



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO DELTA DO PARNAIÁBA
PROCURADOR
AVENIDA SÃO SEBASTIÃO

PARECER n. 00044/2023/PROC/PF/UFDPar/PGF/AGU

NUP: 23855.001146/2023-11

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO DELTA DO PARNAIÁBA - UFDPar

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

EMENTA: I - DIRETO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. INSTRUÇÃO NORMATIVA SGD/ME Nº 94, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2022. SERVIÇOS CONTINUADOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. APROVAÇÃO COM RESSALVAS

I. RELATÓRIO

1. Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a "contratação de empresa especializada na prestação de serviços integrados em reprodução de documentos (outsourcing de impressão), contemplando o fornecimento de equipamentos, sistema de gerenciamento de impressões, manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos com substituição de peças, componentes e materiais utilizados na manutenção, fornecimento dos suprimentos para impressão e sistema de controle de cotas com autenticação para atendimento das necessidades acadêmicas e administrativas da Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPar)", na modalidade pregão eletrônico, com demanda apresentada pela Pró-Reitoria de Tecnologia da Informação da UFDPar.

2. O processo foi instruído com os seguintes documentos:

- DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA Nº 3/2023 - CPPGTIC/UFDPar (pag. 2 a 6)
- MEMORANDO ELETRÔNICO Nº /2023 - CPPGTIC/UFDPar (pag. 9)
- PORTARIA Nº 40, DE 24 DE MARÇO DE 2023 (pag. 12), instituindo a equipe de planejamento da contratação
- DESPACHO Nº 194/2023 - PRAD/UFDPar (pag. 13/14)
- PORTARIA Nº 209, DE 29 DE MARÇO DE 2023 (pag. 16/21)
- ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR 18/2023 (PAG. 22 A 36)
- TERMO DE REFERÊNCIA (pag. 49 a 134) e Anexos (pag. 135/171)
- MAPA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS (PAG. 172 A 184)
- DESPACHO Nº 16/2023 - CPPGTIC/UFDPar - APROVAÇÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (pag. 185)
- DESPACHO Nº 17/2023 - CPPGTIC/UFDPar - TERMO DE ASSINATURA DO TERMO DE REFERÊNCIA (pag. 186)
- DESPACHO Nº 18/2023 - CPPGTIC/UFDPar - TERMO DE ASSINATURA DO MAPA DE RISCOS (pag. 187)
- DESPACHO Nº 19/2023 - CPPGTIC/UFDPar (pag 188)
- DESPACHO Nº 266/2023 - PRAD/UFDPar (pag. 190) – posterior verificação orçamentária
- DESPACHO Nº 61/2023 - COO/UFDPar – disponibilidade orçamentária (pag. 191)

- o DESPACHO Nº 63/2023 - CLPRAD/UFDPar - SOLICITAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS DIVERSAS - alterações de inclusões e/ou supressões de condições previamente apontadas nos Templates do Governo Digital (pag. 193)
- o JUSTIFICATIVAS DIVERSAS (pag. 194/217)
- o PORTARIA Nº 428, DE 07 DE JULHO DE 2023 - DESIGNA AGENTE DE CONTRATAÇÃO, EQUIPE DE APOIO, COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO E PREGOEIRO (pag. 222 a 224)
- o TERMO DE REFERENCIA DE SERVIÇOS DE TIC, COM AJUSTES (pag. 249 a 334)
- o TERMO DE ASSINATURA DO TERMO DE REFERÊNCIA (pag. 335)
- o APROVAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA (pag. 336)
- o MINUTA DE EDITAL - PREGÃO ELETRÔNICO (pag. 338 a 363)
- o MINUTA DE TERMO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO (pág. 373 a 392)
- o DESPACHO DE ALTERAÇÕES NAS MINUTAS DA AGU (pag.393)
- o JUSTIFICATIVA/MOTIVAÇÃO CIRCUNSTANCIADA DAS CONDIÇÕES DO EDITAL (pag. 395)
- o ANÁLISE DOS RISCOS QUE POSSAM COMPROMETER O SUCESSO DA LICITAÇÃO E A BOA EXECUÇÃO CONTRATUAL (pag. 3936 a 398)
- o DESPACHO DE INCLUSÕES PRÉVIAS NO SISTEMA COMPRASNET (pag. 399)
- o LISTA DE VERIFICAÇÃO (pag. 405 a 425)
- o DESPACHO Nº 375/2023 - PRAD/UFDPar

