



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
 Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
 Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Contratos e Disciplina
 Coordenação-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública

PARECER SEI Nº 11468/2022/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 aquisição de estações de trabalho (**desktops**), equipamentos móveis (**notebooks**) e **monitores**, conforme especificações e quantidades indicadas no termo de referência e seus anexos.
 II - Aprovação, desde que atendidas as recomendações deste parecer, sobretudo as indicadas nos itens 15.3; 17.1; 18.2; 20.5; 29.2; 29.3; 42.2.1; 42.3; 42.4; 42.5.1; 42.6.1; 42.7 a 42.15 e 43.1.

Processo SEI nº 19973.110731/2021-26

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 19973.110731/2021-26, 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 aquisição de estações de trabalho (**desktops**), equipamentos móveis (**notebooks**) e **monitores**, conforme especificações e quantidades indicadas no termo de referência e seus anexos.
2. Segundo consta na Nota Técnica SEI nº 33195/2022/ME (SEI 26608598), o valor total estimado para o registro de preços é de R\$ 1.024.395.055,70 (um bilhão, vinte e quatro milhões, trezentos e noventa e cinco mil e cinquenta e cinco reais e setenta centavos), conforme item 8.1 do TR [doc. SEI 24730165].
3. De pertinente, o processo veio instruído com os seguintes documentos:
 - a) Documento de Formalização de Demanda (21649517);
 - b) Portaria de designação de pregoeiros e equipe de apoio (26483909);
 - c) Documentos relacionados à pesquisa de preços (25731903; 25732071; 25732260; 25732342; 25928726);
 - d) Mapas de gerenciamento de riscos (21944955 e 24730163);
 - e) Estudos técnicos preliminares e anexos (21944898 e 24730102, este com os anexos 25727943 e 25877943);
 - f) Aviso Audiência Pública 01/2022 (23778998);
 - g) Minuta de Edital (26406052);
 - h) Minuta de Ata de Registro de Preços (26468265);
 - i) Minuta de Contrato (26468268);
 - j) Termo de Responsabilidade SEGES - CENTRAL - CGLIC (26483585);
 - k) Termos de Referência (21944978 e 24730165);
 - l) Lista de verificação (26483698);
 - l) Nota Técnica SEI nº 33195/2022/ME (26608598).
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 Consulente.
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 14.1.1 do Termo de Referência (SEI 24730165) assim dispõe:

14.1.1. Quanto ao tipo, em conformidade com o art. 1º da Lei nº 10.520/2002 e com o Decreto nº 10.024/2019, o OBJETO pretendido enquadra-se como "**BEM COMUM**" por apresentar, independentemente de sua complexidade, "*padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado*".

13. Apesar da justificativa da unidade técnica, recomendamos que seja melhor explicitada a natureza de serviço comum como sendo aqueles bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, nos termos do art. 1º, da Lei nº 10.520/02. Nesse sentido, 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 22 da Nota Técnica SEI nº 33195/2022/ME (SEI 26608598), ainda, que há previsão editalícia de aplicação do direito de preferência às Microempresas (ME) ou Empresas de Pequeno (EPP), nos termos dos arts. 3º e 44 da LC 123, de 2006.

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, com grifos nossos):

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.

17. O Documento de Oficialização de Demanda – DOD da presente demanda (SEI 21649517) 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.

17.1. **Recomenda-se, diante do que consta do inciso I, do art. 10, supra reproduzido, que seja explicitada a necessidade da contratação, que não se confunde com a motivação e os resultados a serem alcançados, que foram objeto do inciso II do mesmo dispositivo (Princípio da verba cum effectu sunt accipienda).**

18. O Estudo Técnico Preliminar atualizado (SEI 24730102 - digital SEI 25877943) contém: 1 – Introdução; 2 –Motivação/Justificativa; 3-Definição e especificação das necessidades e requisitos; 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 da realização do estudo; 8- Análise comparativa de custo total (TCO); 9- Mapa comparativo dos cálculos totais de propriedade (TCO); 10- Descrição da solução de TIC a ser contratada; 11- Análise da intenção de registro de preço; 12-Estratégia da contratação; 13- Perspectivas para o cenário de desktop e notebook corporativo; 14-Declaração de viabilidade da contratação; 15-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) as 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. A Área requisitante justificou a contratação no item 2 dos Estudos Preliminares da seguinte forma:

2.1 A contratação centralizada de estações de trabalho (desktops), equipamentos móveis (notebooks) e monitores é motivada pela materialidade em termos do total de gastos previstos para 2022 e da quantidade de iniciativas fragmentadas de aquisição nos diferentes Planos de Contratações Anuais (PCA) dos órgãos da administração pública. Consta no PCA 2022 o registro de 2.061 iniciativas distribuídas em 356 órgãos dedicadas à contratação de desktops, notebooks. e monitores. Nesse contexto, o registro de demandas do PCA adequado ao presente planejamento da contratação totaliza o volume de R\$ 863.654.947,96 milhões estimados para 2022.

