



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA ADJUNTA AO COMANDO DO EXÉRCITO



Declaro que, em 20/06/2022, o presente processo encontra-se digitalizado até a folha nº 140.

ANA CAROLINE **COHEN** DA GAMA

2º TEN

Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA ADJUNTA AO COMANDO DO EXÉRCITO  
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS



**PARECER n. 00436/2022/CONJUR-EB/CGU/AGU<sup>[1]</sup>**

NUP: 64482.001426/2022-10

INTERESSADOS: COMANDO DO EXÉRCITO - PREFEITURA MILITAR DE BRASÍLIA - PMB

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS - SOLUÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO - TIC-CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO INTEGRADA DE OUTSOURCING DE IMPRESSÃO

VALOR: R\$ 1.172.958,90 (UM MILHÃO, CENTO E SETENTA E DOIS MIL, NOVECENTOS E CINQUENTA E OITO REAIS E NOVENTA CENTAVOS)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇO CONTINUADO SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. SOLUÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO . SOLICITAÇÃO DE EMISSÃO DE PARECER JURÍDICO NA FORMA DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 38 DA LEI Nº 8.666/1993. ANÁLISE À LUZ DA LEGISLAÇÃO PERTINENTE. CONSIDERAÇÕES. VIABILIDADE DO PROSSEGUIMENTO DO CERTAME, DESDE QUE AS OBSERVAÇÕES SEJAM ATENDIDAS.

Excelentíssimo Senhor Consultor Jurídico,

**I - RELATÓRIO**

1. Trata-se do processo administrativo referente ao Pregão Eletrônico SRP nº 06/2022- Prefeitura Militar de Brasília - PMB cujo objeto é a eventual aquisição de *contratação de serviço de impressão corporativa, também denominado de outsourcing de impressão, na modalidade franquia de páginas mais excedente, com fornecimento de equipamentos para impressão preto e branco e colorida, digitalização, cópia colorida, novos e de primeiro uso, com suporte técnico on-site, software para gerenciamento centralizado de trabalhos de impressão, incluindo contabilização e bilhetagem de páginas, fornecimento de todos os suprimentos, consumíveis, componentes e peças necessárias ao perfeito funcionamento da solução.*

2. Os autos, digitalizados e anexados ao Seq. 1 do SAPIENS, foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército - CONJUR/EB para análise e emissão de parecer, nos termos do art. 11, VI, "a", da Lei Complementar nº 73/ 1993 e do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/ 1993, e estão instruídos com os seguintes documentos:

- o Termo de Abertura (fls. 01);
- o Requisição no 10-SEC TI/PMB (fls. 02-03);
- o BI Nr 48, de 12/03/2021 - designação da equipe de planejamento (fls. 04);
- o Estudo Técnico Preliminar (fls. 05-10);
- o Justificativa da Aquisição (fls. 11-12);
- o DOU - nomeação do Cel da PMB (fls. 13);
- o Pesquisa de Preços (fls. 14-25);
- o Mapa de Riscos (fls. 26-27);
- o Relatório de Pesquisa de Preços (fls. 28);
- o Termo de Referência (fls. 29-48);
- o Consolidação da Pesquisa de Mercado (fls. 49);
- o Quadro de IRP (fls. 50);
- o Termo de Manifestação dos órgãos participantes (fls. 51-84);
- o Quadro de IRP (fls. 85-93);
- o BI Nr 78, de 02/05/2022 - designação da equipe de apoio (fls. 94);
- o Termo de Referência (fls. 95-114);
- o Apêndice I - Consolidação dos órgãos Participantes (fls. 115);
- o Local dos órgãos participantes (fls. 116);
- o Minuta do Edital do Pregão Eletrônico (fls. 117-129);
- o Modelo do preenchimento da proposta (fls. 130);
- o Ata de Registro de Preços (fls. 131-132);
- o Termo da minuta de contrato de prestação de serviço (fls. 133-135);
- o Modelo de declaração de conhecimento dos serviços (fls. 136);
- o Lista de verificação (fls. 137-139);e
- o DIEx Nº 39-SALC/Div Adm/PMB (fls. 140).

3. - É o relatório.

## **II - FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

4. A manifestação jurídica dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União - AGU tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas dos editais e seus anexos. Sua função, portanto, 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 adotar ou não a precaução recomendada.

5. É importante salientar que o exame do processo restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos, conforme o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Consultoria-Geral da União - MBPC/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." (Grifou-se.)

6. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no 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.

7. 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 deles observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de atribuições.

8. Finalmente, destaca-se que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança jurídica 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, de modo que o prosseguimento do processo sem a observância desses apontamentos é responsabilidade do gestor. De todo modo, vale lembrar que o art. 50, VII, da Lei nº 9.784/1999 estabelece que os atos administrativos que discrepem de pareceres devem ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos.

## **III - REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO**

9. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784/1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

10. O art. 38 da Lei nº 8.666/1993, por sua vez, estabelece que o procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, com a juntada, no momento oportuno, dos demais documentos relativos ao certame.

11. A Orientação Normativa AGU nº 2/2009 também dispõe sobre a formalização do processo administrativo:

"OS INSTRUMENTOS DOS CONTRATOS, CONVÊNIOS E DEMAIS AJUSTES, BEM COMO OS RESPECTIVOS ADITIVOS, DEVEM INTEGRAR UM ÚNICO PROCESSO ADMINISTRATIVO, DEVIDAMENTE AUTUADO EM **SEQUÊNCIA CRONOLÓGICA, NUMERADO, RUBRICADO, CONTENDO CADA VOLUME OS RESPECTIVOS TERMOS DE ABERTURA E ENCERRAMENTO.**" (Grifou-se.)

12. Ademais, devem ser observadas a Portaria Interministerial nº 1.677/2015, que define os procedimentos gerais para o desenvolvimento das atividades de protocolo no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e a Portaria Normativa MD nº 1.243/2006, que dispõe sobre os procedimentos gerais referentes à gestão de processos, no âmbito do Ministério da Defesa e dos Comandos das Forças Armadas. No caso de processo administrativo por meio eletrônico, incidem as disposições do Decreto nº 8.539/2015.

13. De forma geral, o processo encaminhado para análise jurídica atende às disposições acima, uma vez que foi autuado, protocolado e os documentos que o compõem foram devidamente numerados, rubricados e juntados em ordem cronológica, possibilitando a sua adequada compreensão.

## **IV - LIMITES DE GOVERNANÇA**

14. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193/2019 estabelece limites e instâncias de

governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens. O seu art. 3º dispõe sobre a autorização para a celebração de novos contratos administrativos ou para a prorrogação dos já celebrados no caso de se referirem a **atividades de custeio**. Tais atividades são tratadas no art. 3º da Portaria nº 249/2012, a qual prevê que elas decorrem de contratações diretamente relacionadas às atividades comuns a todos os órgãos e entidades que apoiam o desempenho de suas atividades institucionais, tais como:



- I - fornecimento de combustíveis, energia elétrica, água, esgoto e serviços de telecomunicação;
  - II - as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, conforme disposto no Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997;
  - III - realizações de congressos e eventos, serviços de publicidade, serviços gráficos e editoriais;
  - IV - aquisição, locação e reformas de imóveis; e
  - V - aquisição, manutenção e locação de veículos, máquinas e equipamentos.
- Parágrafo único. O enquadramento do objeto da contratação como atividade de custeio deve considerar a natureza das atividades contratadas, conforme disposto neste artigo, e não a classificação orçamentária da despesa."

15. **Caso a contratação envolva atividade de custeio**, devem ser verificados os limites definidos pela Portaria C Ex nº 1.280/2020, a qual, em conformidade com a Portaria Normativa GM/MD nº 14/2020, fixa a atribuição do Comandante do Exército e promove as subdelegações para as demais autoridades militares no que se refere à autorização de novos contratos ou prorrogação dos que já estão em vigor:

"Art. 3º É de competência do **Comandante do Exército** a **autorização** para celebrar novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor, com **valores iguais ou superiores a R\$ 10.000.000,00** (dez milhões de reais).

Art. 4º Ficam **subdelegadas** competências para **autorizar** a elaboração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor, **vedada a subdelegação**.

§ 1º Para os contratos com **valores inferiores a R\$ 10.000.000,00** (dez milhões de reais) e **iguais ou superiores a R\$ 1.000.000,00** (um milhão de reais), às seguintes autoridades:

I - **Chefe do Gabinete do Comandante do Exército, Secretário-Geral do Exército e Chefe do Centro de Inteligência do Exército;**

II - **Chefe do Estado-Maior do Exército (EME);**

III - **chefes e comandantes dos órgãos de direção setorial e operacional;**

IV - comandantes militares de área;

V - comandantes de divisão de exército;

VI - comandantes de região militar;

VII - oficiais-generais comandantes de estabelecimento de ensino, comandantes de brigada, artilharia divisionária, grupamento de engenharia, grupamento logístico, Base de Apoio Logístico do Exército, Comando de Aviação do Exército, Comando de Operações Especiais, Comando de Artilharia do Exército e Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército;

VIII - Diretor-Presidente da Indústria de Material Bélico; e

IX - Presidente da Fundação Osório.

§ 2º Aos **Ordenadores de Despesa** das organizações militares para os contratos com valores **inferiores a R\$ 1.000.000,00** (um milhão de reais)." (Grifou-se.)

16. Sendo assim, a autoridade competente do órgão assessorado deve se certificar da natureza da atividade a ser contratada - se constitui ou não atividade de custeio -, e atestar formalmente a sua decisão nos autos para fins de verificação da necessidade ou não de autorização na forma da Portaria C Ex nº 1.280/2020.

17. **Em relação ao processo ora analisado, constata-se que no item 3.1.5 do Termo de Referência (fl. 31-32) considerou o objeto da contratação como atividade de custeio. Porém, como o Pregão sob exame destina-se a registro de preços, do qual podem resultar várias contratações, os limites previstos nos arts. 3º e 4º da Portaria C Ex nº 1.280/2020 deverão ser verificados antes da celebração dos eventuais contratos. Caso o valor do ajuste supere o patamar atribuído ao Ordenador de Despesas - OD, deve ser solicitada a necessária autorização, conforme as faixas definidas na referida Portaria.**

#### **V - AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL**

18. Antes do envio do processo para análise jurídica, as autoridades administrativas competentes devem realizar uma avaliação de conformidade legal do procedimento licitatório, com base em listas de verificação. É o que prevê a Orientação Normativa SEGES/MP nº 2/2016:

"Art. 1º Os pregoeiros e as equipes de apoio **deverão adotar nos processos de aquisição de materiais e serviços as listas de verificação** constantes dos Anexos I e II, **visando o aperfeiçoamento dos procedimentos realizados nos pregões eletrônicos**.

Parágrafo único. O procedimento previsto no caput deverá ser utilizado em pregões presenciais, naquilo que for compatível.

Art. 2º As **listas de verificação deverão ser juntadas nos processos como instrumento de transparência e eficiência** durante a fase de seleção do fornecedor, nas seguintes etapas:

I - **Anexo I - antes da publicação do edital;** e

II - Anexo II - após a adjudicação, quando realizada pelo pregoeiro, ou quando houver recurso, após a análise deste.

Art. 3º As listas de que tratam o art. 2º poderão ser adequadas pelo órgão ou entidade, **desde que respeitados os elementos mínimos que as compõem e a legislação em vigor.**" (Grifou-se.)

19. Considerando que a referida ON foi publicada antes do Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta atualmente o pregão, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2020, que regulamenta atualmente a pesquisa de preços, e de outros atos normativos recentes relativos a licitações e contratos, seus anexos já estão desatualizados. **Sendo assim, é recomendável que o órgão assessorado utilize as listas de verificação da AGU, as quais são constantemente atualizadas e estão disponíveis no seu sítio eletrônico na Internet:** <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/listas-de-verificacao>>.

20. No processo analisado, o órgão realizou a avaliação de conformidade legal, como revela a lista de verificação de compras anexada às fls. 137-139.

## **VI - DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO - SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO**

21. Não que pertine especificamente a uma contratação de Soluções de Tecnologia da Informação coube a IN SGD / ME nº 01 de 04/04/2019 explicitar o passo a passo a ser seguido pelo gestor, com a obrigatoriedade de definir, justificar e estabelecer como necessidade da Administração, com a desvantagem de assegurar uma contratação perfeita.

22. Nos termos do que dispõe o § 1º do artigo 1º da IN SGD / ME nº 01 de 04/04/2019, todas as contratações de Tecnologia da Informação e Comunicação, independente do seu valor, deve:

- ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação - PDTIC, PDTIC,
- estar prevista no Plano Anual de Contratações (exigível a partir de 02/01/2020 nos termos do artigo 44. II da citada IN SGD / ME nº 01 de 04/04/2019),
- ser alinhadas à Política de Governança de Cidadania Digital (Decreto 8.638 de 15/01/2016), e
- ser integradas na Plataforma de Cidadania Digital (Decreto nº 8.936 de 19/12/2016), quando objetiva a oferta digital de serviços públicos, nos termos do que dispõe o artigo 6º da IN SGD / ME nº 01 de 04/04 / 2019.

23. Relativamente ao enquadramento do objeto da contratação como Solução de TIC, lembramos que se trata de competência exclusiva do órgão atendido, que por meio de seu setor especializado especializado define não só como necessidade a serem atendidas, mas também a forma como obrigatória ser atendidas.

24. Como sempre alertamos aos órgãos assessorados, a consultoria jurídica não dispõe de competência para se imiscuir em questões técnicas afetas exclusivamente à perícia do órgão, sendo aplicável a casos específicos BPC nº 07, abaixo transcrita:

"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 ou parecer recomendação, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento."

25. Com vistas nisto, cabe esclarecer que a IN SGD / ME nº 01 de 04/04/2019 traz a seguinte definição:

"Arte. 2º (...)

VII - solução de TIC: 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";

26. Dispõe a Lei n.º 8.248, de 1991 (Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências):

"Art. 16-A. Para os fins desta Lei, **consideram-se bens e serviços de tecnologias da informação e comunicação:** (Redação dada pela Lei Ordinária 13674/2018)

...

II - **máquinas, equipamentos e dispositivos baseados em técnica digital**, com funções de coleta, tratamento, estruturação, armazenamento, comutação, transmissão, recuperação ou **apresentação da informação**, seus respectivos insumos eletrônicos, partes, peças e suporte físico para operação; (Acrescentado(a) pelo(a) Lei nº 10.176/2001)

..

IV - serviços técnicos **associados aos bens e serviços descritos nos incisos I, II e III**. (Acrescentado(a) pelo(a) Lei nº 10.176/2001)

§ 1º **O disposto nesta Lei não se aplica às mercadorias** dos segmentos de áudio; áudio e vídeo; e lazer e entretenimento, ainda que incorporem tecnologia digital, **incluindo os constantes da seguinte relação, que poderá ser ampliada, em decorrência de inovações tecnológicas**, elaborada conforme nomenclatura do Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias - SH:



...  
XV - aparelhos de fotocópia, por sistema óptico ou por contato, e aparelhos de termocópia, da posição 9009; (Acrescentado(a) pelo(a) Lei nº 10.176/2001)

...  
§ 6º Ato do Poder Executivo federal definirá a relação dos bens de tecnologias da informação e comunicação, respeitado o disposto no caput deste artigo, com base em proposta conjunta do Ministério da Economia e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. (Acrescentado pela Lei Ordinária 13969/2019)

27. O órgão demandante, ao não instruir o feito, de modo integral, em conformidade com a IN SGD/SEDG/ME n.º 1, de 2019 (salvo quanto ao Documento de Oficialização da Demanda Mapa de Riscos) e ao deixar de adotar a minuta de Termo de Referência, relativas às soluções de tecnologia da informação e comunicação, parece entender que não se trata de contratação de solução de TIC, ou mesmo serviços de TIC.

28. **A regulamentação das etapas do Planejamento da Contratação encontra-se entre os arts. 9 e 24 da mencionada IN nº 1/2019, cabendo ao órgão que promove o pregão, no caso o PMB, certificar-se de que essa primeira fase da contratação foi realizada de acordo com os preceitos legais.**

29. Para os fins desta análise jurídica, deve-se registrar que a documentação básica exigida pela legislação foi anexada ao processo. A instituição da equipe de planejamento da contratação (art. 9º, I) foi formalizada no documento às fls. 04. Por sua vez, o estudo técnico preliminar da contratação (art. 9º, II) foi acostado às fls. 05-10. O gerenciamento de riscos, exigido em todas as fases da contratação (art. 8º, §1º), o que inclui, obviamente, a fase de planejamento (art. 38, §1º), foi anexado às fls. 26-27. Por fim, quanto ao termo de referência (art. 9º, III), ele foi devidamente elaborado e aprovado pelo OD, conforme demonstram as fls. 95-114. Quanto ao documento de oficialização da demanda previsto no caput do art. 10 da IN nº 1/2019, não foi juntado ao processo, sendo necessária a sua complementação, conforme o modelo disponível no sítio eletrônico <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/templates-e-listas-de-verificacao>.

30. Como dito, não compete a esta Consultoria se aprofundar na análise material desses documentos, já que eles consubstanciam as escolhas da Administração e os aspectos técnicos da demanda. De todo modo, ao examiná-los formalmente, verifica-se que, em linhas gerais, eles foram confeccionados de acordo com o preceituado nos mencionados arts. 9 a 24 da IN SGD/ME nº 1/2019, recomendando-se apenas que o órgão assessorado sane a omissão apontada no parágrafo anterior e junte aos autos o documento de oficialização de demanda

## **VI - MODALIDADE LICITATÓRIA ESCOLHIDA - PREGÃO**

31. De acordo com o art. 1º da Lei nº 10.520/2002, o pregão destina-se à "aquisição de bens e serviços comuns", definidos no parágrafo único do mesmo dispositivo legal como "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado".

32. O Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta a referida modalidade licitatória, determina que a utilização do pregão, na forma eletrônica, é obrigatória para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns pela Administração Pública (art. 1º, §1º).

33. A atribuição de declarar que o objeto da licitação tem natureza comum é da autoridade ou o setor administrativo competente. A Orientação Normativa AGU nº 54/2014 esclarece:

**"COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL."** (Grifou-se.)

34. Pelo que se verifica dos autos, a Administração declarou expressamente no item 3.1.6 do termo de referência (fls. 32) que os bens licitados são comuns.

## **VII - TIPO DE LICITAÇÃO - MENOR PREÇO**

35. A Lei nº 10.520/2002 estabeleceu que o critério de julgamento e classificação das propostas é o menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital (art. 3º, X).

36. Complementando a disposição legal, o Decreto nº 10.024/2019 prevê que os critérios de julgamento empregados na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração serão os de menor preço ou maior desconto, conforme dispuser o edital (art. 7º, caput).

37. No que tange ao processo ora analisado, o órgão assessorado optou pelo critério do menor preço, como pode ser visto no item 4 do termo de justificativa (fls. 12), bem como no item 7.18 da minuta do edital (fl. 120 verso).

## VIII - UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

38. A Lei nº 8.666/1993 admitiu que a Administração Pública contratasse por meio do denominado Sistema de Registro de Preços - SRP, conforme o disposto no seu art. 15 (inciso II e §3º). O Decreto nº 7.892/2013 regulamentou o referido sistema, apresentando as hipóteses em que ele é cabível:

"Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração."

39. No âmbito da AGU, prevalece o entendimento, conforme o Parecer nº 109/2013/DECOR/CGU/AGU<sup>[2]</sup>, de que o SRP só pode ser utilizado se a contratação pretendida se ajustar efetivamente a alguma das hipóteses do artigo acima transcrito. Ou seja, o rol de situações que podem dar ensejo ao SRP é taxativo, cabendo à Administração demonstrar o efetivo enquadramento do caso concreto em algum(ns) dos incisos do citado art. 3º do Decreto nº 7.892/2013.

40. Compulsando os autos, observa-se que o PMB apresentou a justificativa para a utilização do SRP no item 2 e 3 do termo de justificativa (fl. 11 verso), sustentando que a contratação pretendida haverá a necessidade de contratações frequentes e por não ser possível definir previamente o quantitativo a ser demandando, tratando-se das hipóteses dos incisos I e IV do art. 3º, do mencionado decreto.

## IX - INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS

41. O art. 4º do Decreto nº 7.892/2013 regulamenta o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais - SIASG, para o registro e a divulgação dos itens a serem licitados. Cabe frisar que divulgação da IRP só pode ser dispensada pelo órgão gerenciador de forma justificada (art. 4º, §1º).

42. O art. 5º, por sua vez, elenca as atribuições do órgão gerenciador, o qual é o responsável pelo controle e administração do sistema e deve, entre outras funções, realizar a consolidação das informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência encaminhados pelos órgãos participantes para atender aos requisitos de padronização e racionalização.

43. Analisando a documentação do processo, verifica-se que o comprovante da divulgação da IRP foi anexado (fls. 50, 85-93) e, conforme as manifestações acostadas na sequência (fls. 51-84), o(s) seguinte(s) órgão(s) expressou(aram) interesse em participar do certame:

- o 2º Centro de Geoinformação (fls. 52-56);
- o Centro Integrado de Telemática do Exército (fls. 57-60);
- o Gráfica do Exército (fls. 61-66);
- o Grupamento de Fuzileiros Navais de Brasília (fls. 67-71);
- o 32º Grupo de Artilharia e Campanha (fls. 72-76);
- o Base de Administração e Apoio do CMP (fls. 77-80);
- o Centro de Obtenções do Exército (fls. 81-84).

## X - JUSTIFICATIVA PARA A CONTRATAÇÃO

44. O inciso I do art. 3º da Lei nº 10.520/2002 estabelece que a fase preparatória do pregão deve contar com a justificativa da necessidade da contratação. Quanto a essa exigência legal, percebe-se que a motivação pertinente foi apresentada no emo de justificativa (fls. 11-12). Todavia, recomenda-se que tal justificativa seja complementada, devendo o órgão apresentar os fundamentos de fatos que geraram a necessidade de contratação, já que o encerramento do contrato anteriormente vigente, por si só, não parece ser suficiente para justificar uma nova contratação.

## XI - ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E APROVAÇÃO PELA AUTORIDADE COMPETENTE

45. O art. 8º do Decreto nº 10.024/2019 lista a documentação básica que deve constar no processo administrativo do pregão. O primeiro documento previsto (inciso I) é o Estudo Técnico Preliminar, o qual o próprio Decreto nº 10.024/2019 conceitua como "documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução ao problema a ser resolvido e que, na hipótese de conclusão pela viabilidade da contratação, fundamenta o termo de referência" (art. 3º, IV). De acordo com o art. 14, II, ele deve ser aprovado pela autoridade competente ou por quem esta delegar.

46. A Instrução Normativa SEGES/ME nº 40/2020, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras no âmbito da Administração Pública Federal.



47. Contudo no caso das contratações de serviço de tecnologia da informação coube ao arts. Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 4 de abril de 2019, regulamentar o tema, senão vamos:

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; **(Alterado pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021)**

b) as alternativas do mercado;

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

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

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

f) os diferentes modelos de prestação do serviço;

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

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

i) a ampliação ou substituição da solução implantada;

j) as diferentes métricas de prestação do serviço e de pagamento. **(Incluído pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021)**

III - análise comparativa de custos, que deverá considerar apenas as soluções técnica e funcionalmente viáveis, incluindo: **(Alterado pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021)**

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 **(Alterado pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021)**

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.

48. Nesse sentido, observa-se que os ETP foram anexados ao processo (fls. 05-10); os quais, de forma geral, abrangem o disposto nesse ato normativo e estão devidamente aprovados pelo Chefe da Seção de Tecnologia da Informação, autoridade máxima da área de TIC, recomendando-se apenas que o ETP seja também aprovado pela autoridade competente.

## **XII - FORMAÇÃO DE GRUPOS**

49. A regra no ordenamento jurídico nacional é a divisão do objeto da licitação em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, consoante o art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993:

"Art. 23 (...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala."

50. O entendimento pacificado do Tribunal de Contas da União – TCU reforça a previsão legal:

"SÚMULA TCU 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."

51. Isso porque a formação de grupos, geralmente, restringe a competição, indo de encontro a um dos princípios regentes do procedimento licitatório, qual seja, o da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Assim, é ônus do órgão público apresentar, de forma clara e objetiva, as razões que o levaram a formar grupos. A própria Instrução Normativa SEGES/ME nº 40/2020, abordada no tópico anterior, estabelece que as justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável, devem contar nos ETP (art. 7º, VII).

52. Analisando esse documento, verifica-se que o órgão assessorado apresentou a motivação para a formação de grupos (não parcelamento do objeto contratual) no seu item 3.3 do Termo de Referência (fls. 99 verso - 100). Contudo, não ficou claro como se dará essa divisão, já que embora o item 3.3.5 do TR (fl 100-v) tenha informado que "decidiu-se pela divisão das soluções de TIC em dois itens e contratação por lote único", a tabela da disposição traz a divisão do objeto do certame em 10 itens. Isto posto, imperioso que o instrumento convocatório seja claro sobre a forma como se dará a divisão ou não dos itens para fins de licitação.

### **XIII - TERMO DE REFERÊNCIA E APROVAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE**

53. O Termo de Referência - TR é o documento que deve conter as informações e os elementos técnicos necessários para assegurar a viabilidade da contratação. O Decreto nº 10.024/2019 especifica:

"Art. 3º (...)

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) 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, com as seguintes informações:

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;

2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e

3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;

b) o critério de aceitação do objeto;

c) os deveres do contratado e do contratante;

d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;

e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;

f) o prazo para execução do contrato; e

g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara."

54. Trata-se, portanto, de documento com caráter predominantemente técnico, o qual deve ser aprovado pela autoridade competente, consoante o art. 8º, II, e o art. 14, II, do Decreto supracitado.

55. Respeitados os aspectos técnicos do TR, a Consultoria-Geral da União - CGU, um dos órgãos de direção superior da AGU (art. 2º, I, c, da LC nº 73/1993), tem elaborado e disponibilizado aos órgãos e entidades da Administração Federal minutas padronizadas a fim de conferir maior celeridade, uniformidade e segurança jurídica às autoridades administrativas, o que está de acordo com o preceituado no Enunciado nº 6 do Manual de Boas Práticas Consultivas<sup>[3]</sup>.

56. Como a CGU ainda não disponibilizou aos órgãos e entidades da Administração Federal uma minuta padronizada de TR referente à contratação de soluções de TIC, compete ao próprio órgão que instaurou o pregão elaborá-la. Nesse caso, a B Adm CComGEx pode se valer do modelo de Termo de Referência elaborado pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia tendo em vista o disposto na IN nº 1/2019, que determina as "contratações de soluções de TIC devem atender às normas específicas dispostas no ANEXO e observar os guias, manuais e modelos publicados pelo Órgão Central do SISP".

57. De acordo com o Decreto nº 9.745/2019, que aprova a estrutura Regimental do Ministério da Economia, compete justamente à Secretaria de Governo Digital atuar como o órgão central do SISP (Anexo I, art. 132, I). Logo, em relação às contratações de soluções de TIC, a utilização dos modelos da SGD/ME pelos órgãos da Administração Federal é plenamente cabível e está em conformidade com a legislação pertinente. Além disso, cabe frisar que a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos - CNMLC não disponibilizou uma minuta padronizada de TR para soluções de TIC, de modo que o próprio sítio eletrônico da AGU, que contém as demais minutas padronizadas relativas a tal objeto (edital, contrato e ata de registro de preços), indica que os demais modelos, incluído o de TR, podem ser obtidos no site da SGD/ME. Sendo assim, o órgão assessorado pode se valer do modelo de TR da SGD/ME para produzir o TR do Pregão nº 32/2021, já que a utilização de outros modelos da AGU demandaria uma série de retificações, tornando o andamento do processo mais moroso.

58. Ao compulsar os autos, verifica-se que o órgão assessorado anexou o Termo de Referência (fls. 29-48 e

95-114), o qual, ao que tudo indica, foi elaborado com base no modelo de TR da SGD/ME, que é, como visto, apropriado para os processos licitatórios de soluções de TIC. **Ainda assim, cabem algumas observações sobre o documento.**



- o a) no item 3.1 JUSTIFICATIVA PARA A CONTRATAÇÃO (fls. 97 verso-98) abordou assuntos pertinentes a contratação, porém, respeitando a discricionariedade do órgão, observou-se que o PMB não contextualizou de forma clara a necessidade da contratação e a motivação do ato. Neste sentido, recomenda-se a complementação do item;
- o b) recomenda-se incluir o item 3.2 "Alinhamento aos Instrumentos de Planejamento Institucionais" do modelo do ME;
- o c) verifica-se que não consta cláusula abordando os requisitos de garantia e manutenção definindo a forma como será conduzida a manutenção, o acionamento da garantia e a comunicação entre as partes envolvidas. Recomenda-se verificar se é o caso de incluir na minuta;
- o d) na cláusula de Responsabilidades (fls. 108 verso), recomenda-se a correção da numeração dos itens, em destaque:

5.1.2. Encaminhar formalmente a demanda por meio de Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens, de acordo com os critérios estabelecidos no Termo de Referência ou Projeto Básico;

5.1.3 Receber o objeto fornecido pela contratada que esteja em conformidade com a proposta aceita, conforme inspeções realizadas;

5.1.4. Aplicar à contratada as sanções administrativas regulamentares e contratuais cabíveis, comunicando ao órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços, quando aplicável;

5.1.5 Liquidar o empenho e efetuar o pagamento à contratada, dentro dos prazos preestabelecidos em contrato;

(..)

- o e) no mesmo sentido, recomenda-se ajustar a numeração dos itens 5.3.1, 5.3.2 e seguintes (fls. 109):

5.3.1. Efetuar o registro do licitante fornecedor e firmar a correspondente Ata de Registro de Preços;

5.3.2 Conduzir os procedimentos relativos a eventuais renegociações de condições, produtos ou preços registrados;

- o f) recomenda-se inserir os itens 7.1 "Critérios de Aceitação", 7.2 "Procedimentos de Teste e Inspeção" e ajustar o item 7.4 Sanções Administrativas e Procedimentos para retenção ou glosa no pagamento, de acordo com as definições do modelo do ME;
- o g) quanto ao item 12.1.3 (fls. 113 verso) informou que o regime de execução do contrato será na "modalidade franquia", porém, é importante mencionar que os regimes de execução são apenas aqueles do art. 10 c/c art. 6º, VIII, da Lei nº 8.666/1993<sup>[4]</sup>. Na minuta do Edital, há menção ao regime de empreitada "**por preço unitário**", o que é o mais apropriado para o caso. Assim, recomenda-se a alteração do item 12.1.3 do TR;
- o h) no item 12.1.2, parte final, adotar a redação: menor preço global do grupo;
- o i) Por fim, incluir o item 12.2, do modelo ME, Justificativa para a Aplicação do Direito de Preferência e Margens de Preferência ou o seu afastamento.

59. Por fim, vale registrar que o TR foi devidamente aprovado pelo Ordenador de Despesa conforme o despacho da fl. 114.

#### **XIV - PESQUISA DE PREÇOS**

60. O procedimento relativo à realização da pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral no âmbito da Administração Pública Federal é regulamentado pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2020.

61. De acordo com esse ato normativo, a pesquisa de preços, sempre que possível, deverá observar 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 (art. 4º). Além disso, ela deve utilizar os seguintes parâmetros:

"Art. 5º A **pesquisa de preços** para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a **aquisição** e contratação de serviços em geral **será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros**, empregados de forma combinada ou não:

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

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

III - dados de pesquisa publicada em **mídia especializada**, de **sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo**, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - **pesquisa direta com fornecedores**, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência

da data de divulgação do instrumento convocatório.

§1º **Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II.**

§ 2º **Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores**, nos termos do inciso IV, **deverá ser observado:**

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereço e telefone de contato; e

d) data de emissão.

III - registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput." (Grifou-se.)

62. Concluída a pesquisa, o art. 3º determina a sua materialização em documento que contenha, no mínimo:

"I - identificação do agente responsável pela cotação;

II - caracterização das fontes consultadas;

III - série de preços coletados;

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

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

63. Considerando as disposições acima, observa-se que o órgão assessorado realizou a pesquisa de preços (fls. 28) e elaborou o relatório com a análise das informações obtidas, como revelam as fls. 14-25 dos autos.

64. É pertinente ressaltar que não compete a este órgão consultivo verificar cálculos nem a coerência de preços com os valores de mercado, atribuição do setor administrativo responsável, sobre o qual recai a função de realizar a pesquisa de acordo com o ato normativo vigente.

#### **XV - PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

65. O art. 14 da Lei nº 8.666/1993 prevê que nenhuma compra será feita sem a indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento. Da mesma forma, o art. 8º, IV, do Decreto nº 10.024/2019 dispõe que a instrução dos autos deve conter a previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, **exceto na hipótese de pregão para registro de preços.**

66. **Como o pregão em análise destina-se a registro de preços, dispensa-se, por ora, a indicação dos recursos orçamentários, os quais devem ser apresentados quando da formalização de eventual contrato ou outro instrumento hábil, consoante o art. 7º, §2º, do Decreto nº 7.892/2013<sup>[5]</sup>.**

67. Cabe alertar ainda sobre a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a declaração de adequação orçamentária e financeira previstas no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000. De acordo esse artigo, a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

68. **Caso o objeto da contratação configure despesa ordinária e rotineira da Administração, já prevista no orçamento e destinada à manutenção de ações preexistentes, a referidas exigências são dispensadas.** É o que preceitua a ON 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".

69. **Sendo assim, cabe à Administração verificar a incidência dessa ON. Confirmada a sua aplicação, não há necessidade da estimativa de impacto nem de declaração de adequação orçamentária e financeira na forma do art. 16 da LC nº 101/2000. Do contrário, os documentos devem ser juntados ao processo.**

#### **XVI - AUTORIZAÇÃO DE ABERTURA DA LICITAÇÃO**

70. Outro documento exigido pelo art. 8º do Decreto nº 10.024/2019 é a autorização de abertura da licitação (inciso V).

71. Tal exigência foi cumprida por meio do documento de Requisição nº 10-SEC TI/PMB, por despacho do OD, anexado à fl. 02-03.

#### **XVII - DESIGNAÇÃO DO PREGOEIRO E DA EQUIPE DE APOIO**

72. A designação do pregoeiro e da equipe de apoio está prevista no art. 3º, IV, da Lei nº 10.520/2002 e no art. 8º, VI, do Decreto nº 10.024/2019.

73. No processo sob exame, foi encontrado apenas a designação da equipe de apoio, como revela BI Nr 78, de 02/05/2022 (fls. 94), sendo imperioso que o órgão assessorado providencie o documento de designação do pregoeiro.



#### **XVIII - CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**

74. O planejamento da contratação possui determinados requisitos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios e práticas de sustentabilidade. Com efeito, as contratações governamentais devem estabelecer critérios e práticas que promovam o desenvolvimento nacional sustentável (art. 3º, *caput*, da Lei nº 8666/1993 c/c art. 2º do Decreto nº 7.746/ 2012), inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei nº 12.305/ 2010).

75. À luz dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 7.746/2012, deverão ser tomados três cuidados gerais:

- o a) avaliar o cabimento da definição objetiva de critérios e práticas sustentáveis como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial (art. 30, IV, da Lei nº 8.666/1993);
- o b) justificar a exigência desses critérios e práticas sustentáveis em relação à adequação de sua especificação;
- o c) verificar se os critérios e práticas sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame.

76. Nesse sentido, os arts 1º e 2º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 01/2010 dispuseram que as especificações para aquisição de bens devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade. Exigido qualquer requisito ambiental na especificação do objeto, deve ser prevista a forma de comprovação de seu respectivo cumprimento na fase de aceitação da proposta, por meio da apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada ou por outro meio de prova que ateste que o bem fornecido atende às exigências (art. 5º, §1º, da IN SLTI/MP nº 1/2010).

77. **Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade do objeto a ser contratado, é recomendável que sejam consultados o art. 4º do Decreto nº 7.746/ 2012, o art. 5º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 1/2010 e o art. 3º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 2/2014 (aquisição de máquinas e aparelhos consumidores de energia, se incidente), sempre com apoio fundamental do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Consultoria-Geral da União no sítio eletrônico a seguir: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>>.**

78. **Se a Administração entender que os bens pretendidos não se sujeitam aos critérios e práticas de sustentabilidade citados ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.**

79. **Em relação ao caso concreto, não foi localizada a manifestação do órgão assessorado acerca da incidência de critérios ou práticas de sustentabilidade. Conseqüentemente, recomenda-se a apresentação da motivação pertinente, conforme o exposto no parágrafo anterior.**

#### **XIX - REGIME DIFERENCIADO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE**

80. A Constituição Federal determinou que todos os entes federativos dispensassem tratamento favorecido às microempresas - MEs e empresas de pequeno porte - EPPs no seu art. 179:

"Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei."

81. Atendendo ao mandamento constitucional, a Lei Complementar nº 123/2006 dispôs:

"Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - **deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25%** (vinte e cinco por cento) **do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.**" (Grifou-se.)