3. Em seguida, e por força do art. 53 da Lei 14.133/2021, o processo foi encaminhado a esta Procuradoria Federal para análise.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Da atividade de consultoria jurídica: fundamentos e limites

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

5. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

6. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido

regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

7. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

8. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II.2 Da Identificação, Delimitação e Qualificação do objeto da Contratação como Solução de Tecnologia da Informação

9. Consoante se observa no Memorando Eletrônico Nº /2023 - CPPGTIC/UFDPAR (pag. 9) a área técnica enquadrou o objeto da contratação como uma **Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC**. Logo, a pretendida contratação é disciplinada atualmente pela **INSTRUÇÃO NORMATIVA SGD/ME Nº 94, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2022, da SECRETARIA DE GOVERNO DIGITAL DA SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO DIGITAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA**.

10. Em seu art. 2º, inciso VII, a referida Instrução Normativa define a Solução de TIC como o conjunto de bens e/ou serviços que apoiam processos de negócio mediante a conjugação de recursos de TIC, de acordo com as premissas definidas no Anexo II daquela normativa.

11. Já o ANEXO II especifica as categorias nas quais os bens e/ou serviços devem se enquadrar para serem conceituados como Solução de TIC, de onde extraímos o trecho a seguir:

"1. Para fins do disposto no inciso VII do art. 2º desta Instrução Normativa, consideram-se soluções de TIC os bens e/ou serviços que se adequam à definição de pelo menos uma das categorias a seguir:

...

1.1. MATERIAIS E EQUIPAMENTOS DE TIC

a) São considerados recursos de TIC equipamentos e dispositivos baseados em técnica digital, com funções de coleta, tratamento, estruturação, armazenamento, comutação, transmissão, recuperação ou apresentação da informação, a exemplo de: **desktops**, **notebooks**, coletores de dados do tipo **personal digital assistant** - PDA, equipamentos de coleta de dados satelitais, monitores de vídeo, impressoras, impressoras térmicas, **scanners** de documentos, **tablets**, incluindo-se serviços de manutenção e suporte desses equipamentos;

12. Antes de iniciar a análise propriamente dita da aludida IN **SGD/ME Nº 94**, de 2022, cabe destacar que o seu art. 3º já estabelece a proibição de contratar (I) *"mais de uma solução de TIC em um único contrato, devendo o órgão ou entidade observar o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 12"*; e (II) *"os serviços dispostos no art. 3º do Decreto nº 9.507, de 2018, inclusive a gestão de processos de TIC e a gestão de segurança da informação*.

13. Dessa forma, observa-se que o objeto a ser contratado é uma solução de tecnologia da informação e comunicação, composto de "Contratação de empresa especializada na prestação de serviços integrados em reprodução de documentos (outsourcing de impressão), contemplando o fornecimento de equipamentos, sistema de gerenciamento de impressões, manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos com substituição de peças, componentes e materiais utilizados na manutenção, fornecimento dos suprimentos para impressão e sistema de controle de cotas com autenticação

para atendimento das necessidades acadêmicas e administrativas da Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPar)".

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

15. Referente ao disposto no art. 3º do Decreto nº 9.507, de 12 de setembro de 2018, mencionado no art. 3º da IN SGD/ME Nº 94,, de 2022, será tratado no tópico seguinte.

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

17. Ainda nas vedações, a IN SGD/ME Nº 94,, de 2022, no art. 5º, traz mais um rol de vedações a serem obrigatoriamente observadas pela Administração, in verbis:

Art. 5º É vedado:

I - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;

II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;

III - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;

IV - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;

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

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

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

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

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

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

XI - nas licitações do tipo técnica e preço, incluir critérios de pontuação técnica que não estejam diretamente relacionados com os requisitos da solução de TIC a ser contratada ou que frustrem o caráter competitivo do certame;

XII - aceitar autodeclarações de exclusividade, ou seja, cartas ou declarações emitidas pela empresa proponente afirmando que seu próprio produto é exclusivo no mercado; e

XIII - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos.