2.2 Nesse sentido, a supracitada contratação possui um significativo potencial de economia na grandeza de R\$ **91.456.883,72**, abarcando a diminuição dos custos administrativos provenientes da centralização da compra, bem como a redução do valor unitário dos equipamentos por meio do ganho de escala oriundo da grande quantidade de equipamentos previstos para 2022, conforme apresentado no Relatório Preliminar de Inteligência Interna (SEI-ME nº 21270279).

2.3 A centralização da aquisição permite a padronização das especificações dos equipamentos com vistas a estabelecer um padrão de qualidade e assim desonerar os órgãos de alocar recursos humanos na especificação dos equipamentos, bem como na realização de processos licitatórios de menor porte. Além disso, tal centralização possibilita que a administração alcance propostas de menor preço por meio do ganho de escala e do incentivo à competição nas disputas pelos equipamentos.

2.4 Desse modo, o presente estudo é motivado pelo potencial de economia processual advindo da racionalização de diversos processos de compras e pelo benefícios diretos de qualidade e agilidade no fornecimento de equipamentos adequados ao bom desempenho das atividades administrativas e finalísticas de órgãos da administração pública.

18.2. Quanto aos tópicos 5.10 e seguintes da ANÁLISE DE PERFIL GLOBAL DE UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE COMPUTAÇÃO no Estudo Técnico Preliminar (SEI 24730102 - Digital SEI 25877943), **recomenda-se ao demandante apresentar uma relação entre as necessidades da administração e a realidade da especificação dos produtos disponíveis no mercado.** Eis que a quantidade de memória RAM instalada em um percentual maior das máquinas no mercado atualmente não necessariamente revelará a necessidade do órgão demandante, a qual é medida pelas atividades ali desenvolvidas, por exemplo.

18.3. 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 atualizado (SEI 24730163) 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 24730165) contém as seguintes informações: 1) Objeto da Contratação; 2) Descrição da solução de TIC; 3) Justificativa e objetivo da contratação; 4) Especificação dos Requisitos da contratação; 5) Deveres e Responsabilidades; 6) Modelo de Execução do Contrato; 7) Modelo de gestão do contrato; 8) Estimativa de preços da contratação; 9) Adequação orçamentária e cronograma físico-financeiro; 10) Da vigência do contrato; 11) Da revisão e do reajuste de preços; 12) Definição de critérios técnicos para o julgamento da proposta; 13) Participação em consórcio; 14) Dos critérios de seleção do fornecedor; 15) Da garantia contratual; 16) Da subcontratação; 17) Do parcelamento; 18) Da alteração subjetiva; 19) Da não aplicação de cotas de reserva; 20) 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). Nesse sentido, é importante 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.

20.2. 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 ele 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.

20.3. Houve proibição de atuação de empresas reunidas em consórcio, consoante item 13.1 do TR:

13.1 Pela natureza, baixa complexidade e baixa diversidade de segmento de atuação de negócios para realizar o fornecimento almejado, bem como por não haver impactos na aplicação ou restrição à competitividade, entende-se que não é permitido a atuação de empresas reunidas em consórcio para prestar o fornecimento do objeto.

20.4. Sobre o tópico, destaque-se o entendimento do Tribunal de Contas da União:

...a aceitação de consórcios na disputa licitatória situa-se no âmbito do poder discricionário da administração contratante, conforme art. 33, caput, da Lei n. 8.666/1993, requerendo-se, porém, que sua opção seja sempre previamente justificada no respectivo processo administrativo, conforme entendimento dos Acórdãos de ns. 1.636/2006-P e 566/2006-P" - TCU Ac n. 2869/2012-Plenário (Item 1.7.1).

20.5. Assim, **recomenda-se seja reforçada a justificativa apresentada no item 13.1 do TR, visto que não resta clara a razão pela qual a restrição de atuação de empresas reunidas em consórcio não gerará impactos à competitividade.**

20.6. 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.

20.7. 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 a não aplicação justificada de cotas de reserva:

19.1 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. 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.

19.2 Cumpre também enfatizar que se considera "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)."

19.3 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. 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 a distribuição de um volume expressivo de equipamentos 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.

20.8. 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.

20.9. Da análise do Termo de Referência (SEI nº 16650414), verificou-se que os requisitos acima mencionados, estão formalmente adequados à Instrução Normativa SGD nº 01/2019.

20.10. 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. Vejamos:

3.1.8. Esta é uma inteligência trazida pelo Sistema de Registro de Preços (SRP), utilizado, sempre que conveniente, para 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 2013](#)), que trabalham de forma integrada suas estimativas de consumo e os aspectos técnicos da contratação. Nesse sentido, entende-se que pela natureza da contratação centralizada pode-se enquadrar, a presente contratação, facilmente, nos dispositivos previstos no decreto do SRP.

