



PARECER SEI Nº 12134/2022/ME

Ato Restrito - Documento Preparatório (Art. 20 do Decreto nº 7.724, de 2012) EMENTA:

I – Exame quanto à legalidade de minuta de edital e anexos, na modalidade pregão eletrônico, para registro de preços, tendo por objeto a escolha da proposta mais vantajosa para futura e eventual contratação conjunta de prestação de Serviço Móvel Pessoal (SMP - dados móveis e voz), Gestão de Dispositivos Móveis (MDM) e opção aparelhos móveis em comodato, conforme as especificações e condições constantes no Edital e seus anexos.

II - Aprovação, desde que atendidas as recomendações deste parecer, sobretudo as indicadas nos itens 14.4; 15.3; 16.2; 18.3; 35.3; 37.3 e 37.4.

Processo SEI nº 19973.110870/2021-50

I

RELATÓRIO

1. Vem ao exame dessa Coordenação-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (CGLA/PGFN), o Processo Administrativo SEI nº 19973.110870/2021-50, com minuta de edital de licitação e anexos, na modalidade pregão eletrônico, para registro de preços, tendo por objeto a escolha da proposta mais vantajosa para futura e eventual contratação conjunta de prestação de Serviço Móvel Pessoal (SMP - dados móveis e voz), Gestão de Dispositivos Móveis (MDM) e opção aparelhos móveis em comodato, conforme as especificações e condições constantes no Edital e seus anexos.

2. Segundo consta na Nota Técnica SEI nº 35273/2022/ME (SEI 26945622), o valor total estimado para o registro de preços é de R\$ 253.205.288,40 (duzentos e cinquenta e três milhões, duzentos e cinco mil duzentos e oitenta e oito reais e quarenta centavos), conforme item 9 do Termo de Referência (SEI 26750227).

3. De pertinente, o processo veio instruído com os seguintes documentos:

- a) Termo de abertura do projeto (21404111);
- b) Relatório Preliminar de Inteligência Interna (21404153);
- c) Documento de Formalização de Demanda (22527007);
- d) Portaria de designação de pregoeiros e equipe de apoio (26933490);
- e) Documentos relacionados à pesquisa de preços (26792114; 26794768; 26798404; 26826697);
- f) Mapa de gerenciamento de riscos (24004584);
- g) Estudo técnico preliminar (23238505);
- h) Anexo ETP Digital (26369642);
- i) Minuta de Edital (26935065);
- j) Minuta de Ata de Registro de Preços (26935505);
- k) Minuta de Contrato (26935606);
- l) Termo de Responsabilidade SEGES - CENTRAL - CGLIC (26944013);
- m) Termos de Referência (23815867e 26750227);
- n) Lista de verificação (26945219);
- o) Nota Técnica SEI nº 35273/2022/ME (26945622).

4. De início, salienta-se que esta Coordenação-Geral não pode realizar a análise da justificativa técnica da contratação, mas apenas apontar a necessidade de observância das normas de regulamentação. Isto porque este exame requer o domínio de conhecimentos específicos de tecnologia da informação que não estão inseridos na competência regimental do órgão de assessoramento jurídico. Desse modo, as informações técnicas existentes no processo, que descrevem e caracterizam o seu objeto, são de responsabilidade exclusiva do Órgão Consultente.

5. 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".

6. É o breve relatório.

II

DOS PROCEDIMENTOS NECESSÁRIOS À SOLUÇÃO EM TIC

7. É pertinente iniciar a análise destacando que o mérito do ato administrativo não será objeto de análise, visto ser de responsabilidade da área técnica. No caso do procedimento licitatório, o mérito envolve os aspectos de motivação, escolha da melhor modalidade e tipo da licitação para o caso, precificação (que não se confunde com vantajosidade), conveniência e oportunidade. O presente Parecer abrangerá apenas os aspectos formais do procedimento, vale dizer, os seus aspectos de legalidade no sentido estrito.

8. A aquisição de soluções em Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, particularmente, no âmbito deste Ministério, está submetida a muitas normas jurídicas, legais e infralegais, em especial, as seguintes: a Lei nº 10.520/2002 (que instituiu a modalidade licitatória do pregão), o Decreto nº 10.024/2019 (que regulamenta a modalidade do pregão na forma eletrônica), a Portaria MF nº 389/2017 (trata da adoção de minutas padronizadas nos casos que especifica), a Instrução Normativa SEGES nº 05/2017 (regulamenta a execução indireta de serviços no âmbito da Administração Pública) e a Instrução Normativa SGD nº 01/2019 (regulamenta o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC), a Instrução Normativa SGD nº 02/2019 (regulamenta o art. 9º-A do Decreto nº 7.579/2011) e a Instrução Normativa SGD nº 73/2020.

9. Sistematizando todas essas normas, a contratação em TIC exige a observância de algumas fases procedimentais: (1) planejamento da contratação, (2) seleção do fornecedor e (3) gestão do contrato. A fase de planejamento é a fase preparatória, que contempla a sua justificativa, a sua viabilidade, a previsão dos totais dos preços, os riscos envolvidos, a escolha da modalidade, tipos e formas licitatórias, enfim, é a fase interna do certame. A fase de seleção do fornecedor é a fase licitatória propriamente dita. E a fase da gestão do contrato é a fase de acompanhamento executório.

10. Dessa maneira, para falar sobre a regularidade formal do presente procedimento, cumpre-nos verificar a existência, no processo, dos requisitos próprios de cada uma daquelas fases. Para tanto, como dito anteriormente, não se fará análise de mérito, mas apenas se estão, ou não, presentes tais requisitos. Para melhor compreensão, faremos uma distribuição das matérias, a começar pela fase de planejamento.

III MÉRITO

11. O pregão, como se sabe, constitui modalidade de licitação adequada à aquisição de bens e contratação de serviços comuns, conforme previsto no art. 1º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002: “Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

12. A realização de pregão exige a prévia manifestação da autoridade competente, de modo a declarar que o objeto da contratação se enquadra no conceito de bem ou serviço comum. Nesse sentido, o subitem 3.1.8 do Termo de Referência (SEI 26750227) assim dispõe:

3.1.8. Os serviços de telefonia enquadram-se na categoria de bens e serviços comuns, de que trata a [Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#), e o [Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019](#), por possuírem padrões de desempenho e características gerais e específicas usualmente encontradas no mercado, devendo ser este Registro de Preços licitado por meio da modalidade Pregão. Além disso, conforme competência originária da Central de Compras (Inciso VI do Art. 131 do [Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019](#)) para realizar aquisições de bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação (TIC) em comum.

13. Nesse tópico, vale destacar o seguinte trecho de decisão do TCU:

“não é o grau de complexidade do objeto ou a área do conhecimento necessário para produzi-lo que define se um bem ou um serviço pode ou não ser considerado comum. Para isto, necessário é haver a possibilidade de que, uma vez descrito, o objeto seja identificável pelos potenciais prestadores do serviço e pelo contratante, e, ainda, que este seja ofertado no mercado com características que não variem muito conforme o fornecedor” (Acórdão nº 1039/2010, TC-029.031/2009-9, rel. Min. Raimundo Carreiro, 12.05.2010).

14. Consta do item 3.1.16.5 do Termo de Referência atualizado (SEI 26750227) que não há previsão editalícia de aplicação do direito de preferência previsto no Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010, baseando-se no fato de se tratar de contratação de serviços:

3.1.16.5 Observa-se que o Direito de Preferência presente no [Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010](#), deve ser utilizado para a aquisição de produtos. Na verdade, tanto o Processo Produtivo Básico (PPB) quanto o Desenvolvimento de Tecnologia Nacional (DTN) referem-se à bens e não a serviços. Cumpre enfatizar que mesmo os produtos inseridos no Objeto deste certame referem-se a bens fornecidos em comodato, o que se configura como serviço. O presente certame destina-se à contratação de serviços, razão pela qual não se aplica o Direito de Preferência constante no Decreto nº 7.174, de 2010.

14.1. Não obstante, consta do art. 4º do Decreto 7174/2010 que as preferências também abrangem serviços de informática:

Art. 4º Os instrumentos convocatórios para contratação de bens e serviços de informática e automação deverão conter regra prevendo a aplicação das preferências previstas no [Capítulo V da Lei Complementar nº 123, de 2006](#), observado o disposto no art. 8º deste Decreto.

14.2. Assim sendo, não subsiste a justificativa do item 3.1.16.5 do Termo de Referência atualizado (SEI 26750227). Porém, constou também do TR, no capítulo dos critérios de seleção do fornecedor:

15.2 Justificativa para a Não Aplicação do Direito de Preferência e Margens de Preferência

15.2.1. Para atender a este processo de aquisição, as licitantes devem ser autorizadas pela ANATEL a prestar o serviço de telefonia fixa e móvel no território nacional. As operadoras de telefonia autorizadas pela ANATEL para a prestação de serviços no território nacional não são Microempresas ou Empresas de Pequeno Porte, pois possuem natureza de empresas com receita bruta anual superior ao estabelecido na lei complementar nº123/2006 como critério de classificação como empresas de pequeno porte ou microempresa. Devido a isso, não se aplica a aplicação do direito de preferência e margens de preferência.

14.3. Importante consignar que a afirmativa segundo a qual as operadoras de telefonia autorizadas pela ANATEL não são Microempresas ou Empresas de Pequeno Porte em sua totalidade é de responsabilidade da área técnica, escapando às atribuições desta CGLA a análise dessa informação. Cumpre reiterar, no tópico, o item 4 deste Parecer.

14.4. De todo modo, o Decreto não trata apenas de EPP e ME, trazendo outras preferências, o **que se recomenda seja considerado, retificando-se o TR**. O art. 1º do Decreto 7174/2010 refere-se ao art. 3o do Decreto 8248/91, que assim previu:

Art. 3º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e as demais organizações sob o controle direto ou indireto da União darão preferência, nas aquisições de bens e serviços de informática e automação, observada a seguinte ordem, a: [\(Redação dada pela Lei nº 10.176, de 2001\)](#) [\(Vide Decreto nº 7.174 de 2010\)](#).

I - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País; [\(Redação dada pela Lei nº 10.176, de 2001\)](#).

II - bens e serviços produzidos de acordo com processo produtivo básico, na forma a ser definida pelo Poder Executivo. [\(Redação dada pela Lei nº 10.176, de 2001\)](#).

§ 1º Revogado. [\(Redação dada pela Lei nº 10.176, de 2001\)](#).

§ 2º Para o exercício desta preferência, levar-se-ão em conta condições equivalentes de prazo de entrega, suporte de serviços, qualidade, padronização, compatibilidade e especificação de desempenho e preço [\(Redação dada pela Lei nº 10.176, de 2001\)](#).

§ 3º A aquisição de bens e serviços de informática e automação, considerados como bens e serviços comuns nos termos do parágrafo único do [art. 1º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#), poderá ser realizada na modalidade pregão, restrita às empresas que cumpram o Processo Produtivo Básico nos termos desta Lei e da [Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991](#). [\(Redação dada pela Lei nº 11.077, de 2004\)](#).

15. A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, estabelece no art. 3º as seguintes exigências relativas à fase preparatória do certame, o que, sob uma análise formal, foi observado no presente caso:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

§ 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

§ 2º No âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio poderão ser desempenhadas por militares

15.1. Por fim, salienta-se que a esta Coordenação-Geral não compete manifestar sobre aspectos técnicos pertinentes ao objeto, tampouco sobre a conveniência e oportunidade da contratação, mas tão somente sobre seus aspectos legais.

15.2. Importante destacar, no que diz respeito à definição do objeto, uma ressalva decorrente da jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

A vedação à indicação de marca (artigos 15, § 7º, inciso I, e 25, inciso I, da Lei 8.666/1993) não se confunde com a menção à marca de referência, que deriva da necessidade de caracterizar/descrever de forma adequada, sucinta e clara o objeto da licitação (artigos 14, 38, caput, e 40, inciso I, da mesma Lei). A diferença básica entre os dois institutos é que o primeiro (excepcionado pelo art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993) admite a realização de licitação de objeto sem similaridade, nos casos em que for tecnicamente justificável, ao passo que o segundo é empregado meramente como forma de melhor identificar o objeto da licitação, impondo-se a aceitação de objeto similar à marca de referência mencionada. (Acórdão TCU nº 2829/2015-Plenário)

15.3. Diante disso, **recomenda-se que a área técnica verifique em todo o edital os itens a que tenha feito menção a marcas para esclarecer na redação que se trata de marca de referência.** Do contrário, deve-se observar a norma de exceção, sendo viável a licitação de objeto sem similaridade, nos casos em que for tecnicamente justificável, devendo a informação constar dos autos expressamente, sendo a imprescindibilidade da escolha de responsabilidade da área técnica.

16. O Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que regulamenta o pregão na forma eletrônica, traz em seu art. 14 os requisitos necessários ao planejamento do pregão, o que igualmente foi observado:

Art. 14. No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência;

II - aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;

III - elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;

IV - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, dos prazos e das condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e a execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração pública; e

V - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

16.1. Além disso, em se tratando de procedimento licitatório que visa à aquisição de Solução de Tecnologia da Informação, foi observada a Instrução Normativa do Secretário de Governo Digital do Ministério da Economia nº 1, de 4 de abril de 2019, doravante apenas IN nº 1/2019, que impõe a realização de planejamento da contratação, fase constituída das seguintes etapas:

Art. 10. A fase de Planejamento da Contratação terá início com o recebimento pela Área de TIC do Documento de Oficialização da Demanda, elaborado pela Área Requisitante da solução, que conterá no mínimo:

I - necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas do órgão ou entidade, bem como o seu alinhamento ao PDTIC e ao Plano Anual de Contratações;

II - explicitação da motivação e dos resultados a serem alcançados com a contratação da solução de TIC;

III - indicação da fonte dos recursos para a contratação; e

IV - indicação do Integrante Requisitante para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.

16.2. **Entretanto, não foi encontrada justificativa da área técnica que correlacionasse os requisitos mínimos dos aparelhos celulares e tablets objeto de comodato com a necessidade do serviço dos órgãos demandantes, o que se recomenda seja feito a fim de que seja atendido o art. 10, I, supra reproduzido.**

17. O Documento de Oficialização de Demanda – DOD da presente demanda (SEI 22527007) traz as seguintes informações: 1-INTRODUÇÃO; 2- IDENTIFICAÇÃO DA DEMANDA; 3-IDENTIFICAÇÃO DA ÁREA REQUISITANTE; 4-IDENTIFICAÇÃO E CIÊNCIA DO INTEGRANTE REQUISITANTE; 5- IDENTIFICAÇÃO E CIÊNCIA DO INTEGRANTE TÉCNICO; 6-IDENTIFICAÇÃO E CIÊNCIA DO INTEGRANTE ADMINISTRATIVO; 7- ALINHAMENTO ESTRATÉGICO; 8- MOTIVAÇÃO/JUSTIFICATIVA; 9-RESULTADOS A SEREM ALCANÇADOS COM A CONTRATAÇÃO; 10-INSTITUIÇÃO DA EQUIPE.

18. O Estudo Técnico Preliminar atualizado (SEI 23238505- digital SEI 26369642) contém: 1 – Introdução; 2 –Motivação/Justificativa; 3-Necessidades de negócio; 4- Estimativa da demanda - quantidade de bens e serviços; 5- Análise do mercado fornecedor; 6- Análise e identificação de soluções de mercado; 7- Registro de soluções consideradas inviáveis no momento de realização dos estudos técnicos; 8- Análise comparativa de custo total (TCO); 9- Estratégia da contratação; 10-Declaração de viabilidade da contratação; 11-Aprovação e assinatura, de modo que formalmente foram atendidos os requisitos da instrução normativa, conforme segue:

Do Estudo Técnico Preliminar da Contratação

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.

18.1. Constatou-se o item 8.4 do ETP (SEI 23238505 - digital SEI 26369642), sobre a metodologia para definição das especificações mínimas dos aparelhos celulares a serem objeto do comodato:

"(...) metodologia: levantou-se um quadro comparativo dos aparelhos lançados entre março de 2020 e março de 2021, observando-se as fases previstas no documento de orientações para aquisição de ativos de TIC, quais sejam: fase de seleção e menor custo, e selecionaram-se as características mais recorrentes aplicando-se a medida estatística MODA (que ocorre com a maior frequência no espaço amostral levantado) para as características técnicas dos aparelhos e MÉDIA para formar o preço dos aparelhos *smartphones e tablets*(...).

18.2. Por sua vez, constatou-se do mesmo item, acerca da definição das especificações mínimas dos aparelhos celulares a serem objeto de comodato:

Para os tablets, utilizaram-se os mesmos critérios de definição de lançamento preconizados na portaria nº 20/2016, ou seja, aparelhos lançados entre março de 2020 e março de 2021 e que possuíssem configurações mínimas, que permitam um uso corporativo do aparelho num ambiente de trabalho com uso em reuniões on-line para vídeos conferências, anotações e uso de aplicativos de escritório e colaboração para trabalho remoto e móvel dos usuários da Administração Pública, sem problemas de travamento ou congelamentos em função da configuração dos hardwares propostos. Com esse perfil um pouco mais corporativo e menos básico de aparelho, observou-se um conjunto menor de aparelhos listados na tabela a seguir (quando comparado com a quantidade de aparelhos smartphones) a fim de atender ao perfil da demanda corporativa por tablets. Nesse sentido, não se utilizou a mesma metodologia aplicada aos smartphones na definição das características técnicas mais relevantes em função da MODA do espaço amostral levantado e apresentado na tabela a seguir. Utilizaram-se as características mínimas que são comuns a mais de um modelo, de forma que se possibilite a participação da maior quantidade possível de produtos existentes no mercado para o perfil buscado. (...)

18.3. Dito isso, verifica-se que não foi explicitada a relação entre as características técnicas dos produtos (celulares e tablets) e os serviços a serem prestados pelos órgãos demandantes dos mesmos. **Nesse contexto, cabe reiterar a recomendação constante do item 16.2 deste parecer.**

18.4. Com efeito, a partir das necessidades da Administração, é preciso definir os requisitos necessários e suficientes à escolha da solução de TIC e, fazendo um cotejo da realidade do mercado, avaliar quais especificações melhor se enquadram aos interesses da Administração - não podendo a Administração, smj, sem a devida fundamentação, se limitar a escolher baseada apenas na dinâmica mercadológica. Por exemplo, pode acontecer que determinada característica do computador atenda os interesses da administração sem necessariamente ser a mais utilizada dentro do segmento.

19. O Gerenciamento de Riscos de que trata o art. 38 da IN nº 1/2019 foi objeto do Mapa de Gerenciamento de Riscos (SEI 24004584) elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação. Quanto ao documento, de conteúdo eminentemente técnico, nada a acrescentar.

20. O Termo de Referência atualizado (SEI nº 26750227) contém as seguintes informações: 1) Objeto da Contratação; 2) Descrição da solução de TIC; 3) Justificativa para a contratação; 4) Especificação dos Requisitos da contratação; 5) Deveres e Responsabilidades; 6) Condições mínimas de participação dos órgãos; 7) Modelo de Execução do Contrato; 8) Modelo de gestão do contrato; 9) Estimativa de preços da contratação; 10) Adequação orçamentária e cronograma físico-financeiro; 11) Da vigência do contrato; 12) Do reajuste de preços; 13) Definição de critérios técnicos para o julgamento da proposta; 14) Participação em consórcio; 15) Dos critérios de seleção do fornecedor; 16) Da garantia contratual; 17) Da subcontratação; 18) Da alteração subjetiva; 19) Equipe de planejamento da contratação e da aprovação.

