



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
GABINETE

**PARECER n. 00155/2021/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU**

**NUP: 00893.000278/2021-11**

**INTERESSADOS: REITORIA UNIFAP**

**ASSUNTOS: LICITAÇÕES, CONTRATOS E PATRIMÔNIO**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS CONTINUADOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. SOLUÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO - TIC. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

## **1. RELATÓRIO**

1- Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da minuta do Edital do Pregão Eletrônico, processado sob o Sistema de Registro de Preços, que tem por objeto a contratação da prestação de serviços de Outsourcing de Impressão e cópias, para atender a demanda do Departamento de Processos Seletivos e Concursos-DEPSEC.

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

- o DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DE DEMANDA Nº 32/2021 - DEPSEC;
- o DESPACHO Nº 13519/2021 - DEPSEC;
- o DESPACHO Nº 15282/2021 - ASSNTI;
- o DESPACHO Nº 15355/2021 - DEPSEC;
- o DESPACHO Nº 15520/2021 - DEPAG;
- o PORTARIA Nº 1100/2021: "- Instituir a Equipe de Planejamento da Contratação";
- o DESPACHO Nº 16168/2021 - DDPH;
- o DESPACHO Nº 22859/2021 - DEPSEC;
- o Estudo Técnico Preliminar 33/2021;
- o E-mail- Cotação de preços;
- o Propostas Comerciais- 2 empresas;
- o Painele de preços;
- o ASSINATURA ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR Nº 6/2021 - ASSNTI;
- o Termo de Referência - Modelo para Aquisição Bens e Serviços de TIC Atualização: Maio/2021;
- o

3- É o relatório.

## **2. DA FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA**

4- A atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, consoante art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

5- Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva - BPC nº 7, que assim dispõe:

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

6- Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

## 2.2 DA AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS

7- Não consta nos autos autorização para abertura do processo licitatório, o que deve ser providenciado. Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

8- De igual modo, para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto n.º 10.193, de 27 de dezembro de 2019.

9- Deverá ser atestado nos autos, também, que a presente contratação está contemplada no Plano Anual de Contratações da entidade, em atendimento à Instrução Normativa nº 01/2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

10- Por fim, reputo que aos estudos preliminares foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015.

## 2.3 DA PROGRAMAÇÃO ESTRATÉGICA DE CONTRATAÇÕES

11- Nas contratações de TI aplicam-se a disciplina trazida pela Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 4 de abril de 2019.

12- Assim, a pretensão deverá estar prevista no Plano Anual de Contratações, como previsto nos arts. 6º e 7º da norma, *in verbis*:

Art. 6º As contratações de soluções de TIC no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do SISP **deverão** estar:

I - em consonância com o PDTIC do órgão ou entidade, elaborado conforme Portaria SGD/ME nº 778, de 4 de abril de 2019;

II - **previstas no Plano Anual de Contratações**;

III - alinhadas à Política de Governança Digital, instituída pelo Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016; e

IV - integradas à Plataforma de Cidadania Digital, nos termos do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, quando tiverem por objetivo a oferta digital de serviços públicos.

Seção I

Do Plano Anual de Contratações

Art. 7º **As contratações de soluções de TIC deverão constar no Plano Anual de Contratações**, nos termos da Instrução Normativa SEGES/ME nº 1, de 10 de janeiro de 2019.

§ 1º Os setores requisitantes deverão encaminhar à Área de TIC as contratações de soluções de TIC que pretendem realizar ou prorrogar no exercício subsequente, até 15 (quinze) dias antes da data prevista no art. 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 1, de 2019.

§ 2º Até a data prevista no art. 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 1, de 2019, a Área de TIC deverá verificar a consonância dos itens de TIC com o PDTIC, podendo excluir, incluir, ajustar, agregar e consolidar os itens, e encaminhar ao setor de licitações para continuidade do procedimento de elaboração do Plano. *(Grifou-se)*

13- Em consulta a Instrução Normativa SEGES/ME nº 1, de 10 de janeiro de 2019, temos que:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o Plano Anual de Contratações - PAC de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações **no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC**.