22. 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, que apresentou a justificativa no item 16 da Nota Técnica SEI nº 33195/2022/ME:

16. A utilização do sistema de registro de preços justifica-se em razão das características da contratação, quais sejam, a aquisição de equipamentos de TIC, por se enquadrar nas hipóteses elencadas nos incisos I, III e IV do artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013, haja vista que poderão ser necessárias contratações frequentes; que os equipamentos poderão também ser contratados para atender mais de um órgão da APF; e, em especial, pela própria impossibilidade de prever com exatidão os quantitativos de cada item a serem utilizados. Registre-se que a adoção deste modelo resulta em ganho de eficiência, redução do esforço administrativo e processual, e padronização na contratação, proporcionando a diminuição de custos e o uso racional dos recursos públicos.

23. 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."

24. 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).

25. 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.

26. 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.

27. 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 23462733, "as demandas cadastradas das necessidade indicadas pelos órgãos em sede de IRP são fundamentais para que se possa dar prosseguimento às etapas seguintes do processo de contratação em apreço. Enfatiza-se que foi encaminhado o Briefing executivo para ações de comunicação (SEI-ME 23643802), 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 (SEI-ME 23644180)".

28. 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;" [grifamos]

28.1. A justificativa para a permissão de adesão consta do item 27 da Nota Técnica SEI nº 33195/2022/ME (SEI 26608598), in verbis:

27. Dentre as competências da Central de Compras, estabelecidas no Decreto nº 9.745, de 2019, tem-se o planejamento, a coordenação, o controle e a 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 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.

"Art. 131. À Central de Compras compete no âmbito do Poder Executivo federal: [...] § 1º As licitações para aquisição e contratação de bens e serviços de uso comum pelos órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional serão efetuadas, prioritariamente por intermédio da Central de Compras.[...]."

Parcelamento do objeto

29. 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, assim constou no TR (SEI 24730165):

3.4.1. O presente Termo de Referência observa o disposto na Súmula nº 247 do TCU no tocante à obrigatoriedade da regra geral de adjudicação por item e não por preço global. Tal regra, permite, assim, a mais ampla participação dos licitantes interessados na presente contratação, o que permite maior competição e o atendimento de um dos principais objetivos do processo de licitação que é a seleção da proposta mais vantajosa que atenda às necessidades da Administração.

29.1. Entretanto, conforme consta no item 1 e subitens da minuta de Edital (26406052), a licitação será dividida em grupos, formados por um ou mais itens, conforme tabela constante do Termo de Referência, **facultando-se ao licitante a participação em quantos grupos forem de seu interesse, devendo oferecer proposta para todos os itens que os compõem:**

1. DO OBJETO

1.1. O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para eventual aquisição, por Registro de Preços, de estações de trabalho (desktops), equipamentos móveis (notebooks) e monitores, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

1.2. A licitação será dividida em grupos, formados por um ou mais itens, conforme tabela constante do Termo de Referência, facultando-se ao licitante a participação em quantos grupos forem de seu interesse devendo oferecer proposta para todos os itens que os compõem.

1.3. O critério de julgamento adotado será o menor preço GLOBAL do grupo, observadas as exigências contidas neste Edital e seus Anexos quanto às especificações do objeto.

1.4. Cada 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.

1.5. Todos os itens pertencentes ao mesmo Grupo deverão ter o mesmo preço, por se tratar do mesmo produto. **No caso de haver preços diferentes para os itens do mesmo grupo, a contratação deverá ocorrer pelo menor preço do item para todos os itens do mesmo grupo.**

29.2. **Assim sendo, verifica-se uma contradição entre o que constou do TR (SEI 24730165) e da Minuta de Edital (26406052). Eis que o item 3.4.1 do TR afirma que é possível adjudicar por item e não por preço global do grupo, ao passo que nos itens 1.1 a 1.5 do edital se diz que a licitação será dividida em grupos, com obrigatoriedade de oferecer proposta para todos os itens que o compõem. Diante disso, recomenda-se o esclarecimento e a retificação do edital, de modo que esteja em consonância com o teor da Súmula n. 247 do TCU, que assim prevê:**

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.

29.3. **De todo modo, caso a área demandante resolva manter o texto do edital, recomenda-se que adequue o TR (SEI 24730165) e apresente justificativa expressa, demonstrando que do contrário haverá prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.**

30. Além disso, consta no item 16.1 que:

16.1 Pela natureza, baixa complexidade e baixa diversidade de segmento de atuação no mercado do objeto, não será admitida a subcontratação do objeto licitatório.

Pesquisa de preços

31. 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/paineldepcores, 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.

31.1. Como se nota, a norma em questão estabelece preferência pela consulta ao Painel de Preços disponibilizado no endereço eletrônico <http://paineldepcores.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 (mastros treliçados, ‘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, mastros treliçados, “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.

32. 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.

33. 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).

