



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER n. 01141/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23854.002101/2025-36

INTERESSADOS: UFJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

EMENTA:

I - DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.

II - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE OUTSOURCING DE IMPRESSÃO. PORTARIA SGD/MGI Nº 370, DE 08 DE MARÇO DE 2023

III - REGULARIDADE JURÍDICA COM RESSALVAS.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se do processo administrativo nº 23854.002101/2025-36, encaminhado a este órgão consultivo pela Universidade Federal de Jataí, para análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, processado sob o Sistema de Registro de Preços, que tem por objeto a contratação de solução de tecnologia da informação que consiste em “*Serviços de Outsourcing de Impressão, na modalidade “franquia mensal de páginas mais excedente”, com fornecimento de equipamentos, sistema de gerenciamento de impressões, manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos com fornecimento de peças e componentes, suprimentos, insumos/consumíveis (exemplo: toner, cilindro), exceto papel, nas dependências da Universidade Federal de Jataí,*”, no valor estimado de R\$ 542.098,40.

2. Os presentes autos — acessados pelo link SEI https://sei.ufj.edu.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=60313&infra_hash=9283c8f994b1ccfffbbaef0329c8e821 — encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- o SOLICITAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ([0404071](#))
- o RELATÓRIO DAS REQUISIÇÕES DO PROCESSO ([0404104](#))
- o RELATÓRIO DOS SERVIÇOS A SEREM LICITADOS ([0404105](#))
- o Despacho da DIRETORIA DE COMPRAS E LICITAÇÕES ([0404109](#))
- o PORTARIA Nº 230/2025, DE 19 DE MARÇO DE 2025, com a designação da equipe de planejamento da contratação ([0406260](#))
- o documentos da pesquisa de preço - propostas recebidas ([042736](#), [0427372](#))
- o documentos da pesquisa de preço - outros órgãos ([042737](#), [0427375](#), [042739](#), [0427394](#), [0427408](#), [0427418](#), [0427433](#))
- o Mapa comparativo, com identificação e assinatura do servidor responsável ([0427476](#))
- o modelo ordem de serviço ([0427721](#))
- o modelo de TERMO DE COMPROMISSO DE MANUTENÇÃO DE SIGILO ([0427722](#))
- o modelo de TERMO DE CIÊNCIA ([0427726](#))
- o PLANILHA MODELO PARA COMPENSAÇÃO DE FRANQUIA DE OUTSOURCING DE IMPRESSÃO - Compensação Semestral, em pasta zipada ([0427889](#))
- o INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (IMR) ([0428142](#))
- o Estudo Técnico Preliminar 1/2025 - UASG 156678 ([0428255](#))
- o TERMO DE REFERÊNCIA SERVIÇOS DE TIC ([0428704](#))
- o Matriz de Gerenciamento de Riscos 3/2025 ([0428705](#))

- o Despacho da SECRETARIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (0428706)
- o minuta de TERMO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO (0430400)
- o RELATÓRIO DA CONTRATAÇÃO PGC / PNCP / SIPAC da Diretoria de Compras e Licitações - DCL / Proad (0430603)
- o Despacho da DIRETORIA DE COMPRAS E LICITAÇÕES - Atendimento - atestando que “Requisição Nº 13/2025 foi analisada e validada no SIPAC, conforme o Documento de Formalização de Demanda - DFD Nº 233/2024, e está alinhada com o Plano de Contratação Anual - PCA 2025 da UFJ” e que “O planejamento da demanda também foi publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, com ID do item no PCA nº 3337 e Identificador da Futura Contratação nº 156678-90/2025” (0430604)
- o Despacho do Diretor de Compras e Licitações - DCL/UFJ (0432165)
- o Análise crítica dos valores coletados SEI Nº 1/2025/SETI, com a identificação do servidor responsável (0432517)
- o Despacho da PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS com a autorização e a declaração da previsão orçamentária (0432580)
- o PORTARIA Nº 258/2025, DE 25 DE MARÇO DE 2025 e PORTARIA Nº 257/2025, DE 25 DE MARÇO DE 2025, com a designação do pregoeiro e equipe de apoio (0432921, 0432923)
- o minuta de edital (0433035)
- o DECLARAÇÃO DE UTILIZAÇÃO DE MODELOS AGU/MGI (0433036, 0433037)
- o DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO ÓRGÃO (0433038)
- o CERTIFICAÇÃO PROCESSUAL Art. 14 da Portaria PGF nº 931/2018 (0433163)
- o PORTARIA Nº 649/2024, DE 16 DE MAIO DE 2024, com a delegação de competência ao Pró-Reitor de Administração e Finanças para a celebração de novos contratos administrativos e pela prorrogação de contratos administrativos em vigor, relativos a atividades de custeio (0433167)
- o Lista de Verificação (0433171)