Art. 2º Cada Unidade de Administração de Serviços Gerais - UASG **deverá elaborar anualmente o respectivo PAC**, contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente. *(Grifou-se)*

14- Para melhor compreensão do que é o Plano Anual de Contratações, pode-se recorrer ao Portal de Compras do Governo Federal, na página de perguntas e respostas:

1 - O que é o Plano Anual de Contratações?

O Plano Anual de Contratações é um documento que consolida todas as contratações que o órgão ou entidade pretende realizar ou prorrogar, no exercício subsequente.

2 - Qual o objetivo da elaboração do Plano Anual de Contratações?

O Plano Anual de Contratações visa consolidar as contratações a serem realizadas ou prorrogadas no exercício subsequente, auxiliando a administração na tomada de

decisão. Com o levantamento prévio das contratações que pretende contratar ou prorrogar, passa-se a dispor de dados gerenciais que permitirão ampliar a realização de compras compartilhadas, viabilizando novas oportunidades de ganhos de escala, além de sinalizar ao mercado fornecedor as suas pretensões de modo que este se prepare adequadamente e com antecedência para participar dos certames licitatórios.

Ademais, é a partir de um calendário de licitações, construído a partir do Plano Anual de Contratações, que se obtém maior previsibilidade na gestão, primando-se pelo cumprimento de prazos e pela melhor alocação da força de trabalho. A elaboração dos Planos Anuais de Contratações propiciará, ainda, a maximização dos resultados institucionais, a partir da melhoria da governança e da gestão das contratações, além de maior transparência e controle com a publicação dos Planos.

3- Que contratações devem integrar o Plano Anual de Contratações?

Todas as contratações de bens e serviços, inclusive obras, serviços de engenharia e contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicações, que se pretendem realizar ou prorrogar no exercício subsequente, devem ser inseridas no Plano Anual de Contratações.

4 - A elaboração do Plano Anual de Contratações é obrigatória?

Sim, a elaboração do Plano Anual de Contratações pelos órgãos integrantes da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional é obrigatória.

5 - Deverá ser elaborado apenas um Plano Anual de Contratações por órgão/entidade?

O Plano Anual de Contratações deve ser elaborado por cada Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG) que realiza aquisições de materiais ou contratações de serviços. Logo, o órgão ou a entidade que tiver mais de uma UASG que realiza compra terá mais de um Plano Anual.

15- Adicionalmente, o portal disponibiliza orientações para acesso ao Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) e o Manual do usuário do sistema.

16- Assim, todas as contratações de bens e serviços, inclusive obras, serviços de engenharia e contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicações, que se pretendem realizar ou prorrogar no exercício subsequente, deverão constar no Plano Anual de Contratações, vez que sua elaboração e submissão é obrigatória.

17- Dito isto, o DESPACHO Nº 15282/2021 - ASSNTI atesta que "Salientamos que a demanda supracitada não foi encontrada no Plano Anual de Contratações - PAC 2020/2021 da UNIFAP conforme o inciso II, do Art. 6º da IN 01/2019 "previstas no Plano Anual de Contratações", portanto solicitamos que a demanda seja cadastrada no PAC e autorizada pela autoridade competente da IFES."

**18- No entanto, não se localizou nos autos qualquer ato praticado pela administração com vistas a convalidar a ausência apontada. Reforça-se, portanto, a necessidade de regularizar a situação, sob pena de nulidade, conforme normas acima dispostas.**

## **2.4 DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO**

19- Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o serviço a ser contratado foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 1º da Lei nº 10.520/2002 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014, itens 1.5, 1.9, 4.1 e 4.3.3 do TR). Destaque-se que, à luz do art. 4º, X, da Lei nº 10.520/2002, c/c art. 7º do Decreto nº 10.024/2019, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

## **2.5 DO PROCEDIMENTO DE REGISTRO DE PREÇOS**

20- Quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços - SRP, deve-se lembrar que tal procedimento é cabível nas hipóteses indicadas no art. 3º do Decreto nº 7.892, de 2013:

- 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 (*não se confundindo entrega parcelada dos produtos com entrega de parcelas do produto, nos termos do entendimento firmado no Acórdão TCU nº 125/2016 - Plenário*);
- 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 (*podendo a incerteza da demanda ser relacionada com a sua ocorrência ou com a quantidade de bens, conforme Acórdão TCU nº 2.197/2015- Plenário*).