34. Quanto à estimativa de preços, assim consta no documento SEI 25834211:

2.1. Em atenção ao art. 5º da IN nº 73/2020 SEGES/SEDGG/ME, utilizaram-se nesta metodologia de pesquisa de preços os seguintes parâmetros:

- I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;
- II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;
- III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou
- IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

2.2. Além de apresentar os quatro parâmetros acima transcritos, a IN nº 73/2020 SEGES/SEDGG/ME enfatiza, no parágrafo primeiro do seu artigo 5º, que os incisos I e II deverão ser priorizados.

2.3. No dia 28 de abril de 2022, foi realizado o primeiro levantamento no Painel de Preços para desktops, notebooks e monitores. Para abarcar os preços públicos homologados após essa data foram realizadas pesquisas adicionais no Painel de Preços em 26 de maio de 2022 e em 02 de junho de 2022.

2.4. Assim, visando à realização da pesquisa de preços, foi verificado o Painel de Preços (<https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/>). Desse levantamento amplo, foram identificados no estudo 332 registros em 157 editais, incorporados ao Mapa Comparativo de Preços (SEI-ME nº 25928726) e seus anexos (SEI-ME nº 25731903, 25732071, 25732260 e 25732342). Em complemento, foram coletadas 3 cotações com fornecedores, conforme arquivo em anexo, incluindo a respectiva análise e enquadramento nos objetos pretendidos para a presente contratação.

2.5. Durante o levantamento, verificou-se a similaridade dos objetos pesquisados em relação às especificações técnicas, incluindo as condicionantes temporais constantes da IN SEGES-ME nº 73/2020. Assim, não foram considerados os preços cuja especificação não se mostrava similar às especificações pretendidas para esta licitação ou que não observassem a condição temporal exigida pela referida Instrução normativa, ou seja, “1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório”.

35. 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.

Nesse contexto, o documento SEI 16639804, no item 3.1, apontou como guia, para fins de formação do preço de referência, o art. 2º da IN 5/2014, que dispõe:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

(...)

§2º Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, 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 adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

(...)

5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

36. O item 3.2 do referido documento aponta a fonte da metodologia adotada, pautada em estudos aprofundados:

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).

37. 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.

38. Por sua vez, em seu item 18, a Nota Técnica SEI nº 33195/2022/ME (SEI 26608598), previu a aplicação da preferência constante do Decreto nº 7.174/2010.

39. 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.

40. Por fim, nos termos do documento SEI 25834211, vale ressaltar que foi feita opção pela média saneada, ao aduzir que "Considerando todo o colacionado nesse documento, em especial, as ponderações indicadas nos subitens 6.20, 6.21.1, 6.21.2, 6.23 e 6.24, indico a adoção, para fins de definição dos preços de referência, o cenário com os valores das Medidas Saneadas. A adoção leva em consideração o alto risco de fracasso da licitação, reforçado pelo fato de não haver qualquer caracterização de sobrepreço na utilização do segundo cenário, muito pelo contrário, já que o outro cenário apresenta preços inferiores aos valores homologados (atualizados, conforme subitem 6.20)".

IV

EDITAL, ATA E CONTRATO

41. No que tange às minutas de Edital, de Contrato e de ata, observa-se que o Consulente apresentou Termo de Responsabilidade (SEI nº 26483585) onde declara que "Pelo presente, declaro que, para elaboração da minuta de Edital [26406052], utilizei a minuta padrão modelo AGU: "Modelo de Edital (Atualizado fev 2022)"; para a Minuta da Ata de Registro de Preços [SEI 26468265], utilizei a minuta padrão modelo AGU: "Modelo de Ata de Registro de Preço (Atualizado dez 2021)", última versão disponível; e para a Minuta do Contrato [SEI 26468268] utilizei a minuta padrão modelo AGU: "Modelo de Contrato (dez 2021)", última versão disponível, já previamente aprovadas pelo Conselho de Consultoria Administrativa da PGFN, disponíveis no link <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/consultoria-administrativa/minutas-padrao>, do Modelo 1.2.6 - Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação." Diante disso, serão analisados no presente parecer somente as adaptações indicadas no documento SEI 16728296.

