



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO
ALEGRE/RS

PARECER n. 00087/2022/PF-UFCSPA/PGF/AGU

NUP: 23103.011539/2022-55

INTERESSADOS: PRÓ-REITORA DE PLANEJAMENTO (PROPLAN)

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

I - DIRETO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002 E DECRETO Nº 10.024, DE 20 DE SETEMBRO 2019. SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. INSTRUÇÃO NORMATIVA SGD/ME Nº 01, DE 4 DE ABRIL DE 2019.

II - CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO HIPERCONVERGENTE, SOFTWARE DE BACKUP PARA AMPLIAÇÃO DA INFRAESTRUTURA COMPUTACIONAL E RENOVAÇÃO DE SUBSCRIÇÃO DO SOFTWARE DE GERENCIAMENTO PARA O CLUSTER EXISTENTE.

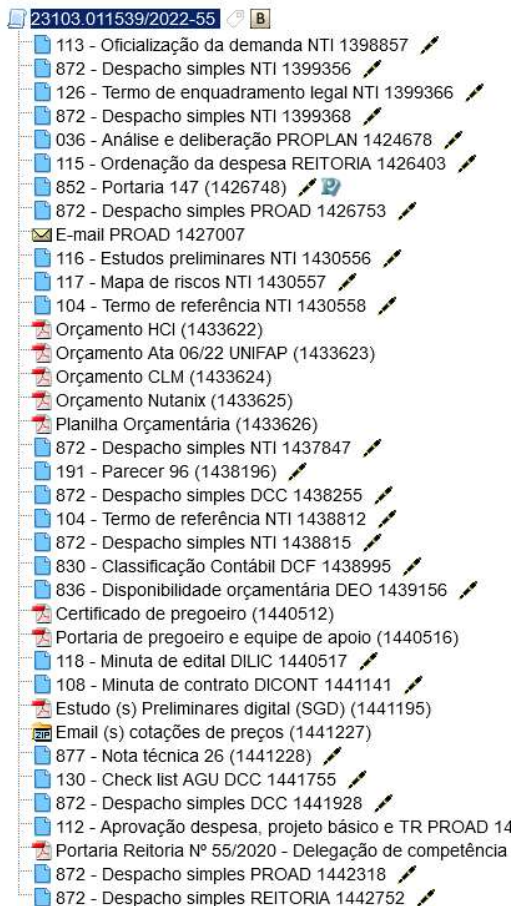
III - ART. 3º DA LEI Nº 8.248, DE 23 DE OUTUBRO DE 1991. DECRETO Nº 7.174, DE 12 DE MAIO DE 2010. SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. OBSERVÂNCIA DA INSTRUÇÃO NORMATIVA SGD/ME Nº 01, DE 4 DE ABRIL DE 2019.

IV - ANÁLISE DAS MINUTAS DE EDITAL E CONTRATO. ART. 38, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da minuta do Edital do Pregão Eletrônico, que tem por objeto a contratação de solução de tecnologia da informação que consiste em "*solução hiperconvergente, software de backup para ampliação da infraestrutura computacional e renovação de subscrição do software de gerenciamento para o cluster existente*", no valor estimado de R\$ 3.902.689,70 (três milhões, novecentos e dois mil, seiscentos e oitenta e nove reais e setenta centavos).

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



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

É o suficiente relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

4. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (4ª edição, 2016), que assim dispõe:

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

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

5. Consoante se observa no docs SEI! 1398857 e 1399356, 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 nº 01, de 4 de maio de 2019**, da Secretaria de Governo Digital, do Ministério da Economia (IN SGD/ME nº 01, de 2019)

6. 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, processos e técnicas utilizados para obter, processar, armazenar, disseminar e fazer uso de informações*”.

7. Antes de iniciar a análise propriamente dita da aludida IN SGD/ME nº 01, de 2019, 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) “*o disposto no art. 3º do Decreto nº 9.507, de 2018, inclusive gestão de processos de TIC e gestão de segurança da informação*”.