21- No caso, verifica-se que a Administração apresentou justificativa da opção pelo SRP no Estudo Preliminar nos seguintes termos:

"A opção de utilizar o Sistema de Registro de Preços justifica-se pela impossibilidade de prever o real quantitativo a ser demandado pela Administração, bem como pela necessidade de contratações frequentes e conveniência de entrega, solicitada de acordo com a demanda. Portanto, enquadra-se na hipótese do inciso I e IV do art. 3º do Decreto nº 7.892, de 2013."

## **2.6 DA INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS**

22- Nos termos do art. 4º do Decreto nº 7.892/2013, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

23- Assim, somente poderia haver a dispensa dessa divulgação se esse procedimento fosse inviável. Em todo caso, deveria haver a justificativa da decisão, pois o art. 4º, § 1º, assim dispõe: "*A divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada nos casos de sua inviabilidade, de forma justificada*".

24- No caso dos autos, não se localizou a divulgação da intenção de registro de preços, o que deve ser providenciado, nos termos da legislação supra-transcrita.

## **PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

### **2.7.1. Requisitos gerais**

25- Durante a fase interna da licitação, a Administração Pública deverá atender aos seguintes requisitos:

- a) demonstrar que o objeto a ser contratado atende às necessidades da Administração, definindo-se as unidades e quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa deverá ser obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação (art. 15, §7º, I e II, da Lei nº 8.666/1993, art. 8º, I, II e III, do Decreto nº 3.555/2000 e art. 3º, IV e XI, "a.1", do Decreto nº 10.024/2019);
- b) parcelar o objeto da contratação sempre que técnica e economicamente viável (art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993);
- c) especificar o objeto de acordo com critérios de sustentabilidade ambiental;
- d) elaborar o orçamento da contratação (no art. 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993) a partir de pesquisa de preços fundada na IN n. 73/2020-SEDGG/ME;
- e) elaborar estudo técnico preliminar, quando necessário (art. 8º, I e art. 14, I e II, do Decreto n. 10.024/2019);
- f) juntar termo de referência datado, assinado e devidamente aprovado pela autoridade competente (art. 14, I e II, do Decreto nº 10.024/2019);
- g) juntar comprovação da designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 14, V, do Decreto n. 10.024/2019).

26- Tratando-se de itens enquadrados como Soluções de Tecnologia da Informação, nos termos do inc. VII do art. 2º da referida normativa, cabe à administração seguir também as fases da contratação definidas no art. 8º, bem como adotar as etapas de planejamento conforme art. 9º da mesma:

- Art. 9º A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:
- I - instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;
  - II - elaboração do Estudo Técnico Preliminar da Contratação; e
  - III - elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico.

27- Tais requisitos serão analisados nos tópicos seguintes.

#### **2.7.1.1. Do documento de oficialização da demanda**

28- Preconiza o art. 10 da IN 01/2019 que a fase de Planejamento da Contratação terá início com o Documento de Oficialização da Demanda, cuja produção deverá acontecer sob a responsabilidade da área requisitante da solução, contendo:

- 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.

29- Verifica-se que a Administração juntou o Documento de Oficialização da Demanda, abrangendo todos os parâmetros definidos pela norma.

### 2.7.1.2. Da instituição da equipe de planejamento da contratação

30- Ainda em conformidade com o art. 10, há a necessidade de instituição da Equipe de Planejamento da Contratação, mediante recebimento do Documento de Oficialização da Demanda pela área requisitante, vejamos:

Da instituição da Equipe de Planejamento da Contratação

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 conterà no mínimo:

(...)

§ 1º Após o recebimento do Documento de Oficialização da Demanda, a Área de TIC avaliará o alinhamento da contratação ao PDTIC e Comunicação e ao Plano Anual de Contratações e **indicará o Integrante Técnico para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.**

§ 2º O Documento de Oficialização da Demanda será encaminhado à autoridade competente da Área Administrativa, que deverá:

(...)

II - **indicar o Integrante Administrativo para composição da Equipe de Planejamento da Contratação**, quando da continuidade da contratação; e

III - **instituir a Equipe de Planejamento da Contratação**.