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

Minuta_AGU	Minuta_Edital Proposto	Justificativa
	Folha de Apresentação 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	Incluído o <u>critério de julgamento</u> e o <u>modo de disputa</u> pelo qual a sessão será conduzida. Julga-se que estas informações são relevantes. Excluída menção à Instrução Normativa 05/2017 por não ter relação com o objeto licitado.
1.4	1.4	Excluída a menção a serviço por se tratar de uma aquisição de equipamento.
N/A	1.5	Incluído para informar que todos os itens do mesmo grupo deverão ter o mesmo preço por se tratar do mesmo item para diferentes órgãos. O agrupamento ocorreu devido à limitação no sistema Comprasnet de número de órgãos para o mesmo item (limitado a 190 UASGs por item).
4.1.2	4.1.2	Excluído parte do subitem, no que se refere às sociedades cooperativas e microempreendedor individual - MEI, em razão do objeto e do valor da licitação.
4.6.1.1	N/A	Excluído, tendo em vista que a licitação é aberta a AMPLA CONCORRÊNCIA.
4.6.1.2	4.5.2	Ajustado subitem, tendo em vista que a licitação é totalmente aberta a AMPLA CONCORRÊNCIA, só havendo itens não exclusivos para ME/EPP.
4.6.8	4.5.9	Excluído o trecho pois o objeto é uma aquisição de bens.
N/A	5.9	Incluído para informar que todos os itens do mesmo grupo deverão ter o mesmo preço por se tratar do mesmo item para diferentes órgãos. O agrupamento ocorreu devido à limitação no sistema Comprasnet de número de órgãos para o mesmo item (limitado a 190 UASGs por item).
N/A	6.1.2 6.1.3	Incluídos para descrever com mais detalhes os campos a serem preenchidos nos sistema eletrônico relativo ao objeto ofertado.
6.1.2	6.1.4	Alterado para conter na descrição da proposta o modelo, prazo e garantia, quando aplicável.
6.3	6.3	Alterado para se adequar ao objeto, já que, por não ser uma contratação com dedicação exclusiva de mão de obra, não é exigida a Planilha de Custos e Formação de Preços.
6.3.1 6.3.2 6.4 6.4.1 6.4.2 6.5 6.6	N/A	Excluídos trechos devido o objeto da licitação ser uma aquisição de bens, sem Planilha de Custos e Formação de Preços.

6.7		
N/A	6.5 6.5.1	Incluído para informar que todos os itens do mesmo grupo deverão ter o mesmo preço por se tratar do mesmo item para diferentes órgãos. O agrupamento ocorreu devido à limitação no sistema Comprasnet de número de órgãos para o mesmo item (limitado a 190 UASGs por item).
6.9	6.6	Ajustada a informação de que a validade da proposta será de 60 (sessenta) dias.
7.5.1	7.5.1	Ajustado a informação de como deverá ser ofertado o lance.
7.20	7.19	Ajustado subitem, tendo em vista que a licitação é totalmente aberta a AMPLA CONCORRÊNCIA, só havendo itens não exclusivos para ME/EPP.
7.25.1.2 7.25.1.2 7.25.1.3	7.24.1.1 7.24.1.2 7.24.1.3	Ajustado subitem, pois o objeto da licitação é aquisição de bens.
7.25.2 7.25.3	7.24.2 7.24.3	Ajustada numeração de referência
7.29.2	7.28.2	Ajustado para 02 (duas) horas o prazo para envio de documento digital complementar.
8.2 8.3 8.4	8.2 8.3 8.4	Adequado ao objeto: "Planilha de Custo" substituída por "proposta", já que, por não ser uma contratação com dedicação exclusiva de mão de obra, não é exigida a Planilha de Custos e Formação de Preços.
8.5.4	8.5.4	Excluída informação pois a licitação é por menor preço e não por desconto, não havendo nenhuma fixação de desconto mínimo.
8.5.4.1.2	N/A	Excluído subitens pois o objeto da licitação é aquisição de bens, não sendo exigido planilha de Custos e Formação de Preços. Também foram excluídas menções a IN 05/2017, que trata de serviços.
8.6	8.6	Excluído subitens pois o objeto da licitação é aquisição de bens, não sendo exigido planilha de Custos e Formação de Preços. Também foram excluídas menções a IN 05/2017, que trata de serviços.
8.10.2	8.9.2	Ajustado subitem para permitir que o pregoeiro diligencie uma gama maior de documentos caso necessários, dada a natureza do objeto.
8.11		Excluído pregão de aquisição de bem, não contará com planilha de custos.
8.12	8.10	Ajustado pois o objeto da licitação é aquisição de bens, não sendo exigido planilha de Custos e Formação de Preços.
8.13	8.12	Ajustado (o termo planilha foi substituído por proposta) para se adequar ao objeto, já que, por não ser uma contratação com dedicação exclusiva de mão de obra, não é exigida a Planilha de Custos e Formação de Preços.
8.13.2		Excluído, pois na proposta não será analisada a questão tributária.
8.17	8.15	Ajustado subitem, tendo em vista que a licitação é totalmente aberta a AMPLA CONCORRÊNCIA, só havendo itens não exclusivos para ME/EPP.
9.3	9.3	Ajustado para 02 (duas) horas o prazo para envio de documento de habilitação complementar.
9.8.2	N/A	Exclusão do documento de habilitação de Microempreendedor individual, tendo em vista o objeto e valor desta licitação.
9.10.4	9.10.4	Ajustado termo, solicitando patrimônio líquido, ao invés de capital social (que é fixo), referente ao grupo pertinente.
9.11.1.1.1 9.11.1.1.2 9.11.1.1.3	9.11.1.1.1 9.11.1.1.2 9.11.1.1.3	Ajustado subitem com informações sobre habilitação técnica constantes no Termo de Referência.
9.11.2	9.11.2	Incluído o termo "fornecimentos para se adequar ao objeto.
9.11.4 9.11.5 9.11.7	9.11.4 9.11.5 9.11.6	Excluída a remissão à IN SEGES/MPDG nº. 5, de 2017, pois não se aplica ao objeto desta licitação.
9.14	9.12	Excluídos pois não será admitida a participação de microempreendedor individual, devido ao objeto e valor da licitação.
9.20	9.17	Ajustado subitem, tendo em vista que a licitação é totalmente aberta a AMPLA CONCORRÊNCIA, só havendo itens não exclusivos para ME/EPP.
9.21 9.21.1	9.18 9.18.1	Alterado para prever a licitação em grupos. Foi excluída a previsão de sanção (9.19) por considerá-la irrazoável.
N/A	10.1.1	Incluído subitem sobre condições específicas do edital.
N/A	10.1.2	Incluído item referindo-se a anexo de modelo de proposta.
11.1.2	10.1.4	Alterado subitem para se adequar ao objeto: "Planilha de Custos e Formação de Preços" foi substituída por "proposta"
N/A	10.7	Incluído para informar que todos os itens do mesmo grupo deverão ter o mesmo preço por se tratar do mesmo item para diferentes órgãos. O agrupamento ocorreu devido à limitação no sistema Comprasnet de número de órgãos para o mesmo item (limitado a 190 UASGs por item).
N/A	11.5	Incluído subitem visando ressaltar a necessária observação do pressuposto recursal da tempestividade.
15.1	14.1	Ajustada a informação para facilitar os licitantes sobre garantia da execução.
17.1 17.2 17.2.1	N/A	Ajustada a informação, pois desta contratação será firmado Termo de Contrato.

