E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA

130. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 27/12/2019, estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens, aplicáveis aos órgãos, entidades e fundos do Poder Executivo Federal integrantes do Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, de onde se destaca a previsão contida no seu artigo 2º :

“Art. 2º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação dos contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas por ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

#### CAPÍTULO II

##### DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

##### Atividades de custeio

Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o caput poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a

subdelegação na forma do § 2º:

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.

§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.

131. A Portaria nº 249, de 13 de junho de 2012 estabeleceu normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 7.689, de 2012, prevendo em seu artigo 3º que as atividades de custeio decorrem de contratações diretamente relacionadas às atividades comuns a todos os órgãos e entidades que apoiam o desempenho de suas atividades institucionais, tais como: I - fornecimento de combustíveis, energia elétrica, água, esgoto e serviços de telecomunicação; II - as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, conforme disposto no revogado Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997; III - realizações de congressos e eventos, serviços de publicidade, serviços gráficos e editoriais; IV - aquisição, locação e reformas de imóveis; e V - aquisição, manutenção e locação de veículos, máquinas e equipamentos. Dispôs, ainda, no PU, que o enquadramento do objeto da contratação como atividade de custeio deve considerar a natureza das atividades contratadas, conforme disposto neste artigo, e não a classificação orçamentária da despesa.

132. Desta forma, a autoridade assistida deve certificar-se sobre a natureza da atividade a ser contratada - se constitui ou não atividade de custeio -, e, em caso positivo, deve verificar no âmbito da sua estrutura organizacional qual a autoridade detém competência para autorizar a presente contratação, juntando aos autos a referida autorização expressa. Recomenda-se, ainda, à área técnica do Órgão verificar a eventual existência de outros Decretos ou outros normativos relativos a "limites", "contingenciamento orçamentário" ou a "restrição ao empenho de verbas", com efeitos aplicáveis ao caso concreto.

## 2.8 LISTA DE VERIFICAÇÃO

133. Destaco ainda, a necessidade de ser juntada a lista de verificação apropriada ao objeto contratual.

134. Neste sentido, o órgão assessorado juntou aos autos lista de verificação disponibilizada pela AGU para contratação de serviços de TIC (vide relatório).

## 3. CONCLUSÃO

135. Do quanto sobredito, nos termos do parágrafo único, do art. 38, da Lei 8.666/1993, opino no sentido da possibilidade jurídica de se realizar licitação, na modalidade de pregão eletrônico, **desde que sejam atendidas as orientações destacadas na fundamentação deste opinativo, a saber:**

- Preliminarmente, quanto à **Instrução Normativa SEGES/ME nº 1, de 10 de**

janeiro de 2019, que regulamentava a contratação de serviços de TIC, destaque que a mesma **foi REVOGADA pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 20, de 04 de abril de 2022, passando a contratação de tais serviços a ser regulamentada pelo Decreto nº 10.024/19 e pela IN SG/MP nº 05/17**, que regulamenta a contratação de serviços, de forma geral. Todavia, considerando-se a ausência de nova regulamentação específica para os serviços de TIC, tendo em vista que a revogada IN SEGES/ME nº 01/2019 é compatível com a IN SG/MP nº 05/2017, nada impede que a mesma seja **usada como mero roteiro da contratação, muito embora sem caráter obrigatório, especialmente em relação às regras ali previstas que não possuem normatização similar na IN SG/MP nº 05/2017.** É da responsabilidade do setor técnico avaliar a pertinência ou não de utilizar o regramento não cogente no caso concreto, destacando-se que a IN revogada traz em seu conteúdo várias orientações estabelecidas no Acórdão nº 2569/2018-Plenário do TCU, para a contratação de serviços de TIC.


- Recomenda-se seja juntado aos autos declaração de que os membros da equipe de planejamento da contratação fazem parte do setor de informática/TIC do órgão licitante;
- Não se encontrou nos autos documento com justificativa quanto às fontes de pesquisa adotados, esclarecendo eventual impossibilidade de uso de outros meios de pesquisa (painel de preços, contratos de outros órgãos, etc), nem análise crítica da aceitabilidade das propostas (desconsiderando valores inexequíveis e destoantes ) e justificativa da metodologia de definição do preço de referência. Recomenda-se a elaboração de documento contendo tais informações.
- No presente caso, não se encontrou a menção a critérios de sustentabilidade ambiental no ETP ou Termo de referência. Todavia, recomenda-se ao órgão gerenciador que crie tópico específico em seus Estudos Técnicos Preliminares, esclarecendo se consultou e eventualmente adotou cláusulas eventualmente aplicáveis ao presente certame, contidas no Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da AGU, ou mesmo para justificar a eventual inexistência de impactos ambientais decorrentes da presente contratação.
- Incumbe-nos orientar acerca da necessidade do consulente se atentar para a observância das questões técnicas inerentes ao disposto na Portaria MP/STI nº 20, de 14 de junho de 2016.
- Recomenda-se que seja complementado o mapa de riscos durante a fase de gestão do contrato, sempre que verificada a ocorrência de questão relevante.
- Cabe ao consulente destacar os requisitos adequados dos serviços nas Especificações Técnicas constantes do TR, observando, no que couber, o art. 16 da IN 01/2019-TIC. Trata-se de matéria de ordem técnica, afeta, por essa razão, exclusivamente ao setor técnico do órgão assessorado.
- Destaco apenas a necessidade do consulente observar, no que couber, as regras contidas no art. 31 (início do contrato) e art. 33 (monitoramento da execução), contida na IN ME N. 01/2019-TIC.
- Seja dada publicidade ao certame observando-se o disposto na seção 2.7 (**PUBLICIDADE DO CERTAME E PRAZO PARA ABERTURA DA SESSÃO PÚBLICA**) do presente parecer.
- A autoridade assistida deve certificar-se sobre a natureza da atividade a ser contratada - se constitui ou não atividade de custeio -, e, em caso positivo, deve verificar no âmbito da sua estrutura organizacional qual a autoridade

detém competência para autorizar a presente contratação, juntando aos autos a referida autorização expressa. Recomenda-se, ainda, à área técnica do Órgão verificar a eventual existência de outros Decretos ou outros normativos relativos a "limites", "contingenciamento orçamentário" ou a "restrição ao empenho de verbas", com efeitos aplicáveis ao caso concreto.

136. O presente parecer restringe-se aos aspectos legais do procedimento, não cabendo ao órgão consultivo o exame da matéria em razão do aspecto econômico e técnico, nem da oportunidade e conveniência da licitação.

137. Destaco, por fim, que a presente manifestação não será objeto de aprovação superior por parte do coordenador da E-CJUSSEM, tendo em vista o quanto disposto no art. 22 do Regimento Interno desta Consultoria (Portaria E-CJU/SSEM/CGU/AGU N. 01, DE 21/07/2020 c/c art. 13, do Ato Regimental nº 1 de 4/02/2016). Assim, o presente expediente tem caráter de manifestação jurídica da Consultoria-Geral da União.

À Coordenação Administrativa da E-CJUSSEM, para providências administrativas referentes ao encaminhamento deste parecer ao órgão assessorado.

Belo Horizonte, 17 de agosto de 2022. 

(DOCUMENTO ASSINADO ELETRONICAMENTE)

GUILHERME SALGADO LAGE

ADVOGADO DA UNIÃO

E-CJU/SSEM/CGU/AGU

SIAPE 1507325

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 63079001351202268 e da chave de acesso c1b57331

---

Documento assinado eletronicamente por GUILHERME SALGADO LAGE, 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 959014917 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUILHERME SALGADO LAGE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-08-2022 12:05. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---