§ 3º Os integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação devem ter ciência expressa da indicação das suas respectivas atribuições **antes de serem formalmente designados.**

§ 4º Os papéis de integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação não poderão ser acumulados pelo mesmo servidor, salvo quanto aos papéis de Integrante Requisitante e Técnico, em casos excepcionais, mediante justificativa fundamentada nos autos, e aprovados pelo Comitê de Governança Digital do órgão ou entidade.

§ 5º A indicação e a designação de dirigente da Área de TIC para integrar a Equipe de Planejamento da Contratação somente poderá ocorrer mediante justificativa fundamentada nos autos. (Grifamos)

31- Trata-se de requisito atendido nos autos.

### 2.7.1.3. Do estudo técnico preliminar da contratação

32- Mais adiante, no art. 11 da IN, o legislador trouxe a necessidade de elaboração de tal documento, sob a responsabilidade dos Integrantes Técnico e Requisitante, e os parâmetros a serem observados em sua confecção, quais sejam:

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) a disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública;

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;

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

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

IV - estimativa do custo total da contratação; e

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

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

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

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

33- Verifica-se que a Administração juntou o estudo preliminar, abrangendo todos os requisitos mínimos definidos da norma, bem como aprovado e assinado pelos integrantes técnico e requisitante da equipe de planejamento da contratação e pela autoridade máxima da área de TI ou sua autoridade superior hierárquica.

#### **2.7.1.4. Da justificativa da necessidade da contratação**

34- Os atos administrativos devem ser devidamente justificados. A Lei nº. 9.784/1999, em seu art. 2º, caput, parágrafo único, VII, apresenta-nos o princípio da motivação, que exige a "indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão" administrativa.

35- Portanto, ao decidir pela contratação de determinado objeto, deve a Administração atuar em conformidade com o interesse público, situação que somente será demonstrada a partir da motivação/justificativa do ato de contratação, que deve apontar as razões por que a contratação se faz necessária para a execução das atividades administrativas.

36- Em outras palavras, **não se recomenda a elaboração de justificativa genérica**, sem que haja a demonstração clara entre a necessidade administrativa e o objeto a ser contratado.

37- No que toca à **especificação do objeto**, é certo que o aumento do nível de seu detalhamento influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

**38- Destarte, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais, não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.**

**39- Ademais**, ressalte-se que o art. 7º, § 4º da Lei nº 8.666, de 1993, veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços **sem previsão de quantidades**. Em atenção ao preceito legal retro mencionado, **impõe-se que sejam apresentados os quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente, considerando-se ainda que de tal estimativa dependerá o valor contratual.**

40- A ausência de dados seguros e respectiva justificativa acerca dos quantitativos - ainda que estimados - que serão contratados **ferre** o art. 7º, §4º, da Lei nº 8.666/93 e art. 3º, I, da Lei nº 10.520/02, além de comprometer a elaboração do orçamento estimativo.

41- Leciona Marçal Justen Filho:

O projeto deverá obrigatoriamente estimar as quantidades a serem adquiridas. O ato convocatório deverá ater-se fielmente ao projeto. **Haverá casos em que inexistirão condições técnico-científicas para definir as quantidades. Ainda nessas hipóteses, será proibida a licitação de quantidades indefinidas. Deverá promover-se uma estimativa dentro dos limites que a técnica permita formular.** (Grifou-se)

42- Finalmente, a nova IN 01/2019 sedimenta o tema ao postular:

Art. 15. A justificativa para contratação deverá conter, pelo menos:  
(...)

Parágrafo único. A justificativa deve ser clara, precisa e suficiente, sendo vedadas justificativas genéricas, incapazes de demonstrar as reais necessidades da contratação.

43- Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

**44- Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/1993 e art. 3º, XI, “a”, 1, do Decreto nº 10.024/2019). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.**

#### **2.7.1.5. Da viabilidade jurídica da terceirização**

45- O § 1º do art. 3º do Decreto nº 9.507/2018, aplicável a toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e sociedades de economia mista, explicita que somente poderão ser objeto de execução indireta “*Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.*”.