20.1. 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 (§2º do art. 8º da IN1/2019).

20.2. Consta nos autos termo de responsabilidade (SEI 26779865) informando que "foi utilizada a modelo/template do Termo de Referência ou Projeto Básico previsto na Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 4 de abril de 2019, disponibilizado na url <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/templates-e-listas-de-verificacao>." Apontaram-se as seguintes alterações:

Modelo de Termo de Referência ou Projeto Básico previsto na Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 4 de abril de 2019, disponibilizado na url https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/templates-e-listas-de-verificacao .	Termo de Referência da presente contratação (SEI-ME nº 26750227)	Justificativa da exclusão
4 – ESPECIFICAÇÃO DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO 4.6. Requisitos de Segurança e Privacidade (...) 4.15. Requisitos de Segurança da Informação e Privacidade	Os itens 4.6 e 4.15 do modelo de Termo de Referência da SGD foram aglutinados no item 4.6. Requisitos de Segurança da Informação	A garantia de "disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade" no que tange à segurança da informação é tratada de forma mais objetiva nos itens 4.1.1. Requisitos de Negócio, 8.3. Níveis Mínimos de Serviço.

<p>5.1. Deveres e responsabilidades da CONTRATANTE</p> <p><Indicação das responsabilidades da contratante. O rol mínimo abaixo pode ser acrescido com obrigações pertinentes de acordo com o objeto da contratação>.</p> <p>(...)</p> <p>e) Prever que os direitos de propriedade intelectual e direitos autorais da solução de TIC sobre os diversos artefatos e produtos cuja criação ou alteração seja objeto da relação contratual pertençam à Administração, incluindo a documentação, o código-fonte de aplicações, os modelos de dados e as bases de dados, justificando os casos em que isso não ocorrer;</p>	<p>Alteração da alínea "e" do item 5.1 modelo de Termo de Referência da SGD-ME.</p>	<p>Em princípio, não há de se falar em propriedade intelectual e direitos autorais da solução de TIC objeto da presente contratação, pois se trata de um serviço com alto nível de padronização no mercado e que será fornecido para a CONTRATANTE sem necessidade de desenvolvimento de código-fonte de aplicação que possa a ser transferido para a Administração Pública. Por essa razão, inclui-se a expressão "se aplicável" no início dessa obrigação.</p>
<p>5.2. Deveres e responsabilidades da CONTRATADA</p> <p><Indicação das responsabilidades da contratada. O rol mínimo abaixo pode ser acrescido com obrigações pertinentes de acordo com o objeto da contratação>.</p> <p>(...)</p> <p>h) Ceder os direitos de propriedade intelectual e direitos autorais da solução de TIC sobre os diversos artefatos e produtos produzidos em decorrência da relação contratual, incluindo a documentação, o código-fonte de aplicações, os modelos de dados e as bases de dados à Administração;</p>	<p>Exclusão das alíneas "h" do modelo de Termo de Referência da SGD-ME.</p>	<p>De forma análoga à justificativa acima apresentada, em princípio, não há de se falar em propriedade intelectual e direitos autorais da solução de TIC objeto da presente contratação, pois se trata de um serviço com alto nível de padronização no mercado e que será fornecido para a CONTRATANTE sem necessidade de desenvolvimento de código-fonte de aplicação que possa a ser transferido para a Administração Pública. Por essa razão, inclui-se a expressão "se aplicável" no início dessa obrigação.</p>
	<p>5.2. Deveres e responsabilidades da CONTRATADA</p> <p>d) Para os itens de serviços compostos com valores de aparelho em comodato, a CONTRATADA se compromete, na hipótese de renovação contratual no limite do prazo legal constante no art. 57, inciso II da Lei nº 8.666, de 1993, a negociar com o órgão contratante uma redução proporcional do valor total cobrado em função da não cobrança de custos não renováveis, referentes ao valor do comodato dos aparelhos.</p>	<p>É fundamental assinalar que o Modelo de Termo de Referência da SGD-ME traz a possibilidade de inclusão de novas obrigações para a CONTRATADA, de acordo as peculiaridades de cada contratação. <i>In verbis</i>: "l) <Outras obrigações que se apliquem, de acordo com o objeto da contratação (...)></p> <p>Dessa forma, decidiu-se incluir, além de outras obrigações diretamente ligadas ao objeto desta contratação e não destoantes daquelas constantes no Modelo de Termo de Referência da SGD-ME, um comprometimento, por parte da CONTRATADA, na hipótese de renovação contratual, de negociar uma redução do valor total cobrado em função da não cobrança de custos não renováveis. Essa questão é explicada com mais detalhes no item 6.2. da Nota Técnica SEI nº 32840/2022/ME (SEI-ME 26552521).</p>
<p>6. MODELO DE EXECUÇÃO DO CONTRATO</p> <p>6.2. Quantidade mínima de bens ou serviços para comparação e controle.</p> <p><Quantificação ou estimativa prévia do volume de serviços demandados ou quantidade de bens a serem fornecidos, para comparação e controle>.</p>	<p>Exclusão do item 6.2 do modelo de Termo de Referência da SGD-ME.</p>	<p>Trata-se de uma contratação realizada por Sistema de Registro de Preços (SRP) e, portanto, foi realizada uma Intenção de Registro de Preços (IRP) com o quantitativo da demanda estimada por órgão participante. A lista dos órgãos participantes (UASGs) e o quantitativo por eles registrado encontra-se nos Anexos do Termo de Referência. Por essa razão, foi excluído o item 5.3 do modelo de Termo de Referência da SGD-ME.</p>
<p>7. MODELO DE GESTÃO DO CONTRATO</p> <p>7.3. Níveis Mínimos de Serviço Exigidos</p> <p>(...)</p> <p><Em seguida são apresentados exemplos de indicadores de nível de serviço. Ressalta-se que a quantidade e tipos de indicadores, assim como seus parâmetros e dosimetria da glosa e sanção, devem ser definidos pela Equipe de Planejamento da Contratação de acordo com o objeto a ser contratado>.</p> <p>7.4. Sanções Administrativas e procedimentos para glosa no pagamento</p> <p>(...)</p> <p><Exemplo de definição detalhada de sanções e glosas></p>	<p>No item "7.3. Níveis Mínimos de Serviço Exigidos", a tabela tem critérios diferentes do modelo de Termo de Referência da SGD-ME. Entretanto, trata-se de uma tabela exemplificativa.</p> <p>No item "7.4. Sanções Administrativas e procedimentos para glosa no pagamento", as sanções não são as mesmas presentes no modelo da SGD-ME. Entretanto, o modelo da SGD-ME fala que apenas apresenta um exemplo.</p>	<p>É fundamental enfatizar que o item 7.3 do modelo de Termo de Referência da SGD-ME possui caráter exemplificativo, conforme consta no próprio documento, na descrição do item, in verbis: "Em seguida são apresentados exemplos de indicadores de nível de serviço". Esses indicadores foram adaptados pela equipe técnica para o objeto do presente certame.</p> <p>De forma análoga, o item 7.4 do modelo de Termo de Referência da SGD-ME também possui caráter exemplificativo, como consta na própria descrição do item: "Exemplo de definição detalhada de sanções e glosas". Dessa forma, as sanções administrativas e procedimentos para glosa no pagamento foram definidos pela equipe técnica para a presente contratação tomando como base também os parâmetros constantes no modelo de Termo de Referência da SGD-ME. Entretanto, possui certas</p>

diferenças para atender às características peculiares da presente contratação.

20.3. Acerca das alterações acima apontadas, não se vislumbram óbices jurídicos, cumprindo entretanto reiterar a afirmativa do item 4 deste Parecer, visto que as justificativas apresentadas para as modificações se relacionam com aspectos técnicos específicos da contratação, sendo de responsabilidade da área demandante.

20.4. Sobre o Termo de Referência, de acordo com o art. 14 do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, na fase preparatória do pregão eletrônico, deve ser elaborado pelo órgão requisitante, devendo conter, de acordo com art. 3º, inciso XI, do mesmo Decreto:

- 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.

20.5. Nos termos do art. 48, III da Lei Complementar n. 123, de 2006 (atualizada pela LC n. 147/2014), a Administração 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. Por essa razão, parcela de até 25% (vinte e cinco por cento) dos quantitativos divisíveis deverão ser destinados exclusivamente a ME/EPP/COOP beneficiadas pela LC n. 123/2006. Essas "cotas reservadas" deverão ser definidas em função de cada item separadamente ou, nas licitações por preço global, em função do valor estimado para o grupo ou o lote da licitação que deve ser considerado como um único item (art. 9º, inciso I do Decreto n. 8.538, de 2015). O Termo de Referência deverá identificar as cotas reservadas para ME/EPP, assim como os respectivos itens/grupos de origem, de onde foram desmembradas.

20.6. Vale ainda ressaltar que a fixação das cotas reservadas poderá ser justificadamente excepcionada nas hipóteses do art. 10, incisos I, II e IV do Decreto nº 8.538, de 2015, a saber: I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas [...] 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 complexo do objeto a ser contratado, justificadamente; (...) IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º. Assim, constou do TR (SEI 26750227) a não aplicação justificada de cotas de reserva:

3.1.16 Por fim, destaca-se que não será aplicada a cota de reserva de 25% para empresas classificadas como microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), prevista no inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 e no Decreto nº 8.538/2015.