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o relatório.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

5. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, *caput*, da LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. 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.

6. 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)

7. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025, **exclui-se da competência da ELIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado** que porventura seja aplicável ao caso concreto. Tal análise deve ser feita, pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ELIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

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

DA IDENTIFICAÇÃO, DELIMITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO OBJETO DA CONTRATAÇÃO COMO SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

9. Consoante se observa dos documentos elencados no relatório, a área técnica enquadrando o objeto da contratação como uma Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC. Logo, a pretendida contratação é disciplinada atualmente pela Instrução Normativa SGD/ME nº 94 de 23 de dezembro de 2022.

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

11. A Administração, no Estudo Técnico Preliminar, expressamente declarou que o objeto do pretendido contrato constitui apenas uma solução de TIC, enquadrando-o no que estabelece a Portaria SGD/MGI nº 370, de 08 de março de 2023, que instituiu o Modelo de Contratação de Serviços de Outsourcing de Impressão, no âmbito dos órgãos e das entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal.

12. Ressalta-se que a qualificação do objeto como uma ou mais soluções de tecnologia da informação é tema evidentemente inerente à área técnica, por isso essa Procuradoria não tem atribuição para interferir (Enunciado nº 7 do BPC/AGU).

13. Cabe relevar, ainda, as vedações contidas no art. 5º da IN SGD/ME nº 94, de 2022, as quais devem ser integralmente observadas pela Administração.

14. Destacam-se as condutas descritas nos incisos I a VI, as quais se caracterizam como intervenção da Administração na gestão dos trabalhadores contratados para execução do serviço. Nesse sentido, a Administração deve se abster de interferir diretamente na gestão da empresa e de seus empregados, uma vez que tais condutas podem configurar uma terceirização ilícita.

15. Ademais, deve a Administração, por força do art. 8º, § 2º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022, observar as normas específicas para contratação dos objetos descritos no Anexo da IN, quais sejam, licenciamento de software e serviços agregados; solução de autenticação para serviços públicos digitais; serviços de desenvolvimento, sustentação e manutenção de software; infraestrutura de centro de dados, serviços em nuvem, sala-cofre e sala segura; serviços de desenvolvimento, sustentação e manutenção de portais na internet e aquisições de ativos de tecnologia da informação e comunicação.

16. Recomenda-se, pois, que a Administração certifique expressamente se o objeto da pretendida contratação se subsume a algum desses conceitos e, em caso positivo, ateste expressamente o atendimento das condições específicas ali disciplinadas.

17. Além disso, deve ser destacado que, em se tratando de Contratação de Serviços de Outsourcing, deve ser integralmente observada a Portaria SGD/MGI nº 370, de 08 de março de 2023. Considerando que a referida Portaria disciplina aspectos eminentemente técnicos, de competência da Administração, recomenda-se que seja certificado, pela área competente, o atendimento integral a seus comandos.

18. Referido modelo de contratação, descrito no Anexo I da Portaria, é de utilização obrigatória, podendo os órgãos e as entidades utilizar modelos diferentes, desde que devidamente justificado pela área técnica proponente, comunicado via Ofício e aprovado previamente pela SGD (art. 3º).

19. A área técnica lançou, no Estudo Técnico Preliminar, manifestação acerca do enquadramento da presente contratação aos termos da mencionada Portaria, bem como da observância de seus termos, o que legitima o prosseguimento do feito.

DA AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

20. Para atividades de custeio, **deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019. A PORTARIA ME Nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019. Tal**

providência deve ser juntada aos autos até antes da efetiva contratação (Art. 3º, da PORTARIA ME Nº 7.828, de 30 de agosto de 2022).

21. Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

22. Tratando-se especificamente de contratação de solução de TIC, além da referida autorização para firmar o presente contrato, a IN SGD/MGI nº 6, de 29 de março de 2023 exige, no seu art. 2º que “Os órgãos e as entidades previstos no art. 1º deverão submeter à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos solicitação para aprovação de contratações relativas a bens e serviços de TIC, para efeito do disposto no art. 9º-A do Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, com valor global estimado do objeto igual ou superior a 20 (vinte) milhões de reais”. Para efeitos deste valor referenciado, deve-se considerar os valores estimados para a primeira vigência do(s) contrato(s), nos termos do §2º do mesmo artigo.

23. Considerando-se que o valor estimado da contratação não ultrapassa esse valor, não é necessária a submissão dos autos à aprovação da (SGD/MGI).

24. Deverá ser atestado nos autos, ainda, que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (DECRETO Nº 10.947, DE 25 DE JANEIRO DE 2022, art. 7º da IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022 e Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021). Tal providência encontra-se atendida, conforme documentos elencados no relatório.

25. Por fim, deve manifestar-se sobre a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do DECRETO Nº 8.540, DE 9 DE OUTUBRO DE 2015.

DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

26. Vê-se, que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois os bens e serviços a serem contratados foram qualificados como comuns pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021 c/c Orientação Normativa AGU nº 54, de 25 de abril de 2014, e art. 25, parágrafo único, da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Da recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP-TIC).

27. A Advocacia-Geral da União elaborou, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, que se caracteriza como um guia destinado a orientar gestores públicos em procedimentos de contratação.

28. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento.

29. Cabe à Administração, portanto, observar o IPP, que está em formato de um verdadeiro manual, cujo objetivo central é facilitar e, ao mesmo tempo, dar maior segurança à atuação dos administradores públicos, de modo a prevenir eventuais riscos e conferir economia de tempo e de recursos nos processos licitatórios e nas contratações diretas.

Da certificação de alinhamento da contratação aos instrumentos de planejamento institucionais.

30. Segundo a IN SGD/ME nº 94, de 2022, em seus arts. 6º e 7º, as contratações de Soluções de TIC deverão ser precedidas de planejamento, observando-se a necessidade de haver:

- consonância com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) da entidade, elaborado conforme Portaria SGD/ME nº 778, de 4 de abril de 2019;
- alinhamento à Estratégia de Governo Digital, instituída pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020; e

- o integração à Plataforma gov.br , nos termos do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, quando tiverem objeto a oferta digital de serviços públicos.
- o previsão no Plano de Contratações Anual da entidade, nos termos do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022.

31. Na espécie, observa-se no Termo de Referência, que o setor responsável afirma que a presente contratação está de acordo com o PDTIC; prevista no Plano de Contratações Anual; alinhada à Estratégia de Governo Digital; e integrada à Plataforma gov.br, pelo que restam atendidas as exigências do citado art. 6º, supramencionado.

32. A relevância do planejamento estratégico é constantemente destacada pelo Tribunal de Contas da União, como forma de evitar irregularidades, a exemplo do Acórdão nº 224/2020 - TCU - Plenário, Acórdão nº 122/2020 - TCU - Plenário, Acórdão nº 265/2010 – Plenário, Acórdão nº 2037/2019-Plenário, e Acórdão nº 1508/2020 - TCU - Plenário, cujas recomendações devem observadas pela Administração.

Das etapas do planejamento da contratação de solução de TI

33. De acordo com o art. 10 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, o planejamento da contratação se inicia com o recebimento, pela Área de Tecnologia da Informação, do Documento de Oficialização da Demanda, a cargo da Área Requisitante da Solução, prosseguindo, ainda, nas seguintes etapas:

- o Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;
- o Estudo Técnico Preliminar da Contratação;
- o Análise de Riscos e
- o Termo de Referência.

34. Destaca-se que, nos termos do art. 9º, § 7º, da mesma IN, os artefatos de planejamento da contratação deverão ser elaborados de forma digital, em sistema disponibilizado pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o que deve ser observado pela Administração.

35. Além disso, a Secretaria de Governo Digital do MGI disponibilizou em seu site templates de acordo com a IN SGD/ME nº 94, de 2022 como modelos de artefatos para facilitar a observância das disposições normativas que regem esse tipo de contratação, o que desde já se recomenda o seu uso.

36. Dito isso, percebemos que os documentos foram juntados ao processo, conforme relatado na parte inicial deste opinativo.

37. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

Documento de formalização da demanda e estudos técnicos preliminares: principais elementos

38. Da análise do documento de formalização da demanda juntado, percebe-se que foi previsto o conteúdo do art. 10, § 1º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022, bem como os demais elementos previstos no modelo divulgado pela SGD/MGI.

39. Alerta-se a Administração, ainda, para a necessidade de observância integral aos arts. 9º e 10 da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

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

41. Deve ainda ser expressamente certificado pela Administração o respeito ao art. 9º, § 6º, da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022 o qual prevê que "caso a solução escolhida, resultante do Estudo Técnico Preliminar, contenha item presente nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas publicados pelo Órgão Central do SISP no âmbito do processo de gestão estratégica das contratações de soluções baseadas em uso disseminado previsto no § 2º do art. 43 da Lei nº 14.133, de 2022, os documentos de planejamento da contratação deverão utilizar todos os elementos

constantes no respectivo Catálogo, tais como: especificações técnicas, níveis de serviços, códigos de catalogação, PMC-TIC, entre outros".

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

43. Na espécie, percebe-se que os Estudos Preliminares trazidos aos autos contêm, em geral, os elementos exigidos pela IN SGD/ME nº 94, de 2022, com a respectiva fundamentação, e a aprovação da autoridade competente, como exigem os §§ 2º e 3º do art. 11.

44. Além disso, o art. 34 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, determina que o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência sejam publicados em sítios eletrônicos de fácil acesso, até a data de publicação do edital de licitação.

Mapa de gerenciamento de riscos

45. Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

46. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação.

47. Quanto ao mapa de riscos (art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 38 da IN SGD/ME nº 94, de 2022), percebe-se que foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante IPP, com a indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

Termo de referência

48. O Termo de Referência deve conter os elementos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021. O art. 12 da IN SGD/ME nº 94, de 2022 o Termo de Referência, seja elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação a partir do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, o qual deverá conter, no mínimo, as informações trazidas nos seus 12 incisos e 7 parágrafos.

49. Além disso, **no caso de contratação de serviços de outsourcing**, o Anexo da Portaria SGD/MGI nº 370, de 2023, aborda diversas orientações para a construção do termo de referência, apresentando orientações mínimas adicionais que **devem ser observadas pela área técnica na confecção desse artefato.**

50. No caso, consta dos autos o termo de referência firmado pela Equipe de Planejamento da Contratação e pela Autoridade máxima da área de TIC. Deve, ainda, ser devidamente aprovado pela Autoridade administrativa competente, o que demanda providências nesse sentido, para cumprir o § 6º do art. 12 da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

51. Em todo caso, **recomenda-se** que a Administração certifique nos autos se as diretrizes estabelecidas no termo de referência são as adequadas ao atendimento do interesse público envolvido, se estão compatíveis com o estudo técnico preliminar da contratação, depois de sua atualização e, ainda, se o instrumento contém todos os elementos necessários para a caracterização da contratação, conforme disposição do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, e do art. 12 da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

52. Cumpre lembrar que **é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela AGU e pela SGD/MGI**, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133, de 2021 e art. 8º, §2º da IN SGD/ME nº 94/2022).

53. Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

54. Observa-se que foi juntada ao feito declaração da área técnica informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de termo de referência disponibilizado pela SGD/MGI.

55. A não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação (art. 6º, inciso LI, c/c art. 19, inciso II, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021, c/c art. 10, parágrafo único, da PORTARIA SEGES/ME Nº 938, de 2 de fevereiro de 2022).

56. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

57. Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

- **no caso de serviço continuado: a respeito da fixação da vigência em 48 meses, o art. 106 da Lei n. 14.133, de 2021 estabelece as seguintes diretrizes, que devem ser observadas pelo gestor:**
 - I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;*
 - II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;*
 - III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.*
- **recomenda-se que a Administração analise se as exigências de qualificação técnica/econômico-financeