



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE AQUISIÇÕES
PARECER n. 00197/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU

NUP: 19973.106576/2023-13

INTERESSADOS: SECRETARIA DE GESTÃO E INOVAÇÃO - CENTRAL DE COMPRAS - SEGES/MGI

ASSUNTOS:

EMENTA:

I - Licitação (pregão eletrônico). Escolha da proposta mais vantajosa para contratação de licenças de softwares de Design Gráfico, com direito de atualização e suporte para o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

II - Legislação Aplicável: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021; Decreto nº 10.818, de 27 de setembro de 2021; Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021; Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021; Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022; Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022; Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022; Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022; Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022; Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, e; Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022.

III - Valor estimado: R\$ 106.963.469,44 (cento e seis milhões, novecentos e sessenta e três mil, quatrocentos e sessenta e nove reais e quarenta e quatro centavos).

IV - Resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, entende-se pelo prosseguimento do feito, desde que observadas as recomendações constantes neste opinativo.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo, que tem por objeto a realização de pregão, na forma eletrônica, para contratação de licenças de softwares de Design Gráfico, com direito de atualização e suporte para o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

2. Os presentes autos, enviados via sistema SAPIENS, foram distribuídos para análise e emissão de parecer, nos termos do *caput* e §§ 1º e 4º do art. 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e nos termos do art. 11, VI, *a*, da LC nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, encontrando-se instruídos com os seguintes documentos, no que interessa à presente análise:

- o Documento de Oficialização de Demanda (34788407);
- o Identificação e ciência dos integrantes da equipe de planejamento da contratação (37548430);
- o Portaria de instituição de Equipe de Planejamento da Contratação (38203966; 40986878);
- o Autorização de abertura de Intenção de Registro de Preços (39965119);
- o Publicação da IRP (39980854);
- o Relação de interessados que acudiram à IRP (40369011; 40369115; 40369231);
- o Matriz de gerenciamento de riscos (41644182);
- o Mapa comparativo de preços (41849537);
- o Estudo Técnico Preliminar nº 3/2024 (41916302);
- o Termo de Referência nº 36/2023 (41942647);
- o Nota técnica nº 11629/2024/MGI (40966958);
- o Portaria de designação de pregoeiro e equipe de apoio (41954476);
- o Minuta de edital (41954560);
- o Minuta de ata de registro de preços (41954611);
- o Minuta de contrato (41954654);
- o Declaração de utilização de modelos AGU/MGI (41955136);
- o Nota Técnica nº 19907/2024/MGI (42021053).

3. Ressalta-se que a apreciação será realizada com lastro nos documentos juntados ao processo em epígrafe constante do Sistema SAPIENS em 23 de maio de 2024, data do último documento constante do Sistema quando da realização da presente manifestação jurídica.

4. Em síntese, é o que interessa relatar. Passa-se à análise jurídica.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 Finalidade e abrangência do parecer jurídico

5. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Envolve, consequentemente, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas dos editais e seus anexos.

6. A atribuição desta Coordenação-Geral Jurídica de Aquisições é justamente apontar possíveis riscos do ponto de

vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

7. Importante salientar que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos (conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, “*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*”).

8. 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.

9. Por outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, no entendimento desta Diretoria de Aquisições, a ausência de tais documentos, por si, não representa óbice ao prosseguimento do feito.

10. Finalmente, insta mencionar 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.

2.2 Avaliação de conformidade legal

11. Fundamentado nos princípios inseridos no art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021, antes do envio do processo para análise jurídica, deverá ser realizada uma avaliação de conformidade legal do procedimento de contratação, mediante adoção da lista de verificação elaborada pela Advocacia-Geral da União para Contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, disponível 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/arquivos/modelo_listas_de_verificacao_tic_lei_14-133_v-maio23.docx

12. No presente caso, verifica-se que o órgão realizou a avaliação de conformidade legal, exarando a Nota Técnica nº 19907/2024/MGI (42021053). Não obstante, após cumpridas as recomendações constantes do presente parecer, **sugere-se** anexar a lista de verificação acima citada.

2.3 Adequação da modalidade licitatória eleita

13. A escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, mostra-se adequada, pois os bens e serviços a serem contratados foram qualificados como comuns pela unidade técnica, no Termo de Referência, em conformidade com o disposto no art. 6º, incisos XIII e XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, no art. 25, parágrafo único, da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022, bem como na Orientação Normativa AGU nº 54, de 25 de abril de 2014.

14. Destaque-se que, à luz do art. 9º, § 1º, do Decreto 7.174, de 12 de maio de 2010, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço.

2.4 Identificação, delimitação e qualificação do objeto da contratação como solução de Tecnologia da Informação e Comunicação

15. De acordo com a minuta de edital (41954560), o presente processo destina-se contratação de licenças de softwares de Design Gráfico, com direito de atualização e suporte para o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

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

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

18. Cabe relevar, ainda, as vedações contidas no art. 5º da IN SGD/ME nº 94/2022. Desse modo, **recomenda-se** que sejam integralmente observadas pela Administração, no que couber. Nesse sentido, a Administração deve se abster de interferir diretamente na gestão da empresa contratada e de seus empregados, uma vez que tais condutas podem configurar uma terceirização ilícita.

19. Ademais, deve a Administração, por força do art. 8º, § 2º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022, observar as normas específicas para contratação dos objetos descritos no Anexo da mesma IN, quais sejam, licenciamento de software e serviços agregados; solução de autenticação para serviços públicos digitais; serviços de desenvolvimento, sustentação e manutenção de software; infraestrutura de centro de dados, serviços em nuvem, sala-cofre e sala segura; serviços de desenvolvimento, sustentação e manutenção de portais na internet e aquisições de ativos de tecnologia da informação e comunicação. **Recomenda-se**, pois, que a Administração certifique expressamente se o objeto da pretendida contratação se subsume a algum desses conceitos e, em caso positivo, ateste expressamente o atendimento das condições específicas ali disciplinadas.