17.3		
17.3.1		
17.3.2		
17.3.3		
N/A	21.1	Incluído subitem para disciplinar a aplicação de penalidades previstas no Art. 7º da Lei no 10.520/2002.
22.1.1	21.2.1	Ajustado pois será firmado Termo de Contrato, não havendo instrumento equivalente.
N/A	21.4 21.5 21.6 21.7	Incluído subitem para disciplinar a aplicação de penalidades previstas no Art. 7º da Lei no 10.520/2002.
22.3	21.8	Alterado para disciplinar a aplicação de penalidades previstas no Art. 7º da Lei no 10.520/2002.
22.4.2	21.9.2	Ajustado conforme Termo de Referência, as multas a serem aplicadas.
N/A	21.18.1	Incluída informação de que as sanções se aplicam também aos integrantes do cadastro de reserva
N/A	21.20	Incluído subitem para disciplinar a aplicação de penalidades previstas no Art. 7º da Lei no 10.520/2002.
N/A	21.21	Incluído subitem para possibilitar a operacionalização da execução da sanção de multa, inserida também no Edital.
24.2	23.2	Ajustado, uma vez que só serão aceitas impugnações exclusivamente por e-mail.
N/A	23.8	Incluído subitem como forma de reforçar as informações divulgadas pelo Pregoeiro em razão de impugnações e pedidos de esclarecimentos.
25.11	24.11	Ajustado, uma vez que só o edital estará disponível em endereços eletrônicos e não serão entregues fisicamente, assim como o acesso aos autos.
N/A	24.12	Incluído para prever a vista eletrônica ao processo, uma vez que se encontra integralmente em formato digital e todo acesso deve ser franquiado via SEI.
N/A	25	Incluído item para reforçar que todos os itens do mesmo grupo deverão ter o mesmo preço por se tratar do mesmo item para diferentes órgãos. O agrupamento ocorreu devido à limitação no sistema Comprasnet de número de órgãos para o mesmo item (limitado a 190 UASGs por item).

42.1. No que diz respeito à alteração apontada como tendo sido feita no item 4.5.9 da minuta de edital, na realidade diz respeito ao constante do item 4.5.8 da minuta de edital, que incorpora a redação do item 4.6.8 da Minuta AGU. Entretanto, não se vislumbrou nenhuma exclusão do texto adotado com relação ao da minuta.

42.2. Menciona-se, ainda, uma alteração no item 5.9 da minuta de edital proposta, de modo que ao item se deu a seguinte redação:

5.9 As propostas para os diferentes itens do mesmo grupo deverão ter o mesmo preço, nos termos dos itens 6.9 e 6.9.1 deste edital.