8. Dessa forma, observa-se que o objeto a ser contratado é uma solução de tecnologia da informação e comunicação, composto de solução hiperconvergente, software de backup para ampliação da infraestrutura computacional e renovação de subscrição do software de gerenciamento para o cluster existente.

9. **A Administração, por sua autoridade competente, expressamente declarou que "o objeto da contratação não incide nas hipóteses vedadas pelos artigos 3º e 4º da IN SGD/ME nº 1/2019, uma vez que se trata de uma solução única, sendo que o não fracionamento em licitações diversas foi devidamente justificada nos Estudos Técnicos Preliminares"** (SEi! 1441228).

10. 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 01, de 2019, será tratado no tópico seguinte.

11. Ainda nas vedações, a IN SGD/ME nº 01, de 2019, no art. 5º, traz mais um rol de vedações a serem obrigatoriamente observadas pela Administração,

12. Ademais, deve a Administração, por força do art. 8º, § 2º, da IN SGD/ME nº 01, de 2019, observar as normas específicas para contratação dos objetos descritos no Anexo da mesma IN, quais sejam, licenciamento de software e serviços agregados; solução de autenticação para serviços públicos digitais; serviços de desenvolvimento, sustentação e manutenção de software; infraestrutura de centro de dados, serviços em nuvem, sala-cofre e sala segura; serviços de desenvolvimento, sustentação e manutenção de portais na internet. Recomenda-se, pois, que a Administração, por sua autoridade competente, certifique expressamente se o objeto da pretendida contratação se subsume a algum desses conceitos e, em caso positivo, ateste expressamente o atendimento das condições específicas ali disciplinadas.

13. Em especial, deve ser destacado que, **em se tratando de contratação de serviços de operação de infraestrutura e atendimento a usuários de Tecnologia da Informação e Comunicação no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal**, deve ser integralmente observada a Portaria SGD/ME nº 6.432, de 15 de junho de 2021, a qual traça modelo específico de contratação para o referido objeto. Considerando que a referida Portaria disciplina aspectos eminentemente técnicos, de competência da Administração, recomenda-se que seja certificado, pela área competente, o atendimento integral a seus comandos.

14. Referido modelo é de utilização obrigatória e deve ser adaptado às características do órgão ou entidade, tendo sido estabelecido frente às recomendações dispostas no Acórdão nº 2.037/2019-TCU-Plenário e no Acórdão nº 1.508/2020-TCU-Plenário. **De forma excepcional, admite-se a utilização de outros modelos para a contratação de serviços técnicos especializados de operação de infraestrutura e atendimento a usuários de TIC**, desde que solicitado via ofício e obtida a autorização prévia da SGD (art. 3º, parágrafo único).

15. Lembra-se que o serviço de operação de infraestrutura de TIC foi conceituado no item 2.1.1 do Anexo I da citada Portaria como “*a prestação de serviços técnicos que estão relacionados à segurança da informação, intercomunicação e rede de comunicação de voz e dados, banco de dados, servidores de rede, sistemas operacionais, sistemas de backup, recursos de armazenamento de dados, monitoramento e gerenciamento operacional*”, caracterizando “*um serviço fundamental para a garantia da disponibilidade, integridade, resiliência e segurança de recursos tecnológicos necessários para a sustentação de quaisquer serviços baseado em TIC do órgão*” (item 2.1.2 do Anexo I da Portaria).

16. Assim, o objetivo do modelo proposto pela SGD/ME compreende "*a implantação, manutenção, melhorias e execução contínua de serviços relacionados à monitoração e à sustentação de infraestrutura de TIC e suporte técnico de microinformática aos usuários do órgão*", nos termos do item 2.3.1 do Anexo I da Portaria, cujo modelo de referência abrange os seguintes serviços indicados no item 2.3.2 do Anexo I da Portaria.

17. Salvo melhor juízo, **não se encontra nos autos manifestação técnica do setor responsável acerca do enquadramento da presente contratação aos termos da mencionada Portaria.** Face ao exposto, recomenda-se, preliminarmente, que seja avaliado e certificado pela UFCSPA se o objeto da contratação pretendida se insere no modelo de contratação de serviços de operação de infraestrutura e atendimento a usuários de Tecnologia da Informação e Comunicação, previsto na Portaria em referência. Sendo o caso, deverá certificar se foi observado o modelo normatizado ou se será necessário realizar adaptações nos documentos de planejamento da contratação para o fiel cumprimento da norma. Em caso positivo, deve haver expressa indicação técnica de que a portaria foi atendida. Caso este ato normativo não tenha sido observado pelo setor competente, recomenda-se:

- ou que seja solicitada via ofício e obtida autorização prévia da SGD para a contratação em formato distinto do apresentado na Portaria, nos termos do item 1.4 do Anexo I;
- ou que ela seja observada integralmente, inclusive com a realização das adaptações nos documentos de planejamento da contratação, nos termos do item 1.3 do Anexo I, caso em que deverão os autos serem submetidos a nova análise jurídica.

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

4. DA AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS

19. No doc. SEI! 1426403 **consta autorização** para abertura do procedimento licitatório, conforme art. 8º, V, do Decreto n. 10.024, de 20 de setembro 2019.

20. Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

21. Tratando-se especificamente de contratação de solução de TIC, além da referida autorização para firmar o presente contrato, a IN SGD/ME n. 01, de 2019 exige, no seu art. 1º, § 2º, com redação determinada pela Instrução Normativa SGD/ME nº 31, de 2021, que "*Os órgãos e entidades deverão observar os limites de valores para os quais os processos de contratações de TIC deverão ser submetidos à aprovação prévia do Órgão Central do SISP, conforme disposto no art. 9º-A do Decreto nº 7.579, de 11 de outubro 2011, regulamentado pela Instrução Normativa SGD/ME nº 5, de 11 de janeiro de 2021*".

22. O art. 9º-A do Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, com redação dada pelo Decreto nº 10.230, de 5 de fevereiro de 2020, assim dispõe:

Art. 9º-A O Órgão Central do SISP estabelecerá os limites de valores a partir dos quais os órgãos setoriais, seccionais e correlatos do SISP submeterão processos de contratação de bens ou serviços de tecnologia da informação e comunicação à sua aprovação. ([Redação dada pelo Decreto nº 10.230, de 2020](#)).

23. O mencionado art. 9º-A do Decreto nº 7.579, de 2011, a seu turno, foi regulamentado pela Instrução Normativa SGD/ME nº 05, de 11 de janeiro de 2021, cujo art. 2º assinala que os órgãos e entidades "*deverão submeter à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia solicitação de aprovação de: I - contratações relativas a bens e serviços de TIC, para efeito do disposto no art. 9º-A do Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, com valor global estimado do objeto superior a 20 (vinte) vezes o previsto no art. 23, inciso II, alínea "c", da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*".

24. O art. 23, II, 'c', da Lei nº 8.666, de 1993, atualizado pelo Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, registra a cifra de R\$ 1.430.000,00. Consequentemente, o valor de 20 vezes esse numerário totaliza R\$ 28.600.000,00.

25. Considerando-se que o valor estimado da contratação, como se observa doc. SEI! 14338812, **não ultrapassa esse valor, não é necessária a submissão dos autos à aprovação da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia.**

5. DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

26. Vê-se, que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois os bens e serviços a serem contratados foram qualificados como comuns pela unidade técnica (art. 1º da Lei nº 10.520, de 2002, c/c Orientação Normativa AGU nº 54, de 25 de abril de 2014 e 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 01, de 2019), **conforme se lê no doc SEI! 1399366**. Destaque-se que, à luz do art. 4º, X, da Lei nº 10.520, de 2002, c/c art. 7º do Decreto nº 10.024, de 2019 e 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 01, de 2019, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

6. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

6.1 Do planejamento da contratação de solução de tecnologia da informação e certificação de alinhamento aos instrumentos de planejamento institucionais.

27. Segundo a IN SGD/ME nº 01, de 2019, em seu art. 6º, as contratações de Soluções de TIC deverão ser precedidas de planejamento, observando-se a necessidade de haver:

1. harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) da entidade, elaborado conforme Portaria SGD/ME nº 778, de 4 de abril de 2019;
2. previsão no Plano Anual de Contratações da entidade, definido na Instrução Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia;
3. alinhamento à Estratégia de Governo Digital, especificada no Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020; e
4. integração à Plataforma de Cidadania Digital, nos termos do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, quando tiverem objeto a oferta digital de serviços públicos.

28. Desse modo, o procedimento, nos termos do art. 8º, da IN SGD/ME nº 01, de 2019, deverá seguir três fases, a saber:

1. Planejamento da Contratação;
2. Seleção do Fornecedor; e
3. Gestão do Contrato

29. Na espécie, observa-se, no item A.3.A do Termo de Referência, que o setor responsável afirma que a presente contratação está de acordo com o PDTIC; prevista no Plano Anual de Contratações; alinhada à Estratégia de Governo Digital.

6.2 Das etapas do planejamento da contratação de solução de TI e exame jurídico dos respectivos documentos

30. De acordo com o art. 10 da IN SGD/ME nº 01, de 2019, o planejamento da contratação se inicia com o recebimento, pela Área de Tecnologia da Informação, do Documento de Oficialização da Demanda, a cargo da Área Requisitante da Solução, prosseguindo, ainda, nas seguintes etapas:

1. Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;
2. Estudo Técnico Preliminar da Contratação;

3. Análise de Riscos e
4. Termo de Referência.

6.3 Documento de oficialização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

31. Consoante o art. 2º, X, da IN SGD/ME nº 01, de 2019, o documento de oficialização da demanda é o *"documento que contém o detalhamento da necessidade da Área Requisitante da solução a ser atendida pela contratação."* Nessa linha, seus requisitos específicos foram traçados do art. 10 da mesma.

32. Da análise do documento de oficialização da demanda, juntado no doc SEI! 1398857, percebe-se que foram previstos os conteúdos do artigo acima citado, bem como os demais previstos no modelo de documento de oficialização da demanda divulgado pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, especialmente a identificação da demanda e a identificação e ciência dos membros da equipe de planejamento.

33. *In casu*, **consta dos autos, como se vê no doc SEI! 1399356, a pertinente manifestação da Área de TIC**, atestando o alinhamento da contratação ao PDTIC e ao Plano Anual de Contratações, e indicando o Integrante Técnico para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.

34. Neste ponto do Estudo Técnico Preliminar, destaca-se que o art. 9º, § 8º, da IN SGD/ME nº 01, de 2019, incluído pela IN SGD/ME nº 31, de 2021, 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.

35. Na espécie, **percebe-se que os Estudos Preliminares trazidos aos autos contêm, em geral**, os elementos exigidos pela IN SGD/ME nº 01, de 2019, com a respectiva fundamentação, nos termos dos dispositivos acima citados.

6.4 Termo de referência

36. O Termo de Referência é o documento que deverá conter os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, o critério de aceitação do objeto, os deveres das partes, a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços, o prazo para execução do contrato e as sanções (conforme definição do art. 3º, inciso XI, do Decreto nº 10.024, de 2019), devendo observar, ainda, as diretrizes constantes do Anexo V da IN SEGES/MP nº 5, de 26 de maio de 2017, aplicável subsidiariamente, no caso.

37. Especificamente quanto à contratação de solução de tecnologia da informação e comunicação, encontra-se no art. 12 da IN SGD/ME nº 01, de 2019 o Termo de Referência, que será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação a partir do Estudo Técnico Preliminar da Contratação. 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.

38. No caso, **consta dos autos o termo de referência (SEI! 1438812)**, firmado pelos membros da Equipe de Planejamento da Contratação e pela Autoridade máxima da área de TIC, assim como foi aprovado pela Autoridade administrativa competente na entidade, em atenção ao § 6º do art. 12 da IN SGD/ME nº 01, de 2019.

39. 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) também em razão do disposto na IN SGD/ME nº 1, de 2019, a Secretaria de Governo Digital elaborou e disponibilizou em seu sítio na internet (disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/templates-e-listas-de-verificacao> Acessado em 16/08/2021), além do modelo de termo de referência modelos para a elaboração dos seguintes documentos para o Planejamento da Contratação de soluções de Tecnologia da Informação: documento de oficialização da demanda; estudo técnico preliminar; mapa de gerenciamento de riscos; histórico da gestão do contrato; ordem de serviço; termo de ciência; termo de compromisso de manutenção do sigilo; termo de recebimento provisório; termo de recebimento definitivo e termo de encerramento do contrato, pelo que desde já se recomenda sua adoção integral. no mesmo sítio há ainda a indicação de uma lista de verificação para contratação de soluções de TIC, atualmente em revisão, a qual deverá ser utilizada nessas contratações, tão logo esteja disponível.
- 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.

40. 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.

41. 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 (SEI! 1441755 - item 14.1).

6.5 Mapa de gerenciamento de riscos

42. A última etapa do Planejamento da Contratação está no art. 38 da IN SGD/ME nº 01, de 2019, e diz respeito ao Gerenciamento de Riscos, cujo respectivo Mapa de Gerenciamento de Riscos reside no doc. SEI! 1430557. 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).

43. Sobre o gerenciamento de riscos, o art. 38 da IN SGD/ME nº 01, de 2019, estabelece os requisitos necessários para sua correta realização, os quais devem ser observados pela Administração.

44. Sem adentrar ao mérito dos riscos e ações de controle previstos no documento apresentado pela Equipe de Planejamento, **parece-nos que, em princípio, o Gerenciamento de Riscos (no doc. SEI! 1430557) elaborado com base no modelo divulgado pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, também atende ao disposto no art. 38 da IN SGD/ME nº 01, de 2019**, ressaltando-se que a avaliação de riscos e eventuais providências para seu tratamento é matéria técnica, de competência exclusiva dos órgãos técnicos específicos da Administração, refugindo às atribuições da Procuradoria a análise de seu conteúdo, nos termos do já citado Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

6.6 Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

45. 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.

46. 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.

6.7 Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

47. As contratações celebradas pela Administração exigem a prévia realização de pesquisa de mercado, bem como a estimativa de gastos, conforme preceituam os artigos 7º, § 2º; 40, § 2º, II e 43, IV, todos da Lei nº 8.666, de 1993 e no caso das contratações de soluções de TIC, o disposto no art. 20 da Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 2019, que, expressamente, determina seja a pesquisa de mercado realizada com base na Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 5 de agosto de 2020, que disciplina o tema e deve ser observada.

48. Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços elaborada pela Administração, **porém sem identificação dos responsáveis por sua elaboração, salvo a indicação do item 31 do doc SEi! 1441755.**

49. 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.

50. Há que se ressaltar, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 2020. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

- o a pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo, a identificação do agente responsável pela cotação, a caracterização das fontes consultadas, a série de preços coletados, o método matemático aplicado para a definição do valor estimado e as justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável;
- o 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;
- o entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas o “painel de preços” e as “aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório” em detrimento da “pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” e “pesquisa com os fornecedores”, cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme Acórdão TCU nº 1.445/2015 - Plenário;
- o quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, deverá ser observado prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado; obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total, número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço e telefone de contato; e data de emissão; e registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação;
- o devem ser utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros previstos na referida IN, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados, podendo ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente;
- o a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
- o os preços coletados devem ser examinados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados;
- o por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais;

- excepcionalmente, admite-se a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovado pela autoridade competente;
- 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;
- o preço máximo a ser praticado na contratação poderá assumir valor distinto do preço estimado na pesquisa de preços feita na forma desta Instrução Normativa, vedado qualquer critério estatístico ou matemático que incida a maior sobre os preços máximos;
- o preço máximo poderá ser definido a partir do preço estimado na pesquisa de preço, acrescido ou subtraído de determinado percentual, de forma justificada, o qual deve ser definido de forma a aliar a atratividade do mercado e a mitigação de risco de sobrepreço;
- a estimativa dos preços de mercado deverá levar em consideração todas as variáveis correlacionadas, como quantidade/volume de serviços/bens, propiciando que eventuais ganhos de escala, oriundos de grandes contratações, reflitam a redução nos preços obtidos pelas cotações prévias ao certame.