82. O Decreto nº 8.538/2015, que regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para MEs e EPPs no âmbito da Administração Pública Federal, esclareceu que a aplicação dos benefícios em destaque deve considerar cada item separadamente ou o valor estimado para o grupo ou o lote da licitação que deve ser considerado como um único item:

"Art. 9º Para aplicação dos benefícios previstos nos arts. 6º a 8º:

I - será considerado, para efeitos dos limites de valor estabelecidos, cada item separadamente ou, nas licitações por preço global, o valor estimado para o grupo ou o lote da licitação que deve ser considerado como um único item; e (...)"

83. Esse regime diferenciado só pode ser afastado motivadamente com base numa das hipóteses do art. 10 do supracitado Decreto:

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

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

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

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

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

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

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

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

84. Apresentadas essas considerações básicas e tendo em vista o caso concreto, observa-se que no item 2 do TR (fls. 96) e no apêndice I do TR (fls. 115) prevê que o pregão será formado por grupo único (de 10 itens) cujo valor estimado é superior a R\$ 80.000,00, sendo, portanto, correto o entendimento das Administração em destinar o certame a ampla participação.

## **XX - MINUTAS DO EDITAL, DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E DO CONTRATO**

85. Os incisos VII e VIII do art. 8º do Decreto nº 10.024/2019 dispõem que o processo relativo ao pregão deve ser instruído com o edital e seus respectivos anexos e com a minuta do termo do contrato (ou instrumento equivalente) ou com a minuta da ata de registro de preços, conforme o caso.

86. Seguindo os preceitos do Enunciado nº 6 do Manual de Boas Práticas Consultivas, a CGU/AGU disponibiliza os modelos atualizados dos documentos acima citados no seu sítio eletrônico, indicado no tópico relativo ao Termo de Referência, cuja utilização promove objetividade, celeridade e segurança jurídica aos gestores.

87. Em relação à minuta do edital anexada aos autos (fls. 117-129), observa-se que o órgão assessorado se valeu do modelo de Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação da AGU, que é o apropriado para o caso concreto. Ainda assim, são necessárias algumas considerações adicionais sobre o documento, conforme o exposto a seguir.

- o no parágrafo seguinte ao preâmbulo, recomenda-se ajustar a redação devendo incluir o critério de julgamento e o regime de execução, conforme o modelo atualizado da AGU:

Data da sessão:

Horário:

Local: Portal de Compras do Governo Federal – <https://www.gov.br/compras/pt-br>

**Critério de Julgamento: menor preço por grupo**

Regime de Execução: *Empreitada por Preço Unitário*

- o conforme, indicado no parágrafo 52 deste opinativo, não ficou claro como se dará a formação de grupos, sendo necessário compatibilizar o item 1.2 (fls. 117 verso) com as disposições do TR;
- o alterar o item 7.5.1 em conformidade ao objeto licitado e ao critério de julgamento, ou seja, "O lance



deverá ser ofertado pelo valor unitário do lote."

- deve ser incluído no item 7 do Edital os itens 7.25 do modelo de minuta padrão fornecido pela AGU, o qual trazemos a colação:
  - 7.25 Será assegurado o direito de preferência previsto no artigo 3º da Lei nº 8.248, de 1991, conforme procedimento estabelecido nos artigos 5º e 8º do Decreto nº 7.174, de 2010,
    - 7.25.1 Após a aplicação das regras de preferência para microempresas e empresas de pequeno porte, caberá a aplicação das regras de preferência, sucessivamente, para:
      - 7.25.1.1 bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos de acordo com o Processo Produtivo Básico (PPB), na forma definida pelo Poder Executivo Federal;
      - 7.25.1.2. bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País; e
      - 7.25.1.3 bens e serviços produzidos de acordo com o PPB, na forma definida pelo Poder Executivo Federal, nos termos do art. 5º e 8º do Decreto 7.174, de 2010 e art. 3º da Lei nº 8.248, de 1991.
    - 7.25.2 Os licitantes classificados que estejam enquadrados no item 7.25.1.1, na ordem de classificação, serão convocados para que possam oferecer nova proposta ou novo lance para igualar ou superar a melhor proposta válida, caso em que será declarado vencedor do certame.
    - 7.25.3 Caso a preferência não seja exercida na forma do item 7.25.1.1, por qualquer motivo, serão convocadas as empresas classificadas que estejam enquadradas no item 7.25.1.2, na ordem de classificação, para a comprovação e o exercício do direito de preferência, aplicando-se a mesma regra para o item 7.25.1.3 caso esse direito não seja exercido.
    - 7.25.4 As licitantes qualificadas como microempresas ou empresas de pequeno porte que fizerem jus ao direito de preferência previsto no Decreto nº 7.174, de 2010, terão prioridade no exercício desse benefício em relação às médias e às grandes empresas na mesma situação.
- recomenda-se incluir na cláusula "Da Abertura da Sessão, Classificação das Propostas e Formulação de Lances" o subitem 7.29.3 do modelo da AGU:

É facultado ao pregoeiro prorrogar o prazo estabelecido, a partir de solicitação fundamentada feita no chat pelo licitante, antes de findo o prazo.

- atualizar o item 8.14 (fls. 122), seguindo a seguinte redação:
  - 8.14 Para fins de análise da proposta quanto ao cumprimento das especificações do objeto, poderá ser colhida a manifestação escrita do setor requisitante **da solução** ou da área especializada no objeto
- recomenda-se separar a parte final do item 8.17 e transformar em item 8.18 (fls. 122):
  - 8.18. Encerrada a análise quanto à aceitação da proposta, o pregoeiro verificará a habilitação do licitante, observado o disposto neste Edital.
- se o órgão assessorado manteve o item 9.11.1 do modelo de serviço de TI manter também o item 9.11.1.1 e definir os parâmetros objetivos mínimos para fins de avaliação dos atestados, evitando a desqualificação de licitantes com base em critérios subjetivos da autoridade julgadora:

"9.11.1.1. Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a contratos executados com as seguintes características mínimas:  
9.11.1.1.1. ....  
9.11.1.1.2. ....  
9.11.1.1.3. ....  
9.11.1.1.4. ...."]