2.5 Autorização para celebração de novos contratos de TIC e obediências às normas de governança

20. Para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193/19. A Portaria nº 7.828/2022 estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193/19. No caso, não vislumbramos a autorização de que trata o art. 3º da Portaria nº 7.828/2022, nem a comprovação de que se trata, ou não, de atividade de custeio, **recomendando-se** incluir esta informação no Estudo Técnico Preliminar.

21. **Recomenda-se** que a Administração certifique a obediência ao disposto no art. 3º, § 1º, do Decreto nº 10.193/19, quanto às regras internas de competência no âmbito do órgão para autorização da presente contratação e das aprovações dos artefatos do certame.

22. Deverá ser atestado nos autos, ainda, que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da Entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (Decreto nº 10.947/22, art. 7º da IN SEGES/ME nº 81/2022 e, Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021). No caso dos autos, o Termo de Referência informa que a contratação está prevista no PAC de 2023. **Recomenda-se** que a Administração ateste que a presente contratação está prevista no PAC de 2024, em consonância com o PDTIC do órgão e contemplada/alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável da Entidade.

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

24. **Recomenda-se** incluir no Estudo Técnico Preliminar a demonstração da essencialidade e o interesse público da contratação para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/15.

2.6 Fase preparatória do Pregão

25. A IN SGD/ME nº 94, de 2022, prevê, no art. 8º, que as contratações de soluções de TIC deverão seguir três fases, a saber: I - Planejamento da Contratação; II - Seleção do Fornecedor; e III - Gestão do Contrato.

26. De acordo com o art. 10 da IN SGD/ME nº 94, de 2012, o planejamento da contratação inicia-se 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: a) Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação; b) Estudo Técnico Preliminar da Contratação; c) Termo de Referência; d) Análise de Riscos. A seguir, abordaremos referidas etapas individualmente.

2.6.1. Documento de oficialização da demanda e instituição da Equipe de Planejamento da Contratação

27. Consoante o art. 2º, X, da IN SGD/ME nº 94, de 2022, 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 no art. 10 da mesma IN, quais sejam: I - necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas do órgão ou entidade, bem como o seu alinhamento ao PDTIC e ao Plano Anual de Contratações; II - explicitação da motivação e dos resultados a serem alcançados com a contratação da solução de TIC; III - indicação da fonte dos recursos para a contratação; e IV - indicação do Integrante Requisitante para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.

28. No caso em exame, nota-se que foi juntado aos autos o Documento de Oficialização de Demanda (34788407), estando, regra geral, em conformidade com as exigências acima citadas.

29. Consta dos autos o ato de designação da Equipe de Planejamento da Contratação (38203966; 40986878) composta por integrantes técnico, requisitante e administrativo, nos termos do art. 10 da IN SGD/ME nº 94, de 2022. Ademais, a Nota Técnica SEI nº 19907/2024/MGI (42021053) atesta que *"foi atendido o princípio da segregação de funções"*.

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

§ 4º 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.

§ 5º 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. (Alterado pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021)

2.6.2. Estudo Técnico Preliminar

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

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

I - definição e especificação das necessidades de negócio e tecnológicas, e dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução de TIC, contendo de forma detalhada, motivada e justificada, inclusive quanto à forma de cálculo, o quantitativo de bens e serviços necessários para a sua composição;

II - análise comparativa de soluções, que deve considerar, além do aspecto econômico, os aspectos qualitativos em termos de benefícios para o alcance dos objetivos da contratação, observando:

a) necessidades similares em outros órgãos ou entidades da Administração Pública e as soluções adotadas;

b) as alternativas do mercado;

c) a existência de **softwares** disponíveis conforme descrito na Portaria STI/MP nº 46, de 28 de setembro de 2016, e suas atualizações;

d) as políticas, os modelos e os padrões de governo, a exemplo dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - ePing, Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico - eMag, Padrões Web em Governo Eletrônico - ePwg, padrões de **Design System** de governo, Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil e Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil, quando aplicáveis;

e) as necessidades de adequação do ambiente do órgão ou entidade para viabilizar a execução contratual;

f) os diferentes modelos de prestação do serviço;

g) os diferentes tipos de soluções em termos de especificação, composição ou características dos bens e serviços integrantes;

h) a possibilidade de aquisição na forma de bens ou contratação como serviço;

i) a ampliação ou substituição da solução implantada; e

j) as diferentes métricas de prestação do serviço e de pagamento;

III - análise comparativa de custos, que deverá considerar apenas as soluções técnica e funcionalmente viáveis, incluindo:

a) cálculo dos custos totais de propriedade (**Total Cost Ownership - TCO**) por meio da obtenção dos custos inerentes ao ciclo de vida dos bens e serviços de cada solução, a exemplo dos valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia técnica estendida, manutenção, migração e treinamento; e

b) memória de cálculo que referencie os preços e os custos utilizados na análise, com vistas a permitir a verificação da origem dos dados;

IV - estimativa do custo total da contratação; e

V - declaração da viabilidade da contratação, contendo a justificativa da solução escolhida, que deverá abranger a identificação dos benefícios a serem alcançados em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

§ 1º As soluções identificadas no inciso II consideradas inviáveis deverão ser registradas no Estudo Técnico Preliminar da Contratação, dispensando-se a realização dos respectivos cálculos de custo total de propriedade.

§ 2º O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será aprovado e assinado pelos Integrantes Técnico e Requisitante da Equipe de Planejamento da Contratação e pela autoridade máxima da Área de TIC.

§ 3º Caso a autoridade máxima da Área de TIC venha a compor a Equipe de Planejamento da Contratação, a autoridade que assinará o Estudo Técnico Preliminar da Contratação será aquela superior à autoridade máxima da Área de TIC.