3.1.16.1 Para atender a este processo de aquisição, as licitantes devem ser autorizadas pela ANATEL a prestar o serviço de telefonia móvel no território nacional. As operadoras de telefonia autorizadas pela ANATEL para a prestação de serviços no território nacional não são Microempresas ou Empresas de Pequeno Porte, pois possuem natureza de empresas com receita bruta anual superior ao estabelecido na lei complementar nº123/2006 como critério de classificação como empresas de pequeno porte ou microempresa. Devido a isto, não se aplica o uso do direito de preferência (ME e EPP) e das margens de preferência (Decreto específico classificando o bem ou serviço como elegível a aplicação de margens de preferência).

3.1.16.2 Além disso, como motivação para a não aplicação dessa cota, utiliza-se a própria orientação constante nos modelos de Termo de Referência elaborados pela Advocacia Geral da União (AGU). Em tais modelos, enfatiza-se que há a possibilidade de não utilização de tal cota de reserva nas hipóteses do art. 10, incisos I, II e IV do Decreto nº 8.538, de 2015, transcritos a seguir:

- I – se não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas [...] 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 complexo do objeto a ser contratado, justificadamente; (...)
- IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

3.1.16.3 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 do benefício (Decreto nº 8.538, de 2015, art. 10, parágrafo único)."

3.1.16.4 Com fulcro no art. 10, inciso II do Decreto nº 8.538, de 2015, justifica-se a não utilização da cota de reserva de 25% para este processo centralizado de aquisição. Isso porque, a fixação de cotas para a presente contratação apresenta riscos ao alcance dos resultados pretendidos, em especial no que tange à obtenção de ganho de escala para o volume a ser contratado. A redução do potencial de ganho de escala na comercialização dos itens do certame, que se configuram como produtos altamente padronizados, podem trazer impactos negativos ao preço final do processo de licitação centralizada, o que vai de encontro a um dos principais objetivos das licitações conduzidas pela Central de Compras, que é reduzir o preço dos bens contratados em função do ganho de escala com o número expressivo de itens adquiridos de forma centralizada em nome de diversos órgãos participantes. Além disso, espera-se que a empresa vencedora do certame em questão tenha estrutura para realizar o fornecimento de serviços em um volume expressivo ao longo de todo o território nacional. Isso, a nosso ver, também não é compatível com o porte das empresas beneficiárias da política pública que o Decreto nº 8.538/2015 busca alcançar.

3.1.16.5 Observa-se que o Direito de Preferência presente no [Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010](#), deve ser utilizado para a aquisição de produtos. Na verdade, tanto o Processo Produtivo Básico (PPB) quanto o Desenvolvimento de Tecnologia Nacional (DTN) referem-se à bens e não a serviços. Cumpre enfatizar que mesmo os produtos inseridos no Objeto deste certame referem-se a bens fornecidos em comodato, o que se configura como serviço. O presente certame destina-se à contratação de serviços, razão pela qual não se aplica o Direito de Preferência constante no Decreto nº 7.174, de 2010.

20.7. Nos processos de contratação de soluções de TIC, o Termo de Referência deve apresentar (art. 12 da IN SGD nº 01/2019, alterada pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021):

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

- 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;
XI - critérios técnicos para seleção do fornecedor, conforme art. 23; e
XII - índice de correção monetária, quando for o caso, conforme art. 24.

§ 1º Nos casos de necessidade de verificação de Amostra de Objeto, os procedimentos e critérios objetivos a serem utilizados na avaliação da mesma deverão constar no Termo de Referência. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021)**

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

I - realizar o parcelamento da solução de TIC a ser contratada, em tantos itens quanto se comprovarem técnica e economicamente viáveis, justificando-se a decisão de parcelamento ou não da solução; e

II - permitir consórcio ou subcontratação da solução de TIC, observado o disposto nos arts. 33 e 72 da Lei nº 8.666, de 1993, respectivamente, justificando-se a decisão.

§ 3º A Equipe de Planejamento da Contratação avaliará, ainda, a necessidade de licitações e contratações separadas para os itens que, devido a sua natureza, possam ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, conforme disposto no art. 23, § 1º da Lei nº 8.666, de 1993.

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

§ 5º O Termo de Referência ou Projeto Básico, a critério da Área Requisitante da solução ou da Área de TIC, poderá ser disponibilizado em consulta ou audiência pública, a fim de avaliar a completude e a coerência da especificação dos requisitos, a adequação e a exequibilidade dos critérios de aceitação.

§ 6º O Termo de Referência ou Projeto Básico será assinado pela Equipe de Planejamento da Contratação e pela autoridade máxima da Área de TIC e aprovado pela autoridade competente.

20.8. Da análise do Termo de Referência atualizado (SEI nº 26750227), verificou-se que os requisitos acima mencionados, estão formalmente adequados à Instrução Normativa SGD nº 01/2019.

20.9. No que tange ao objeto da contratação, e as correspondentes especificações técnicas, é importante mencionar que esta Coordenação-Geral já consolidou seu entendimento sobre alguns pontos relevantes, por intermédio dos “entendimentos consolidados da COJLC” disponibilizados na intranet da PGFN, sobre os quais o gestor deve estar sempre atento: (i) “Deve a Administração verificar se nas especificações do bem a ser adquirido não há exigências desnecessárias, irrelevantes ou desprovidas de critérios objetivos, que terminem por limitar a competição ou forçar a contratação com determinada empresa ou fornecedor, ofendendo, dentre outros, ao disposto no art. 3º, inciso II, da Lei no 10.520, de 2002”. (item 20 do Parecer PGFN/CJU/COJLC/Nº 94/2010); (ii) “A especificação do serviço objeto do certame é de exclusiva competência da área técnica; incumbe-nos, todavia, alertar que não se pode jamais incluir serviço com características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável” (artigo 7º, §5º, da Lei nº 8.666, de 1993); (iii) “O Egrégio Tribunal de Contas da União já se manifestou, reiteradas vezes, no sentido de que, quando a divisibilidade do objeto puder ser demonstrada, a licitação deve ocorrer por item. Tal entendimento está consignado em várias deliberações emanadas pelo Plenário daquela Corte de Contas, as quais embasam o teor da Súmula TCU no 247 e determinam que, se o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, seja feita a adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação das licitantes”. (item 13 do Parecer PGFN/CJU/COJLC/Nº 2108/2010) e (iv) “Nos termos da Instrução Normativa no 1, de 19 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as especificações para a aquisição dos bens e serviços deverão, tanto quanto possível, conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas. De qualquer modo, ainda segundo o ato normativo, o instrumento convocatório somente deverá formular exigências de natureza ambiental razoáveis, que não frustrem o caráter competitivo” (item 29 do Parecer PGFN/CJU/COJLC/Nº 2108/2010).

Sistema de Registro de Preços

21. A Lei nº 8.666/1993, em seu inciso art. 15, inciso II, estabelece que as aquisições de bens ou contratações de serviços deverão ser realizadas, na medida do possível, por meio do sistema de registro de preços. Ademais, a regulamentação do sistema de registro de preços foi implementada pelo Decreto nº 7.892/2013, que determina, em seu artigo 7º, caput, a realização de sua licitação na modalidade de concorrência ou de pregão. Define, ainda, em seu artigo 3º as hipóteses em que sua utilização é permitida, a saber:

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.

21.1. A esse respeito, o Parecer PGFN/CJU nº 1.944/2012 assentou que incumbe ao órgão assessorado indicar o fundamento da adoção do sistema de registro de preços, enquadrando a contratação a uma das hipóteses do artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013. Nesse sentido: *13. Diante do exposto, e partindo do pressuposto de que esta Coordenação-Geral Jurídica não detém os conhecimentos fáticos e técnicos para aferir o enquadramento do objeto às hipóteses previstas no Decreto para a utilização do sistema de registro de preços, cumpre à área especializada interessada na contratação, por conhecer as necessidades da Administração Pública, afirmar e justificar o enquadramento do objeto a ser contratado dentre as hipóteses retratadas no Decreto, observando-se o entendimento da doutrina e do TCU acima esposado.*

21.2. Desse modo, parece adequada a escolha do administrador quanto à modalidade, à forma e ao sistema de licitação, nos termos do art. 1º, parágrafo 1º, da Lei nº 10.520/2002, art. 1º, parágrafo 1º do Decreto nº 10.024/2019, art. 15 da Lei nº 8.666/1993 e art. 7º do Decreto nº 7.892/2013.

21.3. No TR optou-se por realizar a licitação por Sistema de Registro de Preços, uma vez que se trata de contratação para atendimento a mais de um órgão ou entidade. Quanto à possibilidade de adoção do Sistema de Registro de Preços - SRP, torna-se necessário que a situação fática da contratação se enquadre em uma das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. A análise deste enquadramento é de competência da equipe de planejamento da contratação. Vejamos:

3.1.4 O grande benefício, entretanto, advém da utilização do poder de compra do governo. Na medida em que aproveita as oportunidades de economia de escala, a Administração Pública pode obter melhores preços junto ao mercado, reduzindo seus custos em benefício do atendimento às demandas sociais.

3.1.5 Esta é uma inteligência trazida pelo Sistema de Registro de Preços (SRP), utilizado sempre que conveniente a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade (Inciso III do Art. 3º do [Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2017](#)), que trabalham de forma integrada suas estimativas de consumo e os aspectos técnicos da contratação.

22. No sistema de registro de preços não é necessária, no presente momento, a indicação orçamentária, já que o artigo 7º, § 2º, do Decreto nº 7.892/2013, estabeleceu que esta somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil para tanto. Essa prescrição está em conformidade com o reiterado entendimento desta Procuradoria, bem como da AGU, segundo consta da Orientação Normativa AGU nº 20/2009, que dispõe: "Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato."

23. Cumpre observar que, consoante o exposto no Parecer PGFN/CJU/COJLC/Nº 1206/2012, o sistema jurídico brasileiro exige a prévia disponibilidade orçamentária para fins de assunção de quaisquer obrigações pela Administração Pública (v.g., art. 167, inciso II, da CF/88; art. 16, da LRF; artigos 4º e 6º, ambos da Lei nº 4.320, de 1964; e artigos 7º, §2º, inciso III, e 55, inciso V, ambos da Lei nº 8.666, de 1993).

24. Com efeito, nas contratações efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços – SRP, no âmbito da administração pública federal, estabelece o Decreto nº 7.892/2013, em cujo art. 7º, § 2º dispõe que "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". Desse modo, antes da assinatura de cada contrato oriundo do presente Registro de Preços, deve a autoridade cuidar de instruir os autos com a declaração de disponibilidade orçamentária e financeira, indicando rubrica específica e suficiente para cobertura das despesas correspondentes.

25. De qualquer sorte, entende-se recomendável, sempre que possível, que o gestor público preveja antecipadamente a dotação orçamentária que arcará com as despesas de eventuais contratações, não obstante a faculdade conferida pela nova norma. Deve a Administração verificar a pertinência entre as dotações orçamentárias apontadas e o objeto da contratação, a fim de avaliar se tais rubricas podem ser utilizadas para o pagamento de despesas deste tipo.

Ademais, segundo o Decreto nº 7.892/2013, art. 4º, fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais - SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para a realização dos atos previstos nos incisos II e V do caput do art. 5º e dos atos previstos no inciso II e caput do art. 6. Nesse contexto, cabe destacar que, conforme o despacho SEI Nº 24155789, "os quantitativos cadastrados em sede de IRP, referentes às necessidade dos órgãos interessados, são fundamentais para que se tenha uma demanda estimada e seja possível dar prosseguimento às etapas seguintes do processo de contratação em apreço. Enfatiza-se que foi encaminhado o Briefing executivo para ações de comunicação, contendo detalhes relevantes sobre a presente contratação, à Coordenação-Geral de Serviços Compartilhados desta Central de Compras (CGSEC/CENTRAL/SEGES/SEDGG-ME) e à CGLIC/CENTRAL/SEGES-ME, por intermédio de e-mail."

26. Por fim, será permitida a adesão à Ata de não-participantes, de acordo com o item 4 da Minuta de Ata de Registro de Preços. Cabe consignar que o Tribunal de Contas da União possui entendimento no sentido de que a abertura à adesão para não participantes é excepcional e deve ser motivada. Veja o que disse o tribunal:

"26. Sobre esse tema, já expus minha opinião em várias ocasiões. Volto a repetir o que deixei explicitado no despacho constante à peça 15. Este Tribunal tem se deparado frequentemente com processos envolvendo possíveis irregularidades em pregões efetuados pelo Sistema de Registro de Preços (SRP). Nessa linha, posso citar os TC's 032.610/2013-0, 014.969/2014-9, 020.025/2014-9, 020.363/2014-1, 021.893/2014-4 e 033.552/2013-4. Três desses processos já foram apreciados pelo TCU, com determinação para anulação do procedimento ou de algum ato (Acórdãos 2.561/2014, 2.583/2014 e 3.092/2014, todos do Plenário). 27. Em todos esses processos tenho manifestado minha crescente preocupação com o verdadeiro descalabro que pode representar o uso desvirtuado do SRP, em virtude, principalmente, da possibilidade de alimentação inconveniente e inoportuna do pernicioso "mercado de atas". (...) 30. De minha parte, estou convicto que, em futuro muito próximo, esta Corte deverá voltar se debruçar sobre o exame da constitucionalidade do dispositivo regulamentar que permite a utilização da ata de registro de preços por órgão não participante, também conhecida como "adesão tardia", ou mais simplesmente, "carona", atualmente o art. 22 do Decreto 7.892/2013. 31. Boa parte da doutrina também aponta que a prática do carona representa uma possível afronta a diversos princípios no mundo jurídico (por exemplo, legalidade, moralidade, isonomia e competitividade) e ainda possibilita algumas distorções que podem ser claramente percebidas no mundo dos fatos (por exemplo, os riscos de a empresa detentora da ata controlar parte significativa de negócio local, regional ou nacional e de aquisições que não contemplam a real necessidade do órgão com a leniente adaptação do objeto a ser contratado a um objeto já registrado em ata). 32. Em face de tais considerações, reforço meu entendimento de que a adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013 para órgão não participante (ou seja, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação) é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos de pregões para Sistema de Registro de Preços. Nesse sentido, conforme defendeu a peça instrutiva, a Fundação licitante, na qualidade de órgão gerenciador do registro de preços em comento, deve também justificar a previsão para adesão de órgãos não participantes. 33. Ressalvo, todavia, da mesma forma que expus no item 24 deste voto, que se afigura mais adequado, à luz da Resolução TCU 265/2014, no lugar de promover-se determinação à entidade, dar-lhe ciência de que a previsão, no edital de licitação, da possibilidade de adesão por outro órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame à ata de registro de preço, nos termos do art. 22 do Decreto 7.892/2013, sem que haja justificativa para inclusão dessa possibilidade, fere o art. 3º da Lei 8.666/1993 e o princípio da motivação dos atos administrativos. (...) ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...) 9.3. dar ciência à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), com fundamento no art. 7º, da Resolução TCU 265/2014, sobre as seguintes falhas identificadas no Pregão Eletrônico 1/2015, para que sejam adotadas providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes: (...) 9.3.2 falta de justificativa para previsão, no edital, de adesão à ata de registro de preços por outros órgãos ou entidade da administração (art. 22 do Decreto 7.892/2013), o que fere o art. 3º da Lei 8.666/1993, o princípio da motivação dos atos administrativos e o art. 9º, III, in fine, do Decreto 7.892/2013;"

27. A justificativa para a permissão de adesão consta do item 23 da Nota Técnica SEI nº 35273/2022/ME (SEI 26945622), in verbis:

Dentre as competências da Central de Compras, estabelecidas no Decreto nº 9.745, de 2019, tem-se a de planejamento, coordenação, controle e operacionalização das ações que visam à implementação de estratégias e soluções relativas às licitações, aquisições, contratações, alienações e gestão de bens e serviços de uso em comum. Desse modo, considerando o objeto do presente processo e ainda o disposto no § 1º do art. 131 do Anexo I do citado Decreto, a licitação deverá ser conduzida por esta Central, facultando-se, aos não participantes da licitação, a oportunidade de adesão tardia à ata de registro de preços, haja vista os ganhos de escala obtidos num processo de contratação centralizada, com a consequente perspectiva de redução de gastos, bem assim a desoneração de atividades licitatórias daqueles que buscarem tal condição.

Parcelamento do objeto

28. Quanto ao parcelamento do objeto, recomendado pelo art. 15, IV, da Lei nº 8.666/93 com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, cabe lembrar o teor da Súmula n. 247 do TCU, que assim prevê:

Súmula n. 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.

28.1. Nota-se que a regra será o parcelamento do objeto, mas a própria Súmula traz a possibilidade de exceção. Assim, constou no TR (SEI 26750227):

3.4.1 Não haverá parcelamento do objeto, haja vista tratar-se de grupo único dividido em itens. Tal fato se justifica pela redução de escala da concentração da demanda levantada, bem como pela onerosidade que a gestão de vários contratos para um mesmo serviço pode trazer para a Administração.

3.4.2 Promoveu-se a agregação da solução em um número limitado de itens, de maneira a fornecer aos órgãos alternativas de soluções para contratação, mas sem prejudicar o alcance da economia de escala. Dessa forma, procurou-se agrupar os serviços (itens) que possuem a mesma natureza e interdependência ou que a sua separação pudessem comprometer o conjunto da solução para os serviços pretendidos ou o ganho de escala da contratação em tela, o que poderia contrariar o disposto na súmula nº 247 do TCU. Tal súmula, vale lembrar, obriga "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 (...)" (grifo nosso).

3.4.3 Além disso, deve-se repisar que essa agregação também objetiva ampliar o potencial ganho de escala e manter a administração do serviço de telefonia sob um único contrato, evitando assim a fragmentação do serviço na execução contratual.

3.4.4 Destaca-se, ainda, que, pela forma de comercialização da solução do mercado, a contratação de parte serviços não admitiram parcelamento, uma vez que as funcionalidades precisam de uma linha telefônica móvel associada para a sua fruição. Segregar esses serviços implicaria em ônus excessivo que seria refletido de forma negativa no preço e nos custos de gestão do órgão. Dessa forma, a prestação agregada implica em maior facilidade e redução de custos para a gestão e fiscalização de um único contrato, em vez de se optar por um modelo fragmentado e mais muito mais oneroso.

3.4.5 Nesse sentido, é importante também frisar que, conforme o art. 43, §1º da Portaria GM/ME nº 339, de 8 de outubro de 2020, a definição do Portfólio de projetos de contratações conjuntas da Central de Compras deste Ministério (CENTRAL/SEGES/SEDGG-ME) é aprovado pelo Comitê de Compras e Contratos Centralizados (C4ME) em uma série de critérios, dentre os quais constam a "III - possibilidade de centralização da seleção do fornecedor, com ganhos de escala"; "IV - possibilidade de centralização da gestão contratual;" e "X - ganhos de eficiência administrativa, pela economia de tempo, recursos materiais e pessoas". Dessa forma, observa-se que a possibilidade de centralização da gestão contratual em um único instrumento, o potencial ganho de escala e a redução de custos administrativos constituem alguns dos critérios norteadores para a inclusão de um projeto de compra conjunta no portfólio da CENTRAL/SEGES/SEDGG-ME. Essa motivação também justifica a adjudicação deste certame por grupo único.

3.4.6 Por fim, deve ser repisado que se entende que a modelagem de agregação aqui proposta dos serviços em grupo único trata-se de exceção ao disposto na Súmula nº 247 do TCU. Todavia, em função do exposto anteriormente, a separação em lotes ou itens apartados prejudicaria o de ganho de escala em função da fragmentação das demandas e também que existem custos operacionais que podem onerar a execução do contrato e que podem ser evitados com a adoção de um modelo de grupo de itens agregados. E ainda, deve-se indicar que a modelagem proposta, conforme histórico de contratações centralizadas similares realizadas em 2020 (Lote SMP) e 2021 (Dados Móveis), não teve impacto na competição entre as empresas aptas a prestar o serviço e interessadas no objeto buscado. Dessa forma, preservou-se a busca pela seleção da proposta mais vantajosa, conforme disposto no art. 3º da lei nº 8.666/93.

28.2. Nesse contexto, conforme se depreende do item 3.4.6, verifica-se que o setor demandante entendeu tratar-se do caso de exceção à Súmula n. 247 do TCU, tendo afirmado que a separação em lotes ou itens apartados prejudicaria o ganho de escala, apontando custos operacionais a mais que onerariam a execução do contrato desnecessariamente. Afirmou-se, também, que em contratações anteriores, esse procedimento não impactou negativamente a competição entre as empresas concorrentes.

28.3. Cabe destacar que tal afirmação é de caráter técnico, não sendo objeto desta manifestação, cujo item 5 cabe reiterar.

Pesquisa de preços

29. Outro ponto importante no que concerne à instrução processual é a imprescindível pesquisa de preços de mercado relacionada ao objeto que se pretende contratar. Nesta análise, é importante atentar para as disposições da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 73, DE 5 DE AGOSTO DE 2020, a qual trata do procedimento administrativo atinente à pesquisa de preços. Transcreve-se, abaixo, o teor do seu art. 5º, que fixa os parâmetros a serem observados pelo gestor:

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/paineldeprescos, 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.

29.1. Como se nota, a norma em questão estabelece preferência pela consulta ao Painel de Preços disponibilizado no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>, bem como pela análise de contratações similares realizadas por outros entes públicos, devendo a pesquisa, via de regra, envolver pelo menos três preços ou fornecedores, consoante, inclusive, recomendação do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1713/2007 – Primeira Câmara e Acórdão nº 2380/2013 – Plenário). A utilização do Painel de Preços, porém, não dispensa o gestor público de uma análise crítica dos dados ali disponibilizados. Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, no Acórdão nº 4780/2017, Primeira Câmara, aplicável também à nova Instrução Normativa na medida em que coincidam as redações:

“1.6.1. observar, quando da elaboração do orçamento estimativo, o disposto nos §§1º, 4º e 5º do art. 2º da IN MP/SLTI 5/2014 e no Acórdãos-TCU 2.637/2015- Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas e 3.351/2015-Plenário, Relator Ministro André Luis de Carvalho, de forma a priorizar a pesquisa no Painel de Preços disponibilizado pelo Ministério do Planejamento e nas contratações similares de outros entes públicos e analisar, de forma crítica, os preços coletados, desconsiderando, do cálculo do valor médio, aqueles que se mostrarem inexequíveis ou excessivamente elevados;” [Destacou-se] ... Os sistemas oficiais de referência da Administração Pública reproduzem os preços de mercado, e, por gozarem de presunção de veracidade, devem ter precedência em relação à utilização de cotações efetuadas diretamente com empresas que atuam no mercado. Auditoria realizada em obras de seccionamento de linha de transmissão na subestação Extremoz II, localizada no Rio Grande do Norte, sob responsabilidade da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), examinou o processo de contratação de empresa para construção e elaboração do projeto, por meio da Concorrência CN-80.2017.0850. Entre as constatações da equipe de auditoria, foram apontadas “deficiências na elaboração do orçamento estimado da contratação, especificamente sobre a utilização de preços de insumos baseados em cotação de único fornecedor para alguns itens do orçamento estimado (mastro treliçado, ‘toyotão’ e puxador de cabos), inclusive em inobservância de insumo equivalente ao Sinapi e acima do preço previsto no referencial oficial (cimento), ou sem a comprovação da origem dos preços (EPI e cavalo mecânico), somada à ausência da documentação comprobatória dos levantamentos e estudos que fundamentaram o orçamento estimado”. Propiciada a oitiva da contratante, esta justificou, em síntese, que entendeu ser mais apropriado usar como referência os custos de insumos obtidos por intermédio de cotação de preços na região em vez do sistema oficial, o Sinapi. Ao se manifestar sobre o ponto, o relator asseverou que o entendimento da Chesf contrariava a jurisprudência do TCU, que seria pacífica “ao assentar que os sistemas oficiais de referência da Administração Pública reproduzem os preços de mercado, e, por gozarem de presunção de veracidade, devem ter precedência em relação ao uso de cotações efetuadas diretamente às empresas que atuam no mercado”. Reproduzindo excertos de julgados que alicerçavam o seu posicionamento (Acórdãos 1.923/2016 e 1.000/2017, ambos do Plenário) e destacando que o Sinapi se tornou referência oficial de preços desde a LDO de 2003, o relator arrematou: “o Sinapi deve ser considerado referência de preços, e, por conseguinte, deve ter primazia em relação às cotações efetuadas diretamente ao mercado”. Não obstante concluir que a estatal não conseguiu justificar as falhas na elaboração do orçamento estimado da licitação, o relator reconheceu a presença de atenuantes que deveriam ser consideradas e sopesadas no julgamento do processo. Nesse sentido, observou que a proposta da empresa vencedora da licitação ficou abaixo dos valores constantes no orçamento de referência elaborado pela própria equipe de auditoria, o que indicava que “a licitação conduzida pela Companhia atingiu um dos objetivos dos certames dessa natureza, que consiste em obter a proposta mais vantajosa para Administração, apesar das falhas que permearam a disputa”. Observou, também, que a isonomia do certame foi preservada, que não havia sinais de restrição ao caráter competitivo da disputa e que não foram identificados indícios de má-fé dos responsáveis ou de direcionamento da licitação. Assim, nos termos do encaminhamento proposto pela equipe de auditoria, votou, e o colegiado por unanimidade acolheu, por dar ciência à Chesf de que “o emprego de preços de insumos baseados em cotação de único fornecedor para itens do orçamento estimado (no caso, mastro treliçado, “toyotão” e puxador de cabos), inclusive em inobservância de insumo equivalente no Sinapi e acima do preço previsto no referencial oficial (como o item cimento), ou sem a comprovação da origem dos preços (EPI e cavalo mecânico), somada à ausência da documentação comprobatória dos levantamentos e estudos que fundamentaram o orçamento estimado no processo administrativo da licitação, vai de encontro à jurisprudência do TCU”. Acórdão 452/2019 Plenário, Auditoria, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.

30. É imprescindível que a Administração esteja certa de que a pesquisa de preços realizada reflete com exatidão as características e quantidades do objeto pretendido, com o fito de tornar a pesquisa apta a retratar, efetivamente, os preços praticados no segmento de mercado da contratação, devendo-se desconsiderar os preços inexequíveis ou excessivamente elevados, com base em “critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

31. No mesmo sentido, o Eg. TCU afirma que na elaboração de orçamentos destinados às licitações, deve a Administração desconsiderar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado (Acórdão nº 2943/2013 – Plenário, TC 023.919/2012-4, relator Ministro Benjamin Zymler, 30.10.2013).

32. Quanto à estimativa de preços, assim consta no documento "Metodologia para Definição do Preço de Referência" [SEI 26798404]:

2.1 Em atenção ao art. 5º da IN. nº 73/2020, adotaram-se os seguintes parâmetros no processo de pesquisas de preços:

I- Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprescos, 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.

2.2 A pesquisa com fornecedores foi iniciada em 23 de setembro de 2021, por meio do envio de correio eletrônico / e-mail com solicitação formal de cotação de preços para as operadoras identificadas nos sítios dos fabricantes.

2.3 O quadro a seguir apresenta a identificação das empresas consultadas nesse período.

CNPJ	RAZÃO SOCIAL	CONTATO
40.432.544/0001-47	CLARO S/A	Marla May Franco Costa, marla.costa@embratel.com.br, tel.: 61 99280-4630
76.535.764/0001-43	OI	Marcos Wellington Mariano Rocha, marcos.rocha@oi.net.br, tel.: 61 98426-3591
02.421.421/0001-11	TIM S/A	Jonice Araújo Carreiro, jcarreiro@timbrasil.com.br, tel.: 61 98113-0653
02.558.157/0001-62	Telefonica Brasil S/A (VIVO)	Abílio Pinto Pires Neto, abilio.pneto@telefonica.com, tel.: 61 99987-7767

33. Conforme entendimento do Eg. Tribunal de Contas da União - TCU, na elaboração de orçamentos destinados às licitações, deve a Administração desconsiderar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado.

33.1. Nesse contexto, constou do documento SEI 26798404, o qual é posterior e atualiza o teor do documento SEI 19320669, mencionado no item 15 da Nota Técnica SEI nº 35273/2022/ME (SEI 26945622):

3.1 A metodologia apresentada a seguir visa identificar uma medida de resumo sobre a série de preços pesquisados, ou seja, um preço de referência que represente de forma mais adequada (sem distorções) o valor médio unitário de cada item de contratação, nos termos das determinações da [Instrução Normativa nº 73, de 2020](#), *in verbis*:

"Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 3º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 4º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovado pela autoridade competente.

3.2 Para isso, optou-se por uma metodologia robusta de identificação e eliminação de valores discrepantes (valores excessivamente elevados ou inexequíveis, capazes de distorcer a medida de tendência central do conjunto dos valores coletados). Tal metodologia, cumpre enfatizar, é resultado de estudos aprofundados, que resultaram em dissertação de mestrado de ex-colaborador da equipe da CGTIC/CENTRAL/SEGES/SEDGG-ME ([CASTRO, Cristiano Jorge Poubel: "A formação de preços de produtos de tecnologia em processos eletrônicos de compras do Governo Federal: Uma abordagem baseada na teoria econômica de leilões". 2019. 156. f. Dissertação - Mestrado em Administração Pública. Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019](#)).