42.2.1. **Acontece que, embora se refira aos itens 6.9 e 6.9.1 da minuta de edital, esses itens não existiram na minuta. Assim, recomenda-se seja retificada a redação.**

42.3. **Quanto ao apontamento de exclusão de trechos da minuta de edital devido o objeto da licitação ser uma aquisição de bens, sem Planilha de Custos e Formação de Preços (itens 6.3.1; 6.3.2; 6.4; 6.4.1; 6.4.2; 6.5; 6.6 e 6.7), recomenda-se avaliar se não é o caso de deixar essas disposições e alterar o nome de planilha de formação de custos para proposta.**

42.4. **Recomenda-se inserir na minuta de edital o teor do constante do item 8.5.4.1.2 da minuta AGU, visto que na redação da minuta padrão há meros exemplos de instrumentos de caráter normativo obrigatório relacionados a serviços, o que não significa que não possam existir no âmbito da aquisição de bens.**

42.5. No que diz respeito à retirada da menção do art. 43, da Lei 8666/93, do item 8.6 da minuta de edital (item 8.6 da minuta padrão), cumpre relembra o conteúdo do dispositivo:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

42.5.1. **Nota-se que nada no dispositivo indica que seria exclusivo para serviços, podendo ser perfeitamente aplicável no âmbito de aquisição de bens. Logo, recomenda-se seja observado o texto da minuta padrão no item 8.6 da Minuta de edital, retirando-se apenas o trecho relativo à IN 5/2017.**

42.6. Ademais, quanto à não inclusão do item 8.13.2 da minuta padrão, não se vislumbra motivo sólido para tanto. Eis que o item dispõe:

8.13.2. Considera-se erro no preenchimento da planilha passível de correção a indicação de recolhimento de impostos e contribuições na forma do Simples Nacional, quando não cabível esse regime.

42.6.1. **Considerando a recomendação do item 42.3, aplicando-se à proposta tudo o quanto for compatível e aplicável à planilha de formação de custos, recomenda-se seja inserido na Minuta de Edital (SEI 26406052) o item 8.13.2. da minuta padrão AGU.**

42.7. Nos itens 9.11.5 e 9.11.6 da minuta de edital (SEI 26406052), recomenda-se substituir a palavra "serviço" por "fornecimento".

42.8. Recomenda-se corrigir o item 10.1.1 da minuta de edital (SEI 26406052), pois o mesmo menciona o item 26 do edital, o qual não existe.

42.9. Recomenda-se retirar o item 10.7 da minuta do edital (SEI 26406052) por ser redundante e ter uma menção ao subitem 6.9 equivocada (item não existe).

42.10. Foi mencionada modificação nos itens 17.1; 17.2; 17.2.1; 17.3; 17.3.1; 17.3.2; 17.3.3 sem que fosse apontada a localização da alteração na minuta de edital, motivo pelo qual é de responsabilidade do setor demandante a mudança. Coloca-se esta Coordenadoria à disposição para retorno dos autos, se for o caso, apontando-se expressamente onde se deram as modificações.

42.11. Quanto ao item 21.4 da minuta de edital (SEI 26406052), recomenda-se substituir a palavra "certame" pela palavra "objeto" a fim de harmonizar com a redação dada ao item 21.2.5.

42.12. Quanto à opção pela vedação à participação de consórcios, por representar potencial restrição à competitividade do certame, reitera-se que deve ser fundamentada em motivo objetivo e documentada no processo licitatório (Acórdãos TCU nº 1.405/2006 e 1.453/2009 – Plenário, nº 1.102/2009 e nº 2.883/2011 – 1ª Câmara, nº 963/2011 e nº 11.196/2011 – 2ª Câmara).

42.13. **No que concerne ao subitem 21.6, é preciso alertar sobre dois pontos: a) as sanções por atos praticados no decorrer da contratação estão previstas no Termo de Referência, ou seja, o tópico do Edital que está sendo regulamentado refere-se a vícios decorrentes do procedimento necessários à assinatura do contrato, o que implica me dizer que o dispositivo está em local inadequado; e b) ainda que esteja se referindo a fase pré-executória ao contrato, ao aduzir que as falhas na execução do contrato decorrem de inadimplemento grave ou inescusável pode levar à conclusão que outra "falhas" de execução oriundos de vícios menos graves não seriam passíveis de sanção. Assim, sugere-se excluir a redação, ainda que ela seja transposta para o TR.**

42.14. 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 Consulente para adaptação da minuta às especificidades da presente contratação.

42.15. **Recomenda-se, entretanto, que o demandante confira eventuais erros de digitação ou de referência de um determinado item por outro do edital.**

43. Quanto à minuta de ata de registro de preços e de contrato, foram apontadas as seguintes alterações:

ATA DE REGISTRO DE PREÇOS:

1.1	1.1	Ajustado o objeto da licitação
3.2	3.2	Ao invés de lista os participantes, foi feita uma remissão ao anexo do Termo de Referência que apresenta esse rol.
4.3	4.3	Ajustado à 50%
4.4	4.4	Ajustado ao dobro do quantitativo do item registrado
5.1	5.1	Ajustado à data de sua assinatura

MINUTA DE CONTRATO:

1.1	1.1	Ajustado o objeto da licitação
1.3	1.3	Inserido campo para especificar o grupo.
2.1	2.1	Alterado, pois o prazo de vigência consta no Termo de Referência.
6	6	Alterado, pois não cabe repactuação para o objeto desta licitação.
6.1	6.1	
16.1	16.1	Ajustado o texto do foro para dirimir litígios

43.1. **Quanto ao item 16.1, é preciso indicar o foro para dirimir os litígios que decorrerem da execução deste Termo de Contrato que não possam ser compostos pela conciliação, conforme art. 55, §2º da Lei nº 8.666/93, o que aqui se recomenda.**

43.2. No que toca às demais disposições da minuta de contrato, entende-se que as alterações, exclusões ou inclusões dos itens supra 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.

44. 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.

45. 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.

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

47. 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

48. 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 consideradas as recomendações deste Parecer, em especial as constantes dos itens 15.3; 17.1; 18.2; 20.5; 29.2; 29.3; 42.2.1; 42.3; 42.4; 42.5.1; 42.6.1; 42.7 a 42.15 e 43.1:**

I - 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;

II - Recomenda-se, diante do que consta do inciso I, do art. 10, supra reproduzido, que seja explicitada a necessidade da contratação, que não se confunde com a motivação e os resultados a serem alcançados, que foram objeto do inciso II do mesmo dispositivo (Princípio da verba cum effectu sunt accipienda);

III - Quanto aos tópicos 5.10 e seguintes da ANÁLISE DE PERFIL GLOBAL DE UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE COMPUTAÇÃO no Estudo Técnico Preliminar (SEI 24730102 - Digital SEI 25877943), **recomenda-se ao demandante apresentar uma relação entre as necessidades da administração e a realidade da especificação dos produtos disponíveis no mercado.**

- IV - Recomenda-se seja reforçada a justificativa apresentada no item 13.1 do TR (SEI 24730165), visto que não resta clara a razão pela qual a restrição de atuação de empresas reunidas em consórcio não gerará impactos à competitividade;
- V - Recomenda-se que seja verificada eventual contradição entre o item 3.4.1 do TR (SEI 24730165) e o item 1 da minuta de Edital (26406052), apresentando a justificativa necessária para excepcionar a Súmula 247 do TCU, se for o caso.
- VI - Recomenda-se seja verificada a redação do item 5.9 da minuta de edital, que faz referência a itens da mesma minuta os quais não existem.
- VII - Quanto ao apontamento de exclusão de trechos da minuta de edital devido o objeto da licitação ser uma aquisição de bens, sem Planilha de Custos e Formação de Preços (itens 6.3.1; 6.3.2; 6.4; 6.4.1; 6.4.2; 6.5; 6.6 e 6.7), recomenda-se avaliar se não é o caso de deixar essas disposições e alterar o nome de planilha de formação de custos para proposta.
- VIII - Recomenda-se inserir na minuta de edital o teor do constante do item 8.5.4.1.2 da minuta AGU, visto que na redação da minuta padrão há meros exemplos de instrumentos de caráter normativo obrigatório relacionados a serviços, o que não significa que não possam existir no âmbito da aquisição de bens.
- IX - Recomenda-se seja observado o texto da minuta padrão, item 8.6, no item 8.6 da Minuta de edital, retirando-se apenas o trecho relativo à IN 5/2017.
- X - Recomenda-se seja inserido na Minuta de Edital (SEI 26406052) o item 8.13.2. da minuta padrão AGU.
- XI - Nos itens 9.11.5 e 9.11.6 da minuta de edital (SEI 26406052), recomenda-se substituir a palavra "serviço" por "fornecimento".
- XII - Recomenda-se corrigir o item 10.1.1 da minuta de edital (SEI 26406052), pois o mesmo menciona o item 26 do edital, o qual não existe.
- XIII - Recomenda-se retirar o item 10.7 da minuta do edital (SEI 26406052) por ser redundante e ter uma menção ao subitem 6.9 equivocada (item não existe).
- XIV - Quanto ao item 21.4 da minuta de edital (SEI 26406052), recomenda-se substituir a palavra "certame" pela palavra "objeto" a fim de harmonizar com a redação dada ao item 21.2.5.
- XV - Recomenda-se excluir o item 21.6 da minuta do edital (SEI 26406052).
- XVI - Recomenda-se que o demandante confira eventuais erros de digitação ou de referência de um determinado item por outro do edital (SEI 26406052).
- XVII - Quanto ao item 16.1 da Minuta de Contrato (SEI 26468268), é preciso indicar o foro para dirimir os litígios que decorrerem da execução deste Termo de Contrato que não possam ser compostos pela conciliação, conforme art. 55, §2º da Lei nº 8.666/93, o que aqui se recomenda.

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

Digital.

Brasília, 19 de agosto 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. Encaminhe-se à Central de Compras da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital.

Documento assinado eletronicamente

LUCIANO MOREIRA CARVALHO

Coordenador-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública



Documento assinado eletronicamente por **Luciano Moreira Carvalho, Coordenador(a)-Geral**, em 19/08/2022, às 17:37, 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 Gomides Dutra, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 22/08/2022, às 10:26, 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 **26889453** e o código CRC **E8D0A80E**.