32. Em alinhamento ao § 7º do art. 9º da IN SGD/ME nº 94, de 2022, o Estudo Técnico Preliminar deverá ser confeccionado utilizando o sistema ETP Digital, medida adotada nos presentes autos.

33. Diz o art. 9º, § 6º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022, que, se a solução escolhida contiver item presente nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas publicados pelo Órgão Central do SISP, os documentos de planejamento da contratação deverão utilizar todos os elementos constantes no respectivo Catálogo. Há no ETP informações de que alguns itens constam dos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas. **Recomenda-se** revisar o artefato para identificar a existência de outros itens que possam constar destes catálogos. Tratando-se de aspecto eminentemente técnico, não cabe a esta Diretoria de Aquisições a análise de seu conteúdo.

34. A necessidade da contratação foi objeto de disciplina no art. 15 da IN SGD/ME nº 94/2022, que prevê que a justificativa para contratação deverá conter, pelo menos: I - alinhamento da solução de TIC com os instrumentos de planejamento elencados no art. 6º; II - relação entre a necessidade da contratação da solução de TIC e os respectivos volumes e características do objeto; III - a forma de cálculo utilizada para a definição do quantitativo de bens e serviços que compõem a solução; IV - os resultados e benefícios a serem alcançados com a contratação; e V - a motivação para permitir adesões por parte de órgãos ou entidades não participantes, nos casos de formação de Ata de Registro de Preços passível de adesões.

35. A justificativa deve ser clara, precisa e suficiente, sendo vedadas justificativas genéricas, incapazes de demonstrar as reais necessidades da contratação. A necessidade da contratação foicarreada aos autos, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método amparado no Estudo Técnico Preliminar.

36. No mesmo sentido, o art. 2º do Decreto nº 7.174, de 2010, ao tratar da especificação do objeto a ser contratado, traz

as seguintes vedações: que direcionem ou favoreçam a contratação de um fornecedor específico; que não representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade; e que não explicitem métodos objetivos de mensuração do desempenho dos bens e serviços de informática e automação. Nesse sentido, **recomenda-se** acostar ao ETP declaração de que as especificações dos bens a serem adquiridos não foram construídas de forma a direcionar o favorecer a contratação de um fornecedor específico.

37. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação e a fixação dos quantitativos constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do BPC/AGU, não deve esta Diretoria de Aquisições se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo Gestor, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais.

38. Não obstante, a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. A indispensabilidade de previsão dos quantitativos a serem licitados é, inclusive, assunto sumulado pelo Tribunal de Contas da União:

Súmula TCU 177

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

39. A relevância da definição precisa do objeto, sobretudo das contratações na área de Tecnologia da Informação, é constantemente destacada pelo Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão nº 122/2020-TCU - Plenário.

40. Assim, deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda. Nesse sentido, a IN SEGES nº 58/2022 prevê que a estimativa das quantidades a serem contratadas deve ser *"acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala"* (art. 9º, V). Ressalte-se que a ausência de justificativa, na fase de planejamento, para o quantitativo a ser contratado, caracteriza erro grosseiro e, consequentemente, responsabilização do agente público que elaborou o documento correspondente (Acórdão nº 2459/2021 - Plenário; Acórdão nº 978/2023 - Plenário).

41. De acentuada importância, portanto, que o órgão assessorado defina de maneira clara, objetiva e completa o objeto a ser licitado, informando os critérios utilizados para se chegar à conclusão de que a solução escolhida é a mais vantajosa para a Administração Pública.

42. Em relação ao quantitativo a ser adquirido, não constam dos autos documentos sobre as quantidades solicitadas pelos órgãos participantes, **recomendando-se** trazer para o ETP os métodos utilizados e as provas que embasam a correção na definição do quantitativo de bens a serem adquiridos pelos mesmos.

43. Nota-se, no presente caso, a decisão pela centralização da presente contratação, cabendo ao MGI o papel de órgão gestor do SRP. Há informação no sentido de que o planejamento se deu forma conjunta, com a participação de todas as unidades envolvidas. Nesse caso, conforme já teve oportunidade de manifestar a Advocacia-Geral da União, torna-se desnecessária a juntada individualizada (para cada unidade), no processo, dos artefatos ETP e Mapa de Riscos. Esse é a conclusão do PARECER n. 01887/2020/NUCJUR/E-CJU/AQUISIÇÕES/CGU/AGU:

I - Quando há definição prévia da centralização das contratações, vinculação administrativa e planejamento conjunto, com a participação das unidades envolvidas, para a realização de uma licitação para **registro de preços**, desnecessária a juntada individualizada (para cada unidade), no processo, dos artefatos ETP e Mapa de Riscos.

44. Por outro lado, nas hipóteses em que a participação na licitação para registro de Preços se dá através de IRP ou por órgãos sem vinculação administrativa entre si, é indispensável que o órgão participante realize as etapas de planejamento pertinentes, especialmente seu Estudo Técnico Preliminar. Tal conclusão também foi exarada pela AGU, no PARECER n. 01887/2020/NUCJUR/E-CJU/AQUISIÇÕES/CGU/AGU:

II - Esta desnecessidade, contudo, não ocorre quando a participação na licitação para registro de Preços se dá através de IRP ou por órgãos sem vinculação administrativa entre si, hipótese na qual deve o órgão realizar as etapas de planejamento pertinentes, avaliando as soluções disponíveis no mercado e, se for o caso, os riscos envolvidos.

45. **Recomenda-se** carrear aos autos dos documentos atinentes às etapas de planejamento dos órgãos sem vinculação administrativa com MGI que tiverem acudido à Intenção de Registro de Preços, atestando-se, a partir da análise dos mesmos, a correção dos quantitativos solicitados.

46. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133/21, e art. 13 da IN SGD/ME nº 94/2022). Portanto, **recomenda-se** que o Gestor adote as devidas cautelas para assegurar que as especificações dos materiais de consumo de TIC correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

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

obrigações quanto à segurança da informação e privacidade.

48. Em adição, **recomenda-se** que a unidade demandante avalie o cumprimento integral das diretrizes acostadas ao Anexo I da IN SGD/ME nº 94/2022, certificando-o nos autos, ou, se for o caso, complementando a instrução.

49. Importa ressaltar que, para o fornecimento de bens, é vedada a preferência por determinada marca/fabricante, salvo se a indicação tiver como finalidade servir como parâmetro de qualidade para melhor especificação do objeto a ser licitado, quando então a designação da marca deverá ser seguida das expressões “ou equivalente”, “ou similar”, conforme consta do caderno de Licitações e Contratos do TCU (Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 219).

50. A Lei nº 14.133, de 2021, em seu art. 41, admite, excepcionalmente, a indicação de marca ou modelo, desde que tecnicamente justificável, nas seguintes hipóteses:

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
- c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
- d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;

51. Portanto, a justificativa subjacente à eventual indicação de uma determinada marca por parte da entidade licitante deverá pautar-se em critérios técnicos e objetivos, que demonstrem a sua imprescindibilidade para a plena satisfação do interesse público.

52. No caso dos autos, tratando-se de aspecto técnico, não há como esse órgão de assessoramento jurídico aferir o cumprimento da vedação à preferência por determinada marca ou fabricante, cabendo, tão somente, **recomendar** à unidade demandante aferir e atestar o cumprimento ao previsto no art. 41 da NLLC, bem como à jurisprudência do TCU.

53. Além disso, “nas contratações de TI em que houver risco de dependência em relação a determinada solução tecnológica, o estudo técnico preliminar da contratação deve incluir estudo de viabilidade acerca da continuidade ou substituição da solução em uso, com a divulgação de seus resultados”, como determina o Acórdão 1685/2023 Plenário do TCU, que reforça as disposições do item 1.4 do Anexo I da IN SGD/ME nº 94/2022. **Recomenda-se** averiguar se, no caso, há risco de dependência em relação a outra solução tecnológica.

54. De acordo com o art. 40, inciso I, da Lei nº 40.133, de 2021, na fase de planejamento da contratação a Administração deve cuidar para que o planejamento de compras considere condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado, **recomendando-se** que tal cautela seja demonstrada ou certificada nos documentos de planejamento.

55. Ainda no que diz respeito à elaboração do ETP, **adverte-se** ao órgão assessorado que, nos termos do art. 11, § 3º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022, “caso a autoridade máxima da Área de TIC venha a compor a Equipe de Planejamento da Contratação, a autoridade que assinará o Estudo Técnico Preliminar da Contratação será aquela superior à autoridade máxima da Área de TIC”.

56. Consigna-se que a aferição da adequação do Estudo Técnico Preliminar da Contratação ao art. 11 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, faz-se apenas sob o aspecto formal, posto que não compete a este órgão consultivo se posicionar sobre temas não jurídicos, como, por exemplo, os assuntos técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade, conforme Enunciado de Boas Práticas Consultivas nº 7 da Consultoria - Geral da União.

2.6.3. Termo de Referência

57. A terceira etapa da fase de Planejamento da Contratação consiste na elaboração do Termo de Referência, que deverá conter, no mínimo, as seguintes informações, nos termos do art. 12 da IN SGD/ME nº 94, de 2022:

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

- I - definição do objeto da contratação, conforme art. 13;
- II - código(s) do Catálogo de Materiais - Catmat ou do Catálogo de Serviços - Catser relacionado(s) a cada item da contratação, disponíveis no Portal de Compras do Governo federal;
- III - descrição da solução de TIC, conforme art. 14;
- IV - justificativa para contratação da solução, conforme art. 15;
- V - especificação dos requisitos da contratação, conforme art. 16;
- VI - definição das responsabilidades da contratante, da contratada e do órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços, quando aplicável, conforme art. 17;
- VII - Modelo de Execução e Gestão do Contrato, conforme arts. 18 e 19;
- VIII - estimativas de preços da contratação, conforme art. 20;
- IX - adequação orçamentária e cronograma físico-financeiro, conforme art. 21;
- X - regime de execução do contrato, conforme art. 22;

58. O art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

59. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, o Termo de Referência (41942647) contém os elementos mínimos dispostos no art. 12 da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

60. Advirta-se que a aferição da adequação do Termo de Referência ao art. 12 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, faz-se apenas sob o aspecto formal, posto que não compete a este órgão consultivo se posicionar sobre temas não jurídicos, como, por exemplo, os assuntos técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade, conforme Enunciado de Boas Práticas Consultivas nº 7 da Consultoria - Geral da União.

61. Alerta-se que o Termo de Referência deve ser assinado pelos membros da Equipe de Planejamento da Contratação, e aprovado pela autoridade máxima da Área de TIC, em atendimento ao disposto no art. 12, § 6º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022. **Havendo alteração no artefato, novas assinaturas se fazem necessárias.**

62. Cumpre lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União e pela Secretaria do Governo Digital do MGI, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133/21 e art. 8º, §2º da IN SGD/ME nº 94/2022). Ademais, as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, §2º, da Lei nº 14.133/21).

63. 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 Advocacia-Geral da União.

64. Em análise eminentemente formal, verifica-se que o Termo de Referência (41942647) contempla as exigências contidas nos normativos citados. Sem embargo disso e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional de algumas recomendações, abaixo delineadas.

65. Tratando-se a presente licitação de aquisição de bens, **recomenda-se** revisar o artefato, de modo que não conste menção à contratação de serviços, como ocorre, por exemplo, no item 1.2.

66. Como se trata de fornecimento contínuo de licenças de software, há a possibilidade de celebração de contratos com prazo de até 5 (cinco) anos, observadas as diretrizes previstas no art. 106, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021. Entretanto, para a fixação de vigência contratual com prazo superior a 12 (doze) meses, necessário que a Administração comprove o cumprimento dos requisitos dispostos nos incisos I, II e III, do art. 106, da Lei nº 14.133, de 2021, que assim dispõem:

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e **fornecimentos contínuos**, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do **caput** deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

67. Dessa forma, **recomenda-se** que a exigência do inciso I, acima transcrito, conste do ETP e do TR, assim como as previsões do inciso III e do § 1º estejam expressamente delineadas na minuta de contrato.

68. **Recomenda-se** revisar o artefato, comprovando que a contratação está contemplada no Plano de Contratação Anual do ano de 2024.

69. Tratando-se, no caso, de contratação de bens de informática, incide o Decreto nº 11.890, de 22 de janeiro de 2024, o qual, dentre outras disposições, prevê regras sobre margens de preferência a serem aplicadas nos respectivos certames, em especial nos seus artigos 3º a 6º. Dessa forma, **recomenda-se**, à luz do normativo acima transcrito, apresentar justificativa para não previsão de margem de preferência no presente certame.

2.6.4. Gerenciamento de Riscos

70. Durante a fase de planejamento, a Equipe de Planejamento de Contratação deverá identificar e analisar os principais riscos associados à contratação, avaliar e selecionar as respostas aos riscos identificados, bem como produzir o Mapa de Gerenciamento de Riscos, conforme previsto no art. 38, §1º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022:

Art. 38. O gerenciamento de riscos deve ser realizado em harmonia com a Política de Gestão de Riscos do órgão prevista na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, registrando-se o alinhamento no Mapa de Gerenciamento de Riscos.

§ 1º Durante a fase de planejamento, a equipe de Planejamento da Contratação deve proceder às ações de gerenciamento de riscos e produzir o Mapa de Gerenciamento de Riscos que deverá conter no mínimo:

I - identificação e análise dos principais riscos, consistindo na compreensão da natureza e determinação do nível de risco, mediante a combinação do impacto e de suas probabilidades, que possam comprometer a efetividade da contratação, bem como o alcance dos resultados pretendidos com a solução de TIC;

II - avaliação e seleção da resposta aos riscos em função do apetite a riscos do órgão; e

III - registro e acompanhamento das ações de tratamento dos riscos.

71. Para fins de registro, o Mapa de Gerenciamento de Riscos consta do registro SEI 41644182. Tratando-se de documento de conteúdo eminentemente técnico, não cabe a esta Diretoria de Aquisições a análise de seu conteúdo, **recomendando-se** à unidade demandante aferir e atestar o cumprimento do disposto no art. 38 da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

2.6.5. Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens.

72. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247: *“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”*.

73. Ainda sobre o assunto, importa observar o disciplinado no art. 12, § 2º, inciso I, e § 3º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022:

Do Termo de Referência

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

(...)

§ 2º A Equipe de Planejamento da Contratação avaliará a viabilidade de:

I - realizar o parcelamento da solução de TIC a ser contratada, em tantos itens quanto se comprovarem tecnicamente viável e economicamente vantajoso, observado o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 40 e § 1º do art. 47 da Lei nº 14.133, de 2021, justificando-se a decisão de parcelamento ou não da solução; e

(...)

§ 3º A Equipe de Planejamento da Contratação avaliará, ainda, a necessidade de licitações e contratações separadas para os itens que, devido a sua natureza, possam ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem tecnicamente viável e economicamente vantajoso, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, conforme disposto no § 2º do art. 40, e inciso II do art. 47, da Lei nº 14.133, de 2021.

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

75. Nos casos em que o objeto pode ser fracionado, cumpre à autoridade competente, caso a contratação por item não seja mais vantajosa ou acarrete prejuízo para o conjunto da solução ou perda de economia de escala, apresentar a devida justificativa técnica.

76. Quanto ao assunto em destaque, a área técnica, no TR, esclareceu que:

“Assim, entende-se que a agregação em lotes de licenças de mesma natureza não fere o disposto na Súmula nº 247 do TCU. A referida súmula assim dispõe: “é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade” (grifo nosso). A organização dos itens da presente licitação em lotes não prejudica a competição, pois não é realizada uma agregação inadequada com restrições indevidas, que poderiam ter impacto na competição do processo. Além disso, a adjudicação por lotes permite que se obtenha maiores resultados em função da economia da escala, que constituiu um objetivo relevante no âmbito de compras conjuntas. Por fim, tal solução se mostra técnica e operacionalmente mais adequada para a realidade de execução contratual dos órgãos e entidades interessados na compra em tela.”

77. Observe-se, que o mérito da justificativa apresentada para o parcelamento ou não parcelamento da Solução de TIC é questão que foge à análise jurídica desta Diretoria de Aquisições, pois apenas a Administração Pública é quem poderá aferir e justificar, diante da análise de mercado, a possibilidade, ou não, do parcelamento da contratação. Trata-se, assim, de matéria de caráter administrativo, estranha às atribuições desta unidade de assessoramento, estando as declarações lançadas aos autos, quanto ao assunto, sob exclusiva responsabilidade de seus subscritores.

2.6.6. Critérios de sustentabilidade

78. Segundo os artigos. 5º e 11 da Lei nº 14.133, de 2021, as contratações públicas têm como princípio e por objetivo a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

79. Nesse contexto, são aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade.

80. Deve o órgão assessorado, portanto, verificar se (1) a especificação do objeto está de acordo com critérios e práticas de sustentabilidade, além de verificada a (2) incidência de exigências de sustentabilidade em obrigações da contratada, bem como indicar as dimensões dessa incidência e as condições para a sua aplicação.

81. Para tanto, é de fundamental importância a consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, 6ª edição, atualizado em setembro de 2023, disponível em https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis_inserindo nos ETP e nas minutas de Termo de Referência, Edital e anexos os critérios de sustentabilidade de acordo com o Plano de Gestão de Logística Sustentável -PGLS do órgão e o Plano Anual de Contratações.

82. Sobre a sua utilização, o Tribunal de Contas da União manifestou-se no sentido de que o Guia *“tem como objetivo oferecer segurança jurídica aos gestores públicos na implementação de práticas socioambientais”* (TCU – Acórdão 1056/2017 – Plenário).

83. A inserção dos critérios de sustentabilidade **deve** seguir o procedimento descrito no PASSO A PASSO para o procedimento da contratação sustentável, contido no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis.

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

85. Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

- a) definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e,
- c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

86. Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem contratados. Se a Administração entender que os bens objeto desta contratação não se sujeitam aos critérios e práticas de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, **deverá** apresentar a devida justificativa. Neste sentido, o PARECER 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO n. 00525/2021/GAB/CGU/AGU):

- I. Os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos;
- II. A impossibilidade de adoção de tais critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas deverá ser justificada pelo gestor competente nos autos do processo administrativo, com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito;
- III. Recomenda-se aos agentes da administração pública federal encarregados de realizar contratações públicas, que, no exercício de suas atribuições funcionais, consultem o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União".

2.6.7. Pesquisa de preços e orçamento estimado da contratação

87. A estimativa de preço da contratação deverá constar de orçamento detalhado, composto por preços unitários, conforme previsto no art. 20, *caput*, e parágrafos, da IN SGD/ME nº 94, de 2022, *verbis*:

Art. 20. A estimativa de preço da contratação deverá ser realizada pelo Integrante Técnico com o apoio do Integrante Administrativo para elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários e de acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, e suas atualizações, que versa sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

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

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

§ 3º Os preços de itens constantes nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas - PMC-TIC deverão ser utilizados como preço estimado, salvo se a pesquisa de preços realizada resultar em valor inferior ao PMC-TIC.

§ 4º As estimativas de preços constantes em modelos de contratação de soluções de TIC publicados pelo Órgão Central do SISP poderão ser utilizadas como preço estimado.

88. Além dos critérios estabelecidos na IN SGD/ME nº 94, de 2022, deve ser observada a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que estabelece o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços

para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

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

I - descrição do objeto a ser contratado;

II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III - caracterização das fontes consultadas;

IV - série de preços coletados;

V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;

VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;

VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º."

89. O Mapa comparativo de preços (41849537) e a Nota técnica nº 11629/2024/MGI (40966958) apresentam os critérios e fontes utilizadas para a pesquisa de preços e a estimativa de custo total da contratação.

90. Considerando que se trata de matéria estritamente técnica, inerente à competência da Administração, cabe a este órgão consultivo orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa. Em outros termos, este consultivo não é competente para a avaliação crítica dos valores, recaindo sobre o gestor a competência de expressa certificação de que a pesquisa de preço obedece aos critérios estabelecidos na IN SGD/ME nº 94, de 2022, e na IN SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, bem como que os preços se encontram adequados aos padrões de mercado -, devendo-se observar, ainda, os princípios da economicidade e vantajosidade.

91. Registre-se que, uma vez apurado e definido o valor estimado ou o valor máximo aceitável, cumpre ao órgão avaliar, cuidadosamente, se será o caso de divulgá-lo ou mantê-lo sob sigilo, nos termos do art. 24 da Lei n. 14.133, de 2021. No caso concreto, optou a Administração por sua divulgação. **Recomenda-se** complementar a instrução, dispondo, no Termo de Referência, se o valor apurado configura-se como valor estimado ou valor máximo aceitável.

2.6.8. Disponibilidade orçamentária

92. Nos termos do *caput* do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória do processo licitatório deve compatibilizar-se com as leis orçamentárias.

93. A declaração de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, conforme dispõe o art. 10, inciso IX, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. No caso dos autos, a Administração juntou a Declaração de Disponibilidade Orçamentária em seu seq. 39.

2.6.9. Designação do Pregoeiro e da Equipe de Apoio

94. Os artigos 7º e 8º da Lei nº 14.133, de 2021, tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da Lei e o art. 9º da referida Lei apresenta algumas limitações a serem observadas no caso concreto.

95. O Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022, por sua vez, trata das regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como sobre o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos.

96. Não há dúvidas que o planejamento da contratação deve contemplar todas as regras previstas no referido Decreto. Por conta de sua relevância, convém registrar que o artigo 12 do Decreto nº 11.246, de 2022, tratou de forma mais aprofundada sobre o princípio da segregação de funções, que já estava previsto nos arts. 5º e 7º, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, sendo certo que o administrador deve cuidar para que tais normas sejam observadas ao longo da fase interna e externa da licitação.

97. Por fim, convém observar que o artigo 29 do referido Decreto faz alusão à possibilidade de edição de normas internas a serem observadas pelos agentes públicos que atuam em licitações e contratos:

Art. 29. Os órgãos e as entidades, no âmbito de suas competências, poderão editar normas internas relativas a procedimentos operacionais a serem observados, na área de licitações e contratos, pelo agente de contratação, pela equipe de apoio, pela comissão de contratação, pelos gestores e pelos fiscais de contratos, observado o disposto neste Decreto.

98. Desse modo, para além da observância aos dispositivos da Lei nº 14.133, de 2021, do Decreto nº 11.246, de 2022, deve a Administração cuidar para que as normas internas sejam observadas na tramitação processual.

99. No caso concreto, constam as Portarias de instituição de Equipe de Planejamento da Contratação (38203966; 40986878) e de designação de pregoeiro e equipe de apoio (41954476).

2.6.10 Minuta de edital

100. No caso, foi utilizado o modelo de Edital para Pregão Eletrônico para contratação de solução de Tecnologia da Informação e Comunicação - Lei nº 14.133, de 2021, da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União.

101. Pela leitura de seu conteúdo, verifica-se a viabilidade legal para a sua utilização, **recomendando-se**, entretanto, os seguintes apontamentos:

- a) excluir o item 3.13, por não guardar relação com o objeto contratual;
- b) excluir as menções a "percentual de desconto" constantes no corpo do artefato, em razão de não haver previsão de sua aplicação na presente licitação;
- c) avaliar a não previsão de direito de preferência à luz do Decreto nº 11.890, de 22 de janeiro de 2024;
- d) compatibilizar os conteúdos do Edital, do Contrato, do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar às orientações deste parecer, de modo que não existam contradições;
- e) readequar/reenumerar as cláusulas e/ou itens e/ou subitens excluídos/suprimidos/incluídos para que o artefato mantenha a sequência lógica.

2.6.11 Minuta de contrato

102. A minuta de contrato, elaborada pelo setor competente, encontra-se anexada aos autos (seq. 40), sendo verificado que equipe de planejamento da contratação considerou o modelo de minuta padrão de edital disponibilizado no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União (AGU).

103. O documento contempla a descrição do objeto, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por eventuais inadimplementos e as condições de fornecimento, tudo em conformidade com a Lei nº 14.133, de 2021.

104. **Recomenda-se**, no caso de contratos com prazo de vigência superior a 12 (doze) meses, incluir entre as obrigações do contratante e do contratado, as regras estampadas no art. 106 da Lei nº 14.133, de 2021.

2.6.12 Minuta de ata de registro de preços

105. O certame para o registro de preços produz um documento vinculativo, de natureza obrigacional, denominado ata de registro de preços, que estabelece compromisso relacionado à futura contratação, conforme inciso XLVI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 e inciso II do art. 2º do Decreto nº 11.462/2023. Este último instrumento define regras de formalização da ata, que devem estar em conformidade com a minuta do edital e do termo de referência. Destaca-se que o prazo de vigência da ata, nos termos do art. 22 do decreto, é de 1 (um) ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP, e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

106. No caso dos autos, a minuta está em consonância com o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União, **recomendando-se**, apenas, excluir o item 4.8, por não guardar pertinência com o objeto da licitação.

2.7 Considerações finais

2.8.1 Dever de observância às prescrições da LGPD

107. A Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

108. As contratações públicas, como sói ser evidente, não devem ficar à margem da temática da proteção de dados, alçada à categoria de direito fundamental pela EC nº 115, de 2022. Frente a tal constatação, a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos - CNMLC/DECOR/CGU, emitiu o PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00397/2022/GAB/CGU/AGU, com a seguinte ementa:

EMENTA: I - Manifestação jurídica sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos elaborados no âmbito desta Câmara. Respostas a questionamentos formulados por áreas técnicas. Teses iniciais para fundamentar a inserção de cláusulas gerais a esse respeito. Possibilidade de aprofundamento da matéria mediante provocação específica. Abertura para sugestões quanto às cláusulas pelo e-mail cgu.modeloscontratacao@agu.gov.br.

II - no que se refere à transferência internacional de dados pessoais, a contratação é possível nas hipóteses do art. 33 da LGPD, atentando-se para o fato de que pontuais incisos ainda aguardam regulamentação por parte da ANPD e de que a transferência para empresas privadas necessita observar o art. 26 da LGPD;

II.1 - enquanto não é editada essa regulamentação, em especial no que se refere às contratações públicas, recomenda-se inserção de cláusula genérica nas minutas contratuais que eventualmente possam exigir transferência internacional;

II.2 - caso a própria Administração necessite efetuar transferência internacional de dados, também deverá observar essas hipóteses restritas do art. 33 da LGPD, bem como o art. 26 desta Lei;

III - a contratação de suboperador de dados é, em princípio, lícita, pois não há vedação na legislação vigente;

III.1 - respondem, de forma solidária, todos os agentes de tratamento pelos danos eventualmente causados;

III.2 - recomenda-se que haja inclusão de cláusula para tratar do tema dos impactos da LGPD nas subcontratações;

IV - pode ser exigida declaração da contratada de que seu pessoal cumpre adequadamente a LGPD, todavia, caso se entenda necessário que seus empregados firmem declaração individual de que cumprem essa Lei, pode-se usar como sugestão o modelo constante do item "C" desse parecer;

V - entende-se possível a exigência de uma declaração que dê conta da adaptação da licitante ou contratada aos termos da LGPD, inclusive no que se refere ao conhecimento necessário dos empregados para o cumprimento dos deveres da Lei;

VI - é possível que a Administração realize diligências para aferir o cumprimento da LGPD pela licitante ou pela contratada;

VII - é recomendável inclusão de disposições específicas na documentação de contratação para abordar as questões tratadas, podendo-se adotar, como sugestão, a cláusula genérica contida no item “F” desse parecer;

VIII - com relação às minutas, recomenda-se supressão de números de documentos pessoais, notadamente nos contratos, bem como de exigência de atestados de antecedentes criminais, uma vez que a possibilidade dessa exigência é excepcional;

VIII.1 - admite-se que a Administração continue exigindo comprovação de exames admissionais e demissionais, devendo tal documentação ser guardada apenas enquanto não prescritas as obrigações trabalhistas correlatas e somente para a finalidade de comprovar o cumprimento dessas obrigações;

VIII.2 - quanto ao dado pessoal do endereço, que somente foi localizado na minuta de contrato de locação, é recomendável que seja suprimido quando o locador for pessoa natural, uma vez que a divulgação desse instrumento poderia expor indevidamente esse dado. Nesse caso, tal dado deverá ser arquivado em local à parte, uma vez que a Administração poderá necessitar dele para eventual contato com o locador, inclusive para eventual citação ou intimação em processos judiciais ou administrativos;

IX - quando exigido documento pessoal para fins de identificação de pessoa responsável por realizar vistoria em procedimento licitatório, é recomendável que no termo de vistoria conste consentimento da pessoa para que seu nome e documento fiquem no processo e que possam ser acessados por terceiros, ante a natureza pública do processo; e

X - recomenda-se a observância dos itens complementares, inseridos no presente estudo para além dos questionamentos formulados.