3.3 A robustez trazida pela metodologia assenta-se no estabelecimento de um critério objetivo de supressão de valores discrepantes da série de preços ou amostra coletada sem que haja vieses na obtenção do conjunto amostral resultante, além de se produzir um subconjunto de elementos mais homogêneos em termos de amplitude de variação entre eles.

3.4 A metodologia adotada consiste na execução iterativa dos seguintes passos:

3.4.1 aferição da homogeneidade dos dados.

3.4.2 identificação dos valores discrepantes (*outliers*).

3.4.3 remoção desses valores discrepantes da amostra coletada, quando da não ocorrência dos critérios de parada indicados no item 3.5.

3.4.4 recálculo dos valores até se atingir os critérios de parada.

3.4.5 Os critérios de parada da execução da metodologia são os seguintes:

3.4.6 existência, no mínimo, de três preços coletados para a amostra; ou

3.4.7 menor grau de variação entre os dados auferidos, por meio do cálculo do Coeficiente de Variação de Pearson (CV) igual ou menor do que 25%.

34. Registre-se, que de acordo com o art. 20, §3º da IN SGD nº 1/2019, as estimativas de preços de itens constantes nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas deverão utilizar como parâmetro máximo o PMC-TIC, salvo se a pesquisa de preços realizada nos termos deste artigo resultar em valor inferior ao PMC-TIC.

35. Por sua vez, em seu item 16, a Nota Técnica SEI nº 35273/2022/ME (SEI 26945622), previu a não aplicação da preferência constante do Decreto nº 7.174/2010:

16. Tendo em vista que no subitem 3.1.16.5 do Termo de Referência o certame destina-se à contratação de serviços, não se aplica o Direito de Preferência constante no Decreto nº 7.174, de 2010.

35.1. O item 3.1.16.5 do Termo de Referência (SEI 26750227) assim previu:

3.1.16.5 Observa-se que o Direito de Preferência presente no [Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010](#), deve ser utilizado para a aquisição de produtos. Na verdade, tanto o Processo Produtivo Básico (PPB) quanto o Desenvolvimento de Tecnologia Nacional (DTN) referem-se à bens e não a serviços. Cumpre enfatizar que mesmo os produtos inseridos no Objeto deste certame referem-se a bens fornecidos em comodato, o que se configura como serviço. O presente certame destina-se à contratação de serviços, razão pela qual não se aplica o Direito de Preferência constante no Decreto nº 7.174, de 2010.

35.2. Não obstante, consta do art. 4º da Lei 7174/2010:

Art. 4º Os instrumentos convocatórios para contratação de bens e serviços de informática e automação deverão conter regra prevendo a aplicação das preferências previstas no [Capítulo V da Lei Complementar nº 123, de 2006](#), observado o disposto no art. 8º deste Decreto. (Grifo nosso).

35.3. Dito isso, não encontra amparo legal a afirmação segundo a qual não há direito de preferência face à contratação de serviços, motivo pelo qual **se recomenda que a área demandante retifique os documentos do certame nos quais desconsiderou a preferência. Alternativamente, mister apresente justificativa válida para o seu afastamento.**

36. Importante reiterar que as afirmações e premissas sobre o mercado específico de empresas atuantes no ramo objeto da contratação são de caráter técnico, sendo de responsabilidade exclusiva do Órgão Consulente.

37. Finalmente, cabe destacar que consta do art. 39 da Lei 8666/93:

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, consideram-se licitações simultâneas aquelas com objetos similares e com realização prevista para intervalos não superiores a trinta dias e licitações sucessivas aquelas em que, também com objetos similares, o edital subsequente tenha uma data anterior a cento e vinte dias após o término do contrato resultante da licitação antecedente. ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#)).

37.1. O valor estimado da contratação ultrapassa cento e cinquenta milhões de reais, como se pode verificar do item 14 da Nota Técnica SEI nº 35273/2022/ME (SEI 26945622):

14. Conforme item 9 do Termo de Referência, o valor estimado para a contratação pretendida é de **R\$ 253.205.288,40 (duzentos e cinquenta e três milhões, duzentos e cinco mil duzentos e oitenta e oito reais e quarenta centavos)**.

37.2. Ademais, deve ser computado o valor previsto das adesões de órgãos e entidades não participantes (caronas) para aferição do limite que torna obrigatória a realização da audiência pública disposta no art. 39, caput, da Lei 8.666/1993 (Acórdão TCU 248/2017 – Plenário e 5966/2018- Segunda Câmara).

37.3. Assim sendo, uma vez que não foi encontrada documentação relativa à audiência pública prévia à publicação do edital, **recomenda-se seja providenciada.**

37.4. **Alerte-se ainda para a necessidade de submissão da presente contratação à aprovação pelo Órgão Central do SISP, no caso a Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia** (art. 3º, inciso I, do Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011), conforme exigência contida no art. 1º, § 2º, da IN nº 1/2019, tendo em vista que a presente contratação extrapola o limite previsto no art. 2º, da Instrução Normativa SGD nº 2, de 4 de abril de 2019:

Art. 2º Os órgãos e entidades previstos no art. 1º deverão submeter à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia proposta para aprovação de:

I - contratação de bens ou serviços de TIC com valor global estimado do objeto superior a 20 (vinte) vezes o previsto no art. 23, inciso II, alínea "c", da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e

II - atas de registro de preços de serviços de TIC passíveis de adesão por parte de órgãos ou entidades não participantes, para efeito do disposto no art. 22, § 10, inciso II, do Decreto nº 7.892, de 2013.

§ 1º Para contratações no sistema de registro de preços, o valor global estimado que trata o inciso I deverá contemplar o montante das demandas dos órgãos participantes da licitação, incluindo os volumes previstos para possíveis utilizações da ata de registro de preços por órgão ou entidade não participante, e considerar os Decretos de atualizações expedidos na forma do art. 120 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 2º A necessidade de aprovação de propostas a que se refere o inciso I não se aplica às contratações enquadradas no art. 24, incisos I a XII, XV, XVI, XVIII a XXIII, XXVII a XXX, XXXIII e XXXV da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 3º As solicitações de aprovação dispostas no caput devem ser realizadas antes da fase externa da licitação ou, nos casos de contratação direta, antes da assinatura do contrato.

IV

EDITAL, ATA E CONTRATO

38. No que tange às minutas de Edital, de Contrato e de ata, observa-se que o Consultante apresentou Termo de Responsabilidade (SEI nº 26944013) onde declara que "Pelo presente, declaro que, para elaboração da Minuta de Edital [SEI 26935065], utilizei a minuta padrão modelo AGU: "Edital - Serviços Tecnologia Informação e Comunicação, (atualizado Fevereiro/2022)", da Minuta da Ata de Registro de Preços [SEI 26935505], utilizei a minuta padrão modelo AGU: "Ata de Registro de Preços - Serv Tecn Inform e Comunic, de dezembro/2021" e da Minuta do Contrato [SEI 26935606] utilizei a minuta padrão modelo AGU: "Contrato – Serv Tecn Inform e Comunic, de dezembro/2021", já previamente aprovadas pelo Conselho de Consultoria Administrativa da PGFN". Diante disso, serão analisados no presente parecer somente as adaptações indicadas no documento SEI 26944013.

39. Foram excluídos/alterados do documento padrão de minuta de edital os itens :

EDITAL:

MINUTA AGU	MINUTA DE EDITAL PROPOSTA	JUSTIFICATIVA
	Folha de apresentação do pregão	Inclusão: Listadas, sob forma de tabela, as informações mais relevantes do Edital, de forma que o licitante tenha imediato conhecimento das condições mais relevantes estabelecidas no edital. Este modelo tem como referência os editais do Tribunal de Contas da União, considerando esta uma boa prática.
	Estrutura do edital	Inclusão: Listados todos os itens e anexos que compõem o instrumento convocatório de modo a facilitar rápida localização sobre o assunto referente a cada item.
Preâmbulo		Excluído: As referências aos Decretos 7.174/2010 e ao Decreto 8.538/2015 foram excluídas, pois não são aplicadas à presente contratação.
	1.4.1	Inclusão: Das condições de preços para os itens 4 e 5 que possuem especificações idênticas.
4.1.2		Excluído: Não se aplica, pois não há previsão editalícia de itens exclusivos para microempresa e empresa de pequeno porte, consoante o disposto no parágrafo 15 da Nota Técnica 48634 [19320381].
4.2.6		Excluído: Não se aplica, pois há previsão da participação de entidades empresariais que estejam reunidas em consórcio, consoante o disposto no parágrafo 7 da Nota Técnica 34733 [SEI 26843245].
4.2.8		Excluído: Não se aplica, pois não há vedação à participação de sociedades cooperativas, desde que atendidos os requisitos do edital.
4.5 4.5.1		Excluído: O subitem foi excluído, pois para a presente contratação é inaplicável uma vez que o julgamento é pelo mesmo valor global do grupo. Contratação com grupo único composto por 11 (onze) itens.
4.6.9. 4.6.9.1.		Excluído: Os itens foram excluídos, pois para a presente contratação é inaplicável o direito de preferência previsto no Decreto nº 7.174 de 2010.
	5.9 6.9 6.9.1	Inclusão: Das condições de preços para os itens 4 e 5 que possuem especificações idênticas.
6.4.2		Alterado: Foi retirado o seguinte trecho da redação do item: "(...) e/ou redução, quando da repactuação, para fins de total ressarcimento do débito." com redação sugerida no PARECER SEI Nº 299/2022/ME (SEI 21571253) Como o objeto da contratação não envolve mão de obra com dedicação exclusiva, não há o que se falar em repactuação.
6.10	6.11	Inclusão:

6.10.1	6.11.1	Incluída a redação com redação sugerida no PARECER SEI Nº 299/2022/ME (SEI 21571253) Alterado: Considerando não haver intervenção do Estado, direta ou indiretamente, sobre os preços do objeto da contratação, foi alterada a redação, adotando a sugerida pela PGFN em Parecer SEI nº 13059/2020/ME, referente ao processo de contratação de suítes de escritório (SEI nº 19973.104471/2019-35).
	7.17.1	Inclusão: De modo a esclarecer que não serão aceitos valores superiores ao estimado pela Administração, seja para o valor global seja para o valor unitário do item,, como forma de evitar o jogo de planilha.
7.8		Excluído: O modelo de disputa eleito é o aberto/fechado e, neste caso, a fixação da diferença dos valores entre os lances não é obrigatória.
8.2 8.3 8.4 8.5.4.1.2		Alterado: Como o objeto da contratação não envolve mão de obra com dedicação exclusiva, o cálculo dos valores dos itens não é obtido por meio de Planilha de Custos e Formação de Preços. Assim foi alterada a expressão "Planilha de Custos e Formação de Preços" por "Proposta de Preços, visto que não a contratação não possui Planilha de Custos e Formação de Preços. A dispensa da Planilha de Custos e Formação de Preços é baseada na previsão do item 2.9, alínea b.1 do Anexo V da IN nº 05, SEGES, de 26 de maio de 2017.
8.7		Alterado: Quando o licitante apresentar preço final inferior a 30% (trinta por cento) da média dos preços ofertados para o mesmo item/lote, não sendo possível a sua imediata desclassificação, será obrigatória a realização de diligências para aferir a legalidade e exequibilidade da proposta.
8.8 8.8.1 8.8.2 8.8.3		Excluído: Por não se tratar de contratações de serviços de desenvolvimento, sustentação e manutenção de software.
8.10.2 8.11 8.12 8.13 8.13.2	8.9.2 8.10 8.11 8.12 8.12.1	Alterado: Atendendo a recomendação da PGFN, esses itens foram reinseridos no edital, porém utilizando-se outro termo em substituição a "Planilha de Custos e Formação de Preços", para adequar a redação ao objeto da contratação. O termo escolhido foi "Proposta Final Adequada ao Menor Lance" ou apenas "Proposta", ou ainda "Proposta Final". No subitem 8.12, foi retirado o seguinte trecho: " (..) em relação aos insumos e também quanto aos salários das categorias envolvidas na contratação", por não ser compatível com a contratação em tela.
9.3.1		Incluído: A redação foi retirada da nota técnica da AGU e o motivo de sua inclusão foi para deixar mais clara a questão da documentação complementar.
9.13.7		Alterado a redação com a exclusão do "contrato" por "Ata de Registro de Preços".
11.1.2		Alterado: Optou-se por orientar o licitante detentor do menor lance a encaminhar a proposta final adequada ao lance vencedor a seguir o modelo da proposta. Como não há Planilha de Custo e Formação de Preço, a redação ficou da seguinte forma: "11.1.2 apresentar a Proposta de Preços, devidamente ajustada ao lance vencedor, em conformidade com o modelo anexo a este instrumento convocatório. 11.1.3 seguir o modelo constante do Anexo IV deste edital - MODELO DE PROPOSTA)."
16.4		Alterado uma vez que a licitação será composta de Grupo Único, e terá como vencedor apenas um licitante.
24.2		Alterado: Adaptada a redação uma vez que só serão aceitas impugnações por e-mail ou por petição cadastrada no Protocolo Eletrônico do Ministério da economia. Redação dada: "24.2 A impugnação poderá ser realizada por forma eletrônica, pelo e-mail central.licitacao@economia.gov.br, ou por petição cadastrada no Protocolo Eletrônico do Ministério da Economia."
25.11		Alterado: Adaptada a redação, uma vez que o edital só estará disponível em endereços eletrônicos e não será entregue fisicamente, do mesma forma se dará o acesso aos autos.
	26	Incluído o item 26 com o objetivo de esclarecer as razões pelas quais os preços para o s itens 4 e 5 devem ser os mesmos, ou seja, não serão aceitos valores diferentes para estes itens.

39.1. Quanto à exclusão das referências aos Decretos 7.174/2010 e ao Decreto 8.538/2015 do Preâmbulo da minuta-padrão, bem como dos itens 4.6.9. e 4.6.9.1., reitera-se a recomendação constante do item 35.3.

39.2. Em relação às demais informações lançadas no Termo de Responsabilidade para a minuta de edital, entende-se que as alterações, exclusões ou inclusões de itens nele mencionados não encontram óbice jurídico, situando-se dentro da margem de competência ou conveniência do Consultante para adaptação da minuta às especificidades da presente contratação.

40. Foram excluídos/alterados do documento padrão de ata de registro de preços os itens :

ATA DE REGISTRO DE PREÇOS:

3.2		Alterado: Devido ao grande número de órgãos participantes, optou-se por remeter ao anexo do termo de referência.
4.1.2. 4.1.2.1. 4.4.1		Excluídos. Não são compatíveis com o objeto do Pregão.

40.1. Entende-se que as alterações, exclusões ou inclusões de itens da ata, acima mencionados, não encontram óbice jurídico, situando-se dentro da margem de competência ou conveniência do Consulente para adaptação da minuta às especificidades da presente contratação.

41. Quanto à Minuta de Contrato, o Termo de Responsabilidade (SEI 26944013) fez constar que não houve alterações.

42. As datas a serem colocadas nas minutas deverão ser as das efetivas assinaturas. Neste ponto, ressalte-se que os ajustes celebrados pela Administração Pública não podem ter efeitos retroativos, os quais produzem efeitos ex nunc. Em outros termos, não podem abarcar situação pretérita às suas celebrações.

43. O futuro contratado deverá manter, durante a execução do contrato, todas as condições que a habilitaram a celebrar a avença (art. 55, XIII, da Lei nº 8.666, de 1993). Assim, antes da contratação e de qualquer pagamento deve-se verificar no SICAF[1] se há viabilidade de a contratada prestar serviços para a Administração, bem como verificar a regularidade trabalhista, nos moldes disciplinados na Lei nº 12.440, de 7 de julho de 2011. Recomenda-se, ainda, consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), instituída pela Portaria nº 516, de 15 de março de 2010, do Ministério do Controle e da Transparência e ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, supervisionado pelo Conselho Nacional de Justiça. A consulta ao Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais – CADIN deverá ser feita com fulcro no art. 6º da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002[2]. Por fim, consultar o cadastro de licitantes inidôneos junto ao TCU.

44. Ademais, alerta-se para a necessidade da prévia autorização da autoridade competente para a ulitimação da contratação pretendida, nos termos do disposto no Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, quando da contratação.

45. Por fim, salienta-se novamente que a esta Coordenação-Geral não compete manifestar sobre aspectos técnicos pertinentes ao objeto, tampouco sobre a conveniência e oportunidade da contratação, mas tão somente sobre seus aspectos legais.

V

CONCLUSÃO

46. Diante do exposto, opina pela aprovação das minutas de Edital, Ata de Registro de Preços, Contrato, Termo de Referência e respectivos Anexos, uma vez que guardam conformidade com a legislação em vigor, que rege as licitações e os contratos administrativos, desde que respeitadas as recomendações deste Parecer, em especial as constantes dos itens 14.4; 15.3; 16.2; 18.3; 35.3; 37.3 e 37.4:

- I- Uma vez que o Decreto 7174/2010 não trata apenas de EPP e ME, trazendo outras preferências, as quais não foram consideradas, **recomenda-se que se retifique o TR;**
- II- Recomenda-se que a área técnica verifique em todo o edital os itens a que tenha feito menção a marcas para esclarecer na redação que se trata de marca de referência;
- III- Não foi encontrada justificativa da área técnica que correlacionasse os requisitos mínimos dos aparelhos celulares e tablets objeto de comodato com a necessidade do serviço dos órgãos demandantes, o que se recomenda seja feito;
- IV- Quanto ao Termo de Referência, recomenda-se que o Gestor ateste que utilizou o modelo da SGD constante do endereço eletrônico ou, caso haja mudança não autorizada pela minuta, que os autos sejam devolvidos para reanálise;
- V- Recomenda-se que a área demandante retifique os documentos do certame nos quais desconsiderou a preferência. Alternativamente, mister apresente justificativa válida para o seu afastamento;
- VI- Uma vez que não foi encontrada documentação relativa à audiência pública prévia à publicação do edital, recomenda-se seja providenciada, a fim de que seja observado o art. 39 da Lei 8666/93;
- VII- **Alerte-se ainda para a necessidade de submissão da presente contratação à aprovação pelo Órgão Central do SISP, no caso a Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia** (art. 3º, inciso I, do Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011), conforme exigência contida no art. 1º, § 2º, da IN nº 1/2019, tendo em vista que a presente contratação extrapola o limite previsto no art. 2º, da Instrução Normativa SGD nº 2, de 4 de abril de 2019.

É o Parecer, com proposta de encaminhamento dos autos à Central de Compras da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital.

Brasília, 02 de setembro de 2022.

Documento assinado eletronicamente

LUCÍOLA GOMIDES DUTRA

Procuradora da Fazenda Nacional

Aprovo o Parecer, a partir da competência delegada pela Portaria PGACD/PGFN nº 10506, de 13 de novembro de 2019 c/c Ordem de Serviço PGACD nº 118, de 19 de novembro de 2019. Encaminhe-se à Central de Compras da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital.

Documento assinado eletronicamente

RODRIGO RIBEIRO DE MAGALHÃES ALVES

Coordenador de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Ribeiro de Magalhães Alves, Coordenador(a)**, em 02/09/2022, às 13:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciola Goides Dutra, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 05/09/2022, às 10:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **27452129** e o código CRC **CAC721E8**.