18. Importa registrar que a **INSTRUÇÃO NORMATIVA SGD/ME Nº 94, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2022 segue as disposições da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova lei de Licitações).**

II.3 Limites e instâncias de governança

19. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, "*estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e*

passagens no âmbito do Poder Executivo federal", com imposição de regras relativas à competência para a celebração de novos contratos de aquisição, nos termos de seu artigo 3º.

20. A Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019, incumbindo ao órgão contratante ficar atento a eventual diploma que venha a estabelecer determinações complementares ao Decreto nº 10.193, de 2019, devendo-se observar os preceitos dos atos normativos regulamentares ainda vigentes.

21. No presente caso, consta a autorização a que se refere o art. 3º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, conforme DESPACHO Nº 319/2023 - UFDParR (pag. 10) como também a informação de que a contratação constitui atividade de custeio, como se pode ver no Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência.

II.4 Avaliação de conformidade legal

22. No presente caso, os autos foram instruídos com lista de verificação para Contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, documento que segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União (pag. 404 a 425).

II.5 Da natureza comum do objeto da licitação

23. Compete à Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para *aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto*, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

24. A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133, de 2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

(...)

25. Sobre a necessidade de a Administração declarar a natureza do objeto da contratação, a Orientação Normativa nº 54, de 2014, da Advocacia-Geral da União, dispõe:

“Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.”

26. Embora referida Orientação Normativa tenha sido editada à luz da Lei nº 8.666, de 1993, tem-se que o entendimento jurídico nela consubstanciado é compatível com a Lei nº 14.133, de 2021, motivo pelo qual merece ser observado.

27. No caso concreto, a Administração declarou expressamente a natureza comum do objeto da licitação, conforme se extrai do Termo de Referência e JUSTIFICATIVA Nº 15/2023 - CPPGTIC/UFDParR (pag. 211).

II.6 Da Utilização do Pregão Eletrônico como Modalidade de Licitação

28. Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico como modalidade de licitação foi adequada, pois os serviços a serem contratados foram qualificados como comuns pela unidade técnica, conforme demonstrado no item anterior.

29. Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021 e/ou art. 9º, § 1º, do Decreto 7.174, de 12 de maio de 2010, art. 3º, § 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e art. 25, parágrafo único, da Instrução Normativa SGD/ME Nº 94, de 2022, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

30. Quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços - SRP, a Administração informou, na justificativa constata das págs. 194 a 195 "Desta forma, conclui-se que a licitação/contratação deste processo enquadrou-se nas hipóteses taxativas dos itens II e V do Sistema Registro de Preços (SRP) elencadas no Art. 3º do Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023 e, por isso, SERÁ ADOTADO O PREGÃO ELETRÔNICO POR SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS - SRP".

II.7 Planejamento da contratação

31. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

32. O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

*Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o **plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:***

*I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;*

*II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;*

*III - a definição das **condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;***

*IV - o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação;*

*V - a elaboração do **edital** de licitação;*

*VI - a elaboração de **minuta de contrato**, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;*

*VII - o **regime de fornecimento de bens**, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;*

*VIII - a **modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;***

*IX - a **motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;***

*X - a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;*

*XI - a **motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.***

(grifou-se)

33. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria

necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

34. Por sua vez a INSTRUÇÃO NORMATIVA SGD/ME Nº 94, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2022, que dispõe 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 - SISF do Poder Executivo Federal, orienta sobre as etapas de planejamento, nos termos seguintes:

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

I - instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;

II - elaboração do Estudo Técnico Preliminar da Contratação; e

III - elaboração do Termo de Referência.

§ 1º Salvo nas situações tratadas no § 1º do art. 1º desta Instrução Normativa, é obrigatória a execução de todas as etapas da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de:

...

35. É obrigatória, pois, a execução de todas as etapas da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo ou do procedimento de contratação: inexigibilidade; dispensa de licitação ou licitação dispensada; formação de Ata de Registro de Preços; adesão à Ata de Registro de Preços; contratações com uso de verbas de organismos nacionais ou internacionais; ou contratação de empresas públicas de TIC (Art. 9º, §1º da IN SGD/ME nº SGD/ME Nº 94, de 2022)

36. Destaca-se que, nos termos do art. 9º, § 7º, da mesma IN SGD/ME Nº 94, de 2022, "os artefatos de planejamento da contratação, nos termos desta Instrução Normativa, deverão ser elaborados de forma digital, em sistema disponibilizado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia".