(ressalva nossa)

109. Nessa esteira, **recomenda-se** ao órgão assessorado que não inclua nos instrumentos de contratação números de documentos pessoais, limitando-se a informar, no preâmbulo do ajuste, o nome do contratado.

2.8.2 Da transparência e publicidade

110. Nos termos do que dispõe o artigo 34 da IN SGD/ME nº 94/2022, 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:

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.

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

3. CONCLUSÃO

112. Diante do exposto, excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opinamos pela regularidade do prosseguimento do presente processo administrativo, **desde que observadas as recomendações constantes no presente Parecer, em especial as constantes dos parágrafos 12, 17-24, 30, 33, 36, 42, 45-48, 52-55, 61, 65, 67-69, 71, 81, 83, 86, 91, 101, 104, 106 e 109-111.**

113. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo desta manifestação jurídica, ou após seu afastamento, **de forma motivada**, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo, será possível dar-se o prosseguimento do processo, nos seus demais termos, sem necessidade de retorno dos autos à presente demandada. Registre-se, ainda, que, para fins de responsabilização perante o TCU, **pode ser tipificada como erro grosseiro** (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) **a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige.** Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa.

114. Após aprovação, sugere-se o encaminhamento dos autos à **Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos**, conforme rito estabelecido pelos §§1º e 2º do artigo 5º da Portaria AGU nº 83, de 2023, para ciência da presente manifestação jurídica e adoção das providências pertinentes.

À consideração superior.

Brasília, 28 de maio de 2024.

VALMIRIO ALEXANDRE GADELHA JÚNIOR



Documento assinado eletronicamente por VALMIRIO ALEXANDRE GADELHA JÚNIOR, 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 1510848875 e chave de acesso a585973b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VALMIRIO ALEXANDRE GADELHA JÚNIOR, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 04-06-2024 12:04. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE AQUISIÇÕES
DESPACHO n. 00215/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU

NUP: 19973.106576/2023-13

INTERESSADOS: SECRETARIA DE GESTÃO E INOVAÇÃO - CENTRAL DE COMPRAS - SEGES/MGI

ASSUNTOS: AQUISIÇÃO

Excelentíssimo Diretor,

1. Aprovo o Parecer n. 00197/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU, da lavra do Advogado da União Valmirio Alexandre Gadelha Júnior, desta Coordenação-Geral Jurídica de Aquisições.
2. Os autos revelam processo administrativo, que tem por objeto a realização de pregão, na forma eletrônica, para contratação de licenças de softwares de Design Gráfico, com direito de atualização e suporte para o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.
3. O valor da presente contratação é de R\$ 106.963.469,44 (cento e seis milhões novecentos e sessenta e três mil quatrocentos e sessenta e nove reais e quarenta e quatro centavos).
4. Em síntese, o parecer concluiu pela viabilidade do prosseguimento do presente processo, após observadas as recomendações elencadas especialmente nos parágrafos 12, 17-25, 31, 34, 37, 43, 46-49, 53-56, 62, 66, 68-70, 72, 82, 84, 87, 92, 102, 105, 107 e 110-112.
5. Ante o exposto, em caso de aprovação, sugere-se o envio dos presentes autos ao Protocolo da SCGP/CGU/AGU, a fim de que providencie, com as cautelas de praxe, a restituição do processo à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, nos termos da Portaria Normativa AGU nº 83, de 27 de janeiro de 2023.

JOAO PAULO CHAIM DA SILVA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19973106576202313 e da chave de acesso a585973b



Documento assinado eletronicamente por JOAO PAULO CHAIM DA SILVA, 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 1512955139 e chave de acesso a585973b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAO PAULO CHAIM DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 04-06-2024 15:11. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
DIRETORIA DE AQUISIÇÕES
DESPACHO n. 00252/2024/DIAQ/SCGP/CGU/AGU

NUP: 19973.106576/2023-13

INTERESSADOS: SECRETARIA DE GESTÃO E INOVAÇÃO - CENTRAL DE COMPRAS - SEGES/MGI

ASSUNTOS:

1. Aprovo, nos termos do DESPACHO N. [00215/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU](#), o PARECER N. [00197/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU](#), adotando suas razões e conclusões.
2. Encaminho ao **Protocolo da Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública** para devolução dos autos eletrônicos à respectiva Consultoria Jurídica junto ao órgão consulente para ciência e adoção dos impulsos subsequentes.

Brasília, na data da assinatura.

RAFAEL SCHAEFER COMPARIN
Advogado da União
Diretor de Aquisições
Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) [19973106576202313](#) e da chave de acesso a585973b



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, 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 1515766727 e chave de acesso a585973b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 04-06-2024 21:35. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 5º ANDAR - SALA 579 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

DESPACHO n. 16379/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU

NUP: 19973.106576/2023-13

INTERESSADOS: SECRETARIA DE GESTÃO E INOVAÇÃO - CENTRAL DE COMPRAS - SEGES/MGI

ASSUNTOS:

1. Manifesto ciência e concordância com o PARECER N. 00197/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU, já devidamente aprovado pelo DESPACHO n. 00252/2024/DIAQ/SCGP/CGU/AGU.
2. Encaminhe-se à SEGES/MGI para fins de ciência e providências.

Brasília, 06 de junho de 2024.

Karoline Busatto
Consultora Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19973106576202313 e da chave de acesso a585973b



Documento assinado eletronicamente por KAROLINE BUSATTO, 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 1520617485 e chave de acesso a585973b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KAROLINE BUSATTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 06-06-2024 14:54. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