46- Por sua vez, o mesmo art. 3º estabelece a vedação de execução indireta na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dos seguintes serviços:

1. que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
2. que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
3. que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
4. que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

**47- Diante disso, como condição preliminar à realização da licitação, cabe à Administração atestar nos autos, à luz dos dispositivos acima citados, a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas. Também é necessário que a Administração registre no processo que as atividades listadas no Termo de Referência estão contempladas na Portaria n.º 443, de 27 de dezembro de 2018, editada pelo então Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a qual elenca as atividades que devem ser preferencialmente terceirizadas.**

48- Adverte-se, ainda, nos termos do parágrafo único da Portaria acima mencionada, que outras atividades que não estejam listadas no normativo indicado poderão ser passíveis de execução indireta, desde que atendidas as vedações constantes no Decreto n.º 9.507/2018.

**49- Em sendo assim, compete à Administração demonstrar que a contratação pretendida se encontra em consonância com as regras acima expostas.**

#### **2.7.1.6. Do parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens no SRP**

50- Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

**É obrigatória a admissão da adjudicação por item** e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. *(Grifou-se)*

51- A despeito disso, o próprio Decreto nº 7.892/2013, em seu art. 8º, previu a possibilidade de divisão do objeto em lotes:

Art. 8º O órgão gerenciador poderá dividir a quantidade total do item em lotes, quando técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade, observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

52- Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão TCU nº 1972/2018-Plenário (Rel. Min, Augusto Sherman, 22/08/2018):

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.

[...]

32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso)

53- Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por itens, com as devidas justificativas de ordem técnica e econômica no item 9 dos estudos preliminares. Por essa razão, não há observação adicional a fazer.

#### **2.7.1.7. Dos critérios e práticas de sustentabilidade nas aquisições**

54- Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (subitem 3.3, c, do anexo III da IN SEGES/MP nº 05/2017), deverão ser tomados três cuidados gerais à luz dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 7.746/2012:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência dos mesmos nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.

55- Não foi por outra razão que os arts. 1º e 2º da IN SLTI/MP nº 01/2010 dispuseram que as especificações para serviços devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

56- Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomendam-se consultas ao art. 6º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 01/2010 e ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (2ª edição, revista, atualizada e ampliada. Setembro/2019), disponibilizado pela Consultoria-Geral da União no sítio [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/270265](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/270265).

57- Se a Administração entender que os serviços não se sujeitam a critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

58- Atente-se, ainda, ao disposto na IN 01/2019:

Art. 16. Na especificação dos requisitos da contratação, compete:

I - ao Integrante Requisitante, com apoio do Integrante Técnico, definir, quando aplicáveis, os seguintes requisitos:

(...)

g) sociais, **ambientais** e culturais, que definem requisitos que a solução de TIC deve atender para estar em conformidade com costumes, idiomas e **ao meio ambiente**, dentre outros; (Grifou-se)

59- Se a Administração entender que os bens não se sujeitam aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.



60- Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu nos estudos preliminares e no TR critérios e práticas de sustentabilidade.

#### **2.7.1.8. Do Termo de Referência**

61- Inicialmente, cumpre lembrar que **é recomendável a utilização do modelo de termo de referência elaborado pela Advocacia-Geral da União**, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise, a exemplo do que ocorre na contratação de serviços, por imposição do art. 29 da Instrução Normativa SEGES/MP n. 05/2017.

62- Recomenda-se, ainda, que sejam destacadas as alterações realizadas no modelo de termo de referência da AGU, por analogia ao art. 29, §1º, da IN SEGES/MP n. 05/2017.

63- Posto isso, em se tratando de pregão eletrônico, o art. 3º, XI, do Decreto nº 10.024/2019, define que o termo de referência é documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares e deverá conter:

- a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:
  1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;
  2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e
  3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;
- b) o critério de aceitação do objeto;
- c) os deveres do contratado e do contratante;
- d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;
- e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;
- f) o prazo para execução do contrato; e
- g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

64- Além destes, tratando-se de solução de TIC, o Termo de Referência deverá considerar os seguintes parâmetros informados na IN 01/2019:

- 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 realização de Prova de Conceito, os procedimentos e critérios objetivos a serem utilizados na avaliação da mesma deverão constar no Termo de Referência.

(...)

§ 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.

65- Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados, tendo, inclusive, sido assinado pela equipe de planejamento da contratação e pela autoridade máxima da área de TI e aprovado pela autoridade competente. Aparentemente, baseou-se no modelo disponibilizado pela AGU em seu sítio eletrônico.

#### **2.7.1.9. Do mapa de gerenciamento de riscos**

66- Ainda na IN 01/2019, em seu art. 38, tem-se a necessidade da elaboração do mapa de gerenciamento de riscos, a ser produzido em atenção aos requisitos que incluem a identificação, classificação, elaboração de medidas de tratamento e mitigação dos riscos pertinentes à contratação, devendo o instrumento ser elaborado por diferentes atores, a depender do momento de sua elaboração. No caso da fase de planejamento, deverá ser elaborado pela equipe de planejamento da concepção.

67- Verifica-se que a Administração juntou o mapa de gerenciamento de riscos, abrangendo todos os requisitos mínimos definidos da norma, assinado pela equipe de planejamento da contratação.

## **2.7 DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA OBRIGATORIEDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANILHAS**

68- Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (arts. 7º, §2º, II, e 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993).

69- Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos.

70- Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

71- Há que se ressaltar, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN n. 73/2020-SEDGG/ME. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
- os fornecedores pesquisados devem ser devidamente identificados (ex.: nome da empresa, e-mail, endereço, CNPJ);
- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais;
- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas as “painel de preços” e as “contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços” em detrimento da “pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” e “pesquisa com os fornecedores”, cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, inc. I, da IN n. 73/2020-SEDGG/ME e Acórdão TCU nº 1.445/2015 - Plenário;
- a estimativa dos preços de mercado deverá levar em consideração todas as variáveis correlacionadas, como quantidade/volume de serviços/bens, propiciando que eventuais ganhos de escala, oriundos de grandes contratações, reflitam a redução nos preços obtidos pelas cotações prévias ao certame;
- somente em casos excepcionais, devidamente justificados, poderá haver a pesquisa em quantidade inferior a três preços (art. 6º, § 4º, da IN n. 73/2020-SEDGG/ME);
- justificar a metodologia para estimação dos custos da contratação (art. 6º, §§1º, 2º e 3º da IN n. 73/2020-SEDGG/ME).

72- Adicionalmente, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

73- Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

74- Considerando que se trata de matéria técnica, cabe à Procuradoria orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa.

**75- No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços. Contudo, há a necessidade de manifestação técnica conclusiva que analise, criticamente, os preços coletados, com a desconsideração dos preços inexecutáveis ou excessivamente elevados (art. 3º, V e art. 6º, § 2º da IN ME 73/2020).**

## **2.8 DA DESIGNAÇÃO FORMAL DO PREGOEIRO E DA EQUIPE DE APOIO**

**76- Por fim, a exigência NÃO foi atendida, pois NÃO houve a juntada de**

**documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 3º, IV, da Lei nº 10.520/02 e art. 14, V, do Decreto n. 10.024/2019). Providencie-se.**

## **2.9 PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS**

77- O Decreto nº 8.538, de 2015, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

78- O art. 6º do referido decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, pacifica a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

79- Adicionalmente, vale lembrar que, de acordo com a Orientação Normativa AGU n. 47/2014, é obrigatória a participação exclusiva de ME e EPP na licitação quando os itens ou lotes/grupos tiverem valor igual ou inferior a R\$ 80.000,00.

80- Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- o de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
- o de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

81- Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007.

82- Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538/2015, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

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

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

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

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

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

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

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

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

83- No caso, a estimativa do valor de alguns itens não ultrapassa R\$ 80.000,00. Acertada, portanto, a opção da Administração em destiná-los à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte.

**84- Todavia, recomenda-se a verificação da não incidência de qualquer das hipóteses do art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, o que importaria, como consequência, o afastamento do tratamento diferenciado e a abertura da competição a todas as empresas interessadas, independentemente de seu porte.**

## **2.10 DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU - EDITAL, CONTRATO E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

85- Inicialmente, cumpre dizer que, no regime jurídico atual dos contratos de prestação de serviço, a utilização das minutas da AGU pela Administração passou a ser obrigatória nos termos do art. 35 da Instrução Normativa SEGES/MP nº. 5/2017, aplicado subsidiariamente nos termos do art. 41 da IN SGD/ME nº 1/2019.

86- Dito isto, verifica-se que a Administração utilizou o respectivo modelo de edital disponibilizado pela AGU.

87- Vale observar que a não identificação de eventuais inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta, a um só tempo, ofende a exigência dos artigos 29 e 35 da IN SEGES/MP n. 05/2017 e compromete a eficiência da análise jurídica e, por consequência, a celeridade na manifestação deste órgão jurídico.

88- No tocante à formalização da relação jurídica a ser firmada entre a Administração e o particular, tem-se que o art. 62 da Lei nº 8.666/1993 autoriza a dispensa do termo de contrato e faculta a sua substituição por instrumentos outros, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, quando se tratar de ajustes cujo valor seja de até R\$ 176.000,00 (cento e sessenta e seus mil reais) ou, independentemente do valor, caso se trate de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

89- Vale frisar, no entanto, que o mesmo dispositivo, em seu § 2º, determina que o instrumento substitutivo, quando adotado, deverá conter as cláusulas elencadas no art. 55 da Lei n.º 8.666/1993, naquilo que couber, de forma que consigne as condições essenciais que regerão a execução do ajuste, como, por exemplo, a descrição precisa do objeto, as obrigações e responsabilidades das partes, a vinculação ao edital e à proposta ofertada, os prazos de execução, forma e prazo de pagamento, sanções, etc.

90- Sobre o assunto, inclusive, tem-se a orientação proferida pelo TCU no Acórdão nº 1179/2006 - Primeira Câmara (item 9.5.10), no sentido de que *“ao utilizar nota de empenho de despesa como instrumento hábil de contratação, nos moldes permitidos pelo art. 62 da Lei nº 8.666/93, indique explicitamente, no anexo denominado de ‘cláusulas necessárias’, o número da nota de empenho associado à contratação”*.

91- Em hipóteses tais, deverão ser observadas, também, as disposições inseridas no Termo de Referência e Edital, a fim de que haja compatibilidade entre os documentos que disciplinam a contratação.

92- No caso, verifica-se que foi anexado o termo de contrato. Com efeito, além de se tratar, no caso, da futura contratação de serviços continuados, e não de compra com entrega imediata e integral de bens a adoção do termo de contrato faz-se obrigatória.

93- Em análise do instrumento, constato que ele possui as cláusulas necessárias a produzir os efeitos legais pretendidos.

## **2.11 DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

**94- No presente edital, foi vedada a adesão à ata de registro de preços, de modo que resta satisfeita a orientação do Acórdão TCU nº 757/2015 - Plenário, que trata esse instituto como medida excepcional e anômala.**

## **2.12 DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

95- No presente caso, trata-se de licitação destinada ao registro de preços pela Administração, incidindo, pois, além da parte final do art. 8º, inciso IV, do Decreto n.º 10.024/2019, as previsões da Orientação Normativa AGU n.º 20, de 1/04/2009, (*“Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato”*), bem assim do art. 7º, §2º, do Decreto n.º 7.892/2013 (*“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.”*).

96- Por essa razão, não é necessária, na fase interna da licitação, a indicação da dotação orçamentária para fazer face aos custos da futura contratação.

**97- De todo modo, deverá ser juntada ao feito, antes da celebração do contrato administrativo ou do instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.**

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

**99- Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).**

## 2.13 DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

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

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

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

## 3. CONCLUSÃO

102- Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da aprovação da minuta do edital do pregão eletrônico e dos respectivos anexos, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 7, 8, 9, 18, 24, 38, 39, 44, 47, 49, 75, 76, 84, 94, 97, 99, 100 e 101 deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

103- Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

104- É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

Macapá, 17 de dezembro de 2021.

LARISSA MOUTINHO DE MOURA MOREIRA  
Procuradora-Chefe

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00893000278202111 e da chave de acesso 337f1418

---

Documento assinado eletronicamente por LARISSA MOUTINHO DE MOURA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 791879627 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LARISSA MOUTINHO DE MOURA. Data e Hora: 17-12-2021 12:06. Número de Série: 17314458. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---