**Nota Explicativa:** Conforme Acórdão nº 914/2019-Plenário do Tribunal de Contas da União, é obrigatório o estabelecimento de parâmetros objetivos para análise da comprovação (atestados de capacidade técnico-operacional) de que a licitante já tenha fornecido bens pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. Nesse sentido, é consignado no acórdão a seguinte recomendação:

"9.3.2. estabeleça no edital da nova licitação, de forma clara e objetiva, os requisitos de qualificação técnica que deverão ser demonstrados pelos licitantes, os quais deverão estar baseados em estudos técnicos os quais evidenciem que as exigências constituem o mínimo necessário à garantia da regular execução contratual, ponderados seus impactos em relação à competitividade do certame;"

- inserir o item 9.11.3 do modelo atualizado da AGU:
  - 9.11.3 Os atestados de capacidade técnica podem ser apresentados em nome da matriz ou da filial da empresa licitante
  - Nota Explicativa:** Nesse sentido, o Parecer n. 00005/2021/CNMLC/CGU/AGU fixou que "se a filial pode até mesmo executar uma contratação formalizada com a matriz, não restam motivos para entender que os atestados de capacitação técnica emitidos em favor de uma não possam ser aproveitados pela outra, haja vista serem ambas rigorosamente a mesma empresa."
- incluir na parte final do item 17.2.1 (fls. 126 verso) o termo "(...) a contar da data de seu recebimento **ou da disponibilização do acesso ao sistema de processo eletrônico**".
- o item 17 dispõe sobre termo de contrato ou instrumento equivalente, e tendo em vista que consta nos autos minuta do contrato, recomenda-se que o item 17 seja ajustado para tal, sugerindo-se as

seguintes alterações:

- i) no item 17.1, excluir o termo "ou emitido instrumento equivalente";
  - ii) no item 17.2, excluir o termo "ou aceitar instrumento equivalente, conforme o caso (Nota de Empenho/Carta Contrato/Autorização)";
  - iii) conforme nota explicativa os itens 17.3 a 17.3.3 só serão utilizados apenas nos casos em que a utilização de termo de contrato não seja obrigatório, sugerindo-se, portanto, a exclusão.
- o inserir cláusula 19 " DO MODELO DE GESTÃO DO CONTRATO", conforme modelo atualizado da AGU:

#### 19 DO MODELO DE GESTÃO DO CONTRATO

19.1 O modelo de gestão do contrato, contemplando os critérios de recebimento e aceitação do objeto, os procedimentos de testes e inspeção e os critérios de fiscalização, com base nos níveis mínimos de serviço/níveis de qualidade definidos, estão previstos no Termo de Referência.

- o recomenda-se ainda, atualizar a cláusula das sanções administrativas (fls. 127 verso):

22.4 O licitante/adjudicatário que cometer qualquer das infrações discriminadas nos subitens anteriores ficará sujeito, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal, e **quando não houver disposição específica no Termo de Referência, às seguintes sanções:**

22.4.1 Advertência por faltas leves, assim entendidas como aquelas que não acarretarem prejuízos significativos ao objeto da contratação;

22.4.2 Multa de .....% (..... por cento) sobre o valor estimado do(s) item(s) prejudicado(s) pela conduta do licitante;

22.4.3 Suspensão de licitar e impedimento de contratar com o órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente, pelo prazo de até dois anos;

22.4.4 Impedimento de licitar e de contratar com a União e descredenciamento no SICAF, pelo prazo de até cinco anos;

**22.4.4.1 A Sanção de impedimento de licitar e contratar prevista neste subitem também é aplicável em quaisquer das hipóteses previstas como infração administrativa neste Edital.**

22.4.5 Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a Contratada ressarcir a Contratante pelos prejuízos causados;

88. Por sua vez, a minuta da ata de registro de preços - ARP encontra-se nas fls. 131-132 do processo e também está de acordo com o modelo da AGU

89. Por fim, a minuta do contrato foi devidamente acostada aos autos (fls. 133-135) e também está em conformidade com o modelo da AGU, não havendo observações a serem feitas.

## **XXI - CONCLUSÃO**

90. Ante o exposto, excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, conclui-se que o prosseguimento do Pregão Eletrônico SRP nº 06/2022 - PMB é viável juridicamente, desde que observadas as considerações acima, em especial aquelas apresentadas nos parágrafos **17, 30, 44, 48, 52, 55, 52, 68, 69, 73, 79 e 87**

À consideração superior.

Brasília, 15 de junho de 2022.

(assinado eletronicamente por certificação digital)  
NATHALIA KAROLINE CARVALHO MAIA VALE  
ADVOGADA DA UNIÃO

Notas

1. <sup>^</sup> Manifestação elaborada com a colaboração da Assessoria Técnica (Ten Gisele)
2. <sup>^</sup> **"HIPÓTESES DE CABIMENTO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. TAXATIVIDADE DO ROL CONSTANTE DO ART. 3º DO DECRETO Nº 7.892/13. JURISPRUDÊNCIA DO TCU. OBRIGATORIEDADE DE UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS HIPÓTESES PREVISTAS NO REFERIDO DISPOSITIVO REGULAMENTAR. ART. 15 DA LEI Nº 8.666/93. I – Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, é taxativo o rol de hipóteses de cabimento do SRP previsto no art. 3º do Decreto nº 7.892/13. II – A utilização do SRP nas hipóteses previstas no art. 3º do Decreto nº 7.892/13 é dever da Administração, sendo possível a não adoção do referido sistema em situações excepcionais, mediante a devida fundamentação da autoridade competente. Inteligência do art. 15 da Lei nº 8.666/93." (Grifou-se.)**
3. <sup>^</sup> "BPC nº 6 Enunciado A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das

minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados. Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU."

4. <sup>^</sup> Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:(...)VIII - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes: a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;c) (VETADO)d) tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;e) empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada;(...)Art. 10. As obras e serviços poderão ser executados nas seguintes formas: I - execução direta;II - execução indireta, nos seguintes regimes: a) empreitada por preço global;b) empreitada por preço unitário;c) (Vetado). d) tarefa;e) empreitada integral.
5. <sup>^</sup> "Art. 7º (...) § 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil."

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64482001426202210 e da chave de acesso afb567e0



---

Documento assinado eletronicamente por NATHALIA KAROLINE CARVALHO MAIA VALE, 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 894998496 e chave de acesso afb567e0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NATHALIA KAROLINE CARVALHO MAIA VALE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-06-2022 09:36. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---