51. **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.**

52. Se, por alguma razão, for tecnicamente inviável a adoção dos dois parâmetros preferenciais (Painel de Preços e pesquisa em contratações públicas similares), deverá ser trazida aos autos justificativa para o não atendimento da orientação, observada a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 143/2018, segundo a qual:

II - Deve o gestor ficar atento aos casos nos quais a utilização dos parâmetros previstos nos incisos I e II do artigo 2º da IN nº 05/2014-SLTI/MP se mostre ineficaz, situações essas em que as orientações do TCU para o uso do conceito de “cesta de preços aceitáveis” devem prevalecer, ou seja, a pesquisa de preços deve ser feita em variadas fontes, tais como: contratações com entes públicos, pesquisa com fornecedores, bancos de preços, tabelas de fabricantes, sites especializados, entre outros, sempre buscando o preço de mercado do que se deseja adquirir;

53. Já por força do art. 5º, § 2º, II, da IN SEGES/ME nº 73, de 2020, deverá a Administração, outrossim, certificar nos autos:

- a) que houve a obtenção de propostas formais de fornecedores, contendo, no mínimo:
 - a.1. descrição do objeto, valor unitário e total;
 - a.2. número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
 - endereço e telefone de contato; e
 - a.3. data de emissão; e
- b) que os orçamentos considerados na pesquisa estão compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

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

6.8 Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

55. Houve a juntada no doc SEI! 1440516 de documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 3º, IV, da Lei nº 10.520, de 2002, e arts. 13, I; 14, V e 16, I e II, do Decreto nº 10.024, de 2019), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

6.9 Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

56. 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.

57. 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.

58. 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.

59. 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.

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

- de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
- 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.

61. Diante disso, **verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação ultrapassa R\$ 80.000,00.** Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame. Ademais, deve ser observado que o item licitado está acima de R\$80.000,00 (oitenta mil reais), de modo que a disputa não será exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte.

6.10 Direito de preferência.

62. 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.

63. Neste sentido, **a Administração, no item 12.2 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).

7. DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL E CONTRATO

64. 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. 41 da IN SGD/ME nº 1, de 2019, c/c art. 35 da IN SEGES/MP nº 5, de 2017).

65. Dito isso, consta dos autos que foram utilizadas as minutas padronizadas de edital e contrato elaboradas e disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União, conforme se vê no item 37 do doc SEI! 1441755.

8. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

66. No presente caso, em atenção aos arts. 7º, § 2º, inciso III, e 38, *caput*, da Lei nº 8.666, de 1993, c/c o art. 8º, inciso IV, do Decreto nº 10.024, de 2019, **consta do processo (no doc. SEI! 1439156) a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários** necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

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

9. PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

68. Conforme os arts. 20 e 21 do Decreto nº 10.024, de 2019, deverá ser providenciada a publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União, no sítio eletrônico oficial do órgão promotor da licitação e no endereço eletrônico <https://www.gov.br/compras/pt-br/>, observando-se, a partir dessa data, o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação pelos licitantes.

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

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

10. CONCLUSÃO

70. Pelo exposto, **a Advocacia-Geral da União**, por intermédio da Procuradoria Federal junto à UFCSPA (art.131 da Constituição Federal, art. 11, IV, "b" da Lei Complementar n. 73/93 e art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93), **opina pela viabilidade jurídica da licitação em apreço, e aprova as minuta apresentadas**, condicionada ao prévio atendimento das recomendações formuladas neste parecer, em especial dos parágrafos 12 e 17 e do item 6.7.

Encaminhe-se à Reitoria.

Porto Alegre, 16 de agosto de 2022.

Alexandre Brentano
Procurador Federal
Procurador-Chefe da PF-UFCSPA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23103011539202255 e da chave de acesso d0d31f5e

Documento assinado eletronicamente por ALEXANDRE BRENTANO, 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 960944960 e chave de acesso d0d31f5e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-08-2022 16:46. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