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

II.7.1 - Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação

38. Ainda segundo a IN SGD/ME Nº 94, de 2022, a fase de Planejamento da Contratação terá início com a instituição da Equipe de Planejamento da Contratação pela Autoridade Competente, quando estabelece os passos para sua instituição, conforme teor do Art. 10 daquela IN, in verbis:

Art. 10. A fase de Planejamento da Contratação terá início com a instituição da Equipe de Planejamento da Contratação pela autoridade competente da Área Administrativa e ocorrerá após:

I - envio pela área requisitante para a área de TIC do: Documento de Formalização da Demanda, utilizado para registrar a necessidade no PCA; registro do alinhamento da necessidade ao PDTIC vigente e Indicação do integrante Requisitante;

II - **avaliação pela área de TIC do alinhamento da contratação ao PDTIC e ao PCA** e indicação do integrante Técnico;

III - Indicação do Integrante Administrativo e decisão motivada pela autoridade competente da Área Administrativa sobre o prosseguimento da contratação; e

IV - Publicação do ato de instituição da Equipe de Planejamento da Contratação pela Área Administrativa.

39. Dessa forma, passaremos à análise das providências indicadas:

II.7.1.1 - Documento de Formalização da Demanda

40. O §º do Art. 10 da IN SGD/ME Nº 94, de 2022, a seguir transcrito disciplina o conteúdo exigido no Documento de Formalização de Demanda, conforme se segue:

§ 1º O Documento de Formalização de Demanda a que se refere o inciso I deverá conter, no mínimo:

- a) justificativa da necessidade da contratação;
- b) descrição sucinta do objeto;
- c) quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;
- d) estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado;
- e) indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;
- f) grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;
- g) indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; e
- h) nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

...

41. A esse respeito, observamos que o Documento de Oficialização de Demanda presente nos autos, contemplou todas as exigências constantes da IN SGD/ME Nº 94, de 2022 aplicáveis ao caso.

II.7.1.2 - Alinhamento ao Plano de Contratações Anual - PCA

42. O Decreto nº 10.197, de 2022, regulamentou o Plano de Contratações Anual – PCA, assim como instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, tendo imposto aos órgãos e as entidades a obrigatoriedade de elaboração, até a primeira quinzena de maio de cada exercício, de planos de contratações anual, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente.

43. É certo que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §º, da Lei nº 14.133, de 2022.

44. Convém lembrar que, de acordo com o artigo 17 do Decreto nº 10.197, de 2022, incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no plano de contratações, devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, o que deve ser feito no Estudo Técnico Preliminar, conforme expressamente prevê o art. 18, §1º, inciso II.

45. No caso concreto, a Administração registrou no item 3.3 do Termo de Referência que o objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações Anual, como já havia sido informado na fase inicial do processo quando do Documento de Formalização da Demanda e Estudo Técnico Preliminar.

II.7.1.3 - Alinhamento ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação - PDTIC

46. A esse respeito foi apresentada a seguinte informação no Documento de Formalização da Demanda, a qual foi corroborada no Termo de Referência.

Conforme a Portaria Nº 778, de 4 de abril de 2019, da Secretaria de Governo Digital/Ministério da Economia, o PDTIC é um instrumento de alinhamento de estratégias de TIC e organizacional, contendo: inventário de necessidades, metas e ações, plano de gestão de pessoas, plano

orçamentário e plano de gestão de risco; o que guarda íntima relação com o Planejamento Estratégico, Plano de Gestão de Riscos e PDU do setor.

Além do exposto acima, sendo a UFDPPar uma universidade supernova, embora com identidade própria, ainda se encontra vinculada a tutora, Universidade Federal do Piauí (UFPI), conforme Termo de Cooperação Técnica disponível no site da UFDPPar, utilizando-se, inclusive, o mesmo sistema de gestão de atividades acadêmica que agora se pretende contratar. Dessa forma, destacamos alguns dos objetivos estratégicos apresentados no PDTIC da tutora (obtidos via Balanced Score Card):

- Contribuição para o negócio/Missão:
- Contribuir com a geração de valor ao negócio por meio do assessoramento técnico, sistemas e serviços de TIC;
- Contribuição para o negócio/Objetivos: (...) - Favorecer o uso eficiente dos recursos institucionais por meio de tecnologia;
- Excelência operacional/Missão: Fornecer serviços de TIC altamente disponíveis e confiáveis;
- Excelência operacional/Objetivos: (...) - Monitoramento e melhoria contínua dos sistemas e infraestruturas de TIC;

Portanto, sendo o PDTIC um veículo de gestão estratégica, podendo ser modelado às necessidades futuras das IFES, consideramos que a demanda em tela está alinhada com o planejamento e gestão dos recursos e processos de TIC da instituição, atendendo aos critérios, princípios e fins almejados pelo PDTIC, e que a mesma se faz necessária para propiciar automação de processos eficiente e de forma independente, adequados às atividades finalísticas da UFDPPar, evitando-se uma contratação isolada e, em consequência, desperdício de recursos.

47. Entendemos, pois, diante do exposto, atendida a exigência relativa ao alinhamento da contratação ora proposta ao PDTIC da Universidade tutora da UFDPPar, o qual, na ausência de instrumento próprio, prevalece enquanto perdurar o Acordo de Cooperação Técnica firmado.

II.7.1.4 - Indicação dos integrantes Técnico e Administrativo e Publicação da Portaria de Constituição da Equipe

48. Concluindo a primeira fase do Planejamento de Contratação, verifica-se a indicação dos representantes técnico e administrativo para composição da Comissão de Planejamento da Contratação, como também houve decisão motivada da autoridade competente da área Administrativa para o prosseguimento da contratação.

49. No entanto, esquadrinhando os autos, não localizei qualquer extrato de publicação da Portaria de Constituição da Equipe de Planejamento da Contratação, o que deve ser providenciado pela Administração, atendendo dessa forma todas as orientações emanadas da IN SGD/ME Nº 94, de 2022, Art. 10, III e IV.

50. Alerta-se a Administração para a necessidade de observância integral dos seguintes parágrafos do art. 10 da IN SGD/ME Nº 94, de 2022 in verbis:

§ 2º Os integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação devem ter ciência expressa das suas indicações e das suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados.

§ 3º Os papéis de integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação não poderão ser acumulados pelo mesmo servidor, salvo quanto aos papéis de Integrante Requisitante e Técnico, em casos excepcionais, mediante justificativa fundamentada nos autos, e aprovados pelo Comitê de Governança Digital do órgão ou entidade.

§ 4º A indicação e a designação da autoridade máxima da Área de TIC para integrar a Equipe de Planejamento da Contratação somente poderá ocorrer mediante justificativa fundamentada nos autos.

51. Cumpre ressaltar, ainda, que, nos termos do art. 9º, §§4º e 5º da mesma IN SGD/ME Nº 94, de 2022, a Equipe de Planejamento da contratação deverá realizar todas as atividades das etapas de Planejamento da Contratação e

acompanhar a fase de Seleção do Fornecedor quando solicitado pelas áreas responsáveis, como também deverá manter registro histórico de:

I - fatos relevantes ocorridos, a exemplo de comunicação e/ou reunião com fornecedores, comunicação e/ou reunião com grupos de trabalho, consulta e audiência públicas, decisão de autoridade competente, ou quaisquer outros fatos que motivem a revisão dos artefatos do Planejamento da Contratação; e

II - documentos gerados e/ou recebidos, a exemplo dos artefatos previstos nesta norma, pesquisas de preço de mercado, e-mails, atas de reunião, dentre outros.

II.7.2 Estudo Técnico Preliminar - ETP

52. A elaboração do Estudo Técnico Preliminar da Contratação tem os requisitos técnicos mínimos a serem obrigatoriamente observados pela Administração previstos no art. 11 da IN SGD/ME Nº 94, de 2022. Conforme já dito, não é atribuição desta Procuradoria analisar o conteúdo do Estudo Técnico Preliminar presente nos autos, uma vez que as questões técnicas saem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da entidade.

53. Destaca-se que, nos termos do art. 9º, § 7º, da mesma IN SGD/ME Nº 94, de 2022, "os artefatos de planejamento da contratação, nos termos desta Instrução Normativa, deverão ser elaborados de forma digital, em sistema disponibilizado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia".

54. Neste ponto do Estudo Técnico Preliminar, reitera-se o teor do art. 9º, § 7º, da IN SGD/ME Nº 94, de 2022, que expressamente determinou a elaboração dos artefatos de planejamento em forma digital, "em sistema disponibilizado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia". Referido sistema é o ETP Digital, conforme previsto na Instrução Normativa SEGES/ME nº 40/2020.

55. Importante destacar que, por ocasião da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, assim como do Termo de Referência, a Administração deve observar o Decreto nº 8.540/2015, que dispõe sobre medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços elencados no anexo e na utilização de telefones celulares corporativos, naquilo que couber.

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

57. Na espécie, percebe-se que os Estudos Preliminares trazidos aos autos contêm, em geral, os elementos exigidos pela IN SGD/ME Nº 94, de 2022, com a respectiva fundamentação, nos termos dos dispositivos acima citados.

II.7.3 Termo de Referência

58. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

59. Importante destacar que, por ocasião da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, assim como do Termo de Referência, a Administração deve observar o Decreto nº 8.540/2015, que dispõe sobre medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços elencados no anexo e na utilização de telefones celulares corporativos, naquilo que couber.

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

61. No caso, consta dos autos o Termo de Referência firmado pelos membros da Equipe de Planejamento da Contratação e aprovado pela Autoridade máxima da área de TIC (págs. 249 a 334), em sua segunda versão, o qual já se encontra adaptado à Lei 14.133/2021, assim como a aprovação pela Autoridade administrativa competente na entidade, em atenção ao § 6º do art. 12 da IN SGD/ME Nº 94, de 2022 (pag. 336) .

62. Assim, sem vício de legalidade, o TR já presente nos autos é viável juridicamente.

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

64. Em todo caso, recomenda-se, neste contexto, que a Administração certifique nos autos se as diretrizes estabelecidas no termo de referência, presente nas páginas 249 a 334, em sua versão corrigida, são as adequadas ao atendimento do interesse público envolvido, se estão compatíveis com o estudo técnico preliminar da contratação e, ainda, se o instrumento contém todos os elementos necessários para a caracterização da contratação, conforme disposição dos normativos trazidos.

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

- o a) utilizar o modelo de termo de referência da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia mais atualizado, disponível em seu sítio eletrônico (<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/templates-e-listas-de-verificacao>);
- o b) atender as disposições anotadas na Portaria SGD/ME nº 6.432, de 15 de junho de 2021 (https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-sgd/me-n-6.432-de-15-de-junho-de-2021-*-326528202)
- o b) também em razão do disposto na IN SGD/ME nº 94, de 2022, a Secretaria de Governo Digital elaborou e disponibilizou em seu sítio na internet (disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br>)

[br/contratacoes/templates-e-listas-de-verificacao](#), além do modelo de termo de referência modelos para a elaboração dos demais documentos para o Planejamento da Contratação de soluções de Tecnologia da Informação, incluindo a Lista de Verificação.

- o c) destacar, formal e visualmente, todas as alterações realizadas no modelo de termo de referência, justificando as inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta.

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

67. Observa-se que foi juntada ao feito declaração da área técnica informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de termo de referência disponibilizado pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, conforme pode se ver no DESPACHO à pag. 393.

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

II.7.4 Mapa de gerenciamento de riscos

69. A última etapa do Planejamento da Contratação está prevista no art. 38 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, e diz respeito ao Gerenciamento de Riscos, cujo respectivo Mapa de Gerenciamento de Riscos reside nas pag, 118 a 131 do presente processo.

70. Ele “*compreende a antecipação a eventuais problemas que podem ocorrer durante o processo de contratação e execução do contrato, bem assim, após seu término, alcançando desde a fase inicial do planejamento até o tempo de vida útil do contrato, do produto gerado ou dos serviços que serão usufruídos. (...) Antecipando-se os riscos, buscam-se meios de sua mitigação, de forma que os impactos sejam os menos danosos, quando não inteiramente afastados*” (CAVALCANTI, Augusto Sherman. *in O novo modelo de contratação de soluções de TI pela Administração Pública*, Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 109).

71. Sobre o gerenciamento de riscos, o art. 38 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, estabelece os requisitos necessários para sua correta realização, os quais devem ser observados pela Administração.

72. Quanto ao Mapa de Gerenciamento de Riscos, percebe-se que foi juntado aos autos (pags. 172 a 184), constando ainda a informação de utilização do modelo disponibilizado pela AGU, conforme DESPACHO Nº 14/2023 - CPPGTIC/UFDPAR.

73. Ainda relativamente à fase de Planejamento, importa ressaltar a necessidade de oferecer transparência aos documentos produzidos, conforme disciplina o Art. 34 da IN IN SGD/ME nº 94, de 2022:

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 - Estudo Técnico Preliminar da Contratação e Termo de Referência:

- 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.

II.8 - Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

74. A necessidade da contratação foi objeto de disciplina no art. 15 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, que prevê que a justificativa para contratação deverá conter, pelo menos: I - o alinhamento da solução de TIC com os instrumentos

de planejamento elencados no art. 6º; II - a relação entre a necessidade da contratação da solução de TIC e os respectivos volumes e características do objeto; III - a forma de cálculo utilizada para a definição do quantitativo de bens e serviços que compõem a solução; IV - os resultados e benefícios a serem alcançados com a contratação; e V - a motivação para permitir adesões por parte de órgãos ou entidades não participantes, nos casos de formação de Ata de Registro de Preços passível de adesões.

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

76. No caso vertente, consta apresentação de justificativa para a contratação, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método amparado por documentos juntados aos autos, desde o Documento de Formalização de Demanda até o Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência.

77. Ressaltamos ainda que 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 (art. 13 da Instrução Normativa ME nº 94, de 2022 e art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021). Dessa forma, recomenda-se que a Administração verifique se tais especificações técnicas são adstritas àquelas essenciais à contratação, e não contêm eventuais elementos que possam comprometer a competitividade do certame ou o fornecimento dos bens, já que esta Procuradoria não possui expertise para avaliar a amplitude das características técnicas do objeto exigidas no Termo de Referência.

78. Acerca da especificação do objeto da pretendida contratação, o art. 16 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, atualizado pela IN SGD/ME nº 31, de 2021, traz minuciosa disciplina a respeito, a qual deve ser integralmente observada pela Administração. Recomenda-se que a Administração certifique expressamente que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima contidas no referido art. 16, inclusive em relação ao item 7 e subitens do Anexo I da mesma IN, que disciplina questões específicas acerca de requisitos e obrigações quanto à segurança da informação e privacidade.

II.9 Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

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

- a) definir os critérios e práticas sustentáveis no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a adequação da especificação do objeto da contratação e das obrigações da contratada aos critérios e às práticas de sustentabilidade dos mesmos nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.

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

81. Em acréscimo, por se tratar de contratação de solução de tecnologia da informação, incide o Decreto nº 7.174, de 2010, o qual instituiu a necessidade de inclusão, no instrumento convocatório, da exigência de certificações emitidas por instituições públicas ou privadas credenciadas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, que atestem, conforme regulamentação específica, a adequação em segurança para o usuário e instalações, compatibilidade eletromagnética e consumo de energia (art. 3º, II).

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

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

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

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

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

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

83. A Portaria INMETRO nº 170, de 10 de abril de 2012, regulamentando o citado Decreto nº 7.174, de 2010, aprovou os requisitos para o Programa de Avaliação da Conformidade de Bens de Informática com foco na segurança, na compatibilidade eletromagnética e na eficiência energética, através do mecanismo de certificação voluntária, atendendo aos requisitos normativos, visando à diminuição de acidentes, o aumento da qualidade e diminuição do consumo de energia dos produtos. E, ainda, instituiu a certificação voluntária para Bens de Informática, a qual deverá ser realizada por Organismo de Certificação de Produto – OCP, acreditado pelo INMETRO, consoante o estabelecido nos Requisitos por ela aprovados.

84. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomenda-se consultas ao art. 6º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 01, de 2010, e ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (4ª edição, revista, atualizada e ampliada. Agosto/2021), disponibilizado pela Consultoria-Geral da União no sítio <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-licitacoes-e-contratos/licitacoes-sustentaveis>.

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

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

87. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração adotou, como requisito para contratação (item 4 do Termo de referência - pag. 261), o atendimento dos critérios e práticas de sustentabilidade previstos pela legislação referenciada.

II.10 Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

88. As contratações celebradas pela Administração exigem a prévia realização de pesquisa de mercado, bem como a estimativa de gastos, conforme preceituam os incisos IV e §1º, VI do Art. 18 e Art. 23, todos da Lei nº 14.133 de 2021 e, no caso das contratações de soluções de TIC, o disposto no art. 20 da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022, que, expressamente, determina seja a pesquisa de mercado realizada com base na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que disciplina o tema e deve ser observada.

89. Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de análise comparativa de custos constante do ETP (pag 98 a 107), com comprovações das pesquisas realizadas (anexo II do ETP - pag. 41 e JUSTIFICATIVA DE PREÇO à pag. 210), como também foi juntada JUSTIFICATIVA DE PREÇO (pag. 241/215).

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

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

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

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

94. Observou-se ainda que a Administração declarou expressamente que a pretendida contratação não envolve itens constantes nos Catálogo de Soluções de TIC com Condições Padronizadas, não cabendo, portanto, a sua utilização, como parâmetro máximo para as estimativas de preços (pág. 413).

II.11 Da participação de ME, EPP e Cooperativas

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

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

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

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

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

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

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

Diante disso, verifica-se, no caso, que a estimativa do valor da contratação ultrapassa R\$ 80.000,00, não sendo hipótese de participação exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte.

II.12 -Direito de preferência.

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

102. Neste sentido, a Administração, no item 11.3 do termo de referência (Justificativa para a Aplicação do Direito de Preferência e Margens de Preferência), fez constar que serão aplicadas as regras da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (arts. 44 e 45), bem assim do Decreto nº 7.174, de 2010 (art. 8º).

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

II.13 Das Minutas Padronizadas da AGU – EDITAL E CONTRATO

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

105. Dito isso, consta dos autos que foram utilizadas as minutas padronizadas de edital e contrato disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União, conforme se vê no DESPACHO à página 393.

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

107. Quanto ao uso propriamente dito dos modelos, não há ressalvas a fazer, pois foram adotadas as seguintes minutas, divulgadas em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/modelos-da-lei-14-133-21-para-bens-e-servicos-de-tic>:

1. [MODELO DE EDITAL PREGÃO SRP TIC - LEI 14.133](#)
2. [TERMO DE REFERENCIA COMPRAS TIC - LEI 14.133](#)
3. [TERMO DE REFERENCIA SERVIÇOS TIC - LEI 14.133](#)
4. [MODELO CONTRATO - TIC - COMPRAS - LEI 14.133](#)
5. [MODELO CONTRATO - TIC - SERVIÇOS - LEI 14.133](#)
6. [LISTAS DE VERIFICAÇÃO - TIC - LEI 14.133](#)

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

109. Sobre o tema, essa Procuradoria recomenda aos setores responsáveis desta IFES a leitura do relatório da última auditoria realizada, a qual, salvo engano, orienta a Administração a limitar a prática de relacionar a minuta contratual e do edital ao termo de referência, passando a adotar expressamente a regulamentação no edital e no contrato.

II.14 DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

110. Conforme o art. 54 da Lei 14.133/2021, deverá ser providenciada a divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), como também é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

111. Ainda, segundo §2º é facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

112. Ademais, de acordo com § 3º do mesmo artigo trazido, "após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos".

113. Cabe aqui repisar a observação já trazida neste parecer, relativamente à obrigatoriedade de divulgação de documentos produzidos na fase de planejamento da contratação, cuja previsão expressa consta da IN SGD/ME Nº 94, de 2022.

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

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

115. **Deverá, portanto, a Administração prezar pela publicidade dos atos na forma disciplinada nos itens 110, 112, 113 e**

III - CONCLUSÃO

116. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da aprovação da minuta do edital do pregão eletrônico e dos respectivos anexos condicionada ao prévio atendimento das recomendações formuladas neste parecer constante dos itens 49, 56, 64, 77, 78, 109 e 115, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

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

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

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

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

Retorne-se ao Órgão consulente.

Parnaíba, 07 de agosto de 2023.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
JOÃO VINÍCIUS BRITO DA SILVA
Procurador Federal junto à UFDPAr

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23855001146202311 e da chave de acesso 7dd5dfdf

Documento assinado eletronicamente por JOAO VINICIUS BRITO DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1243633803 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAO VINICIUS BRITO DA SILVA. Data e Hora: 07-08-2023 11:14. Número de Série: 47791450424677589225189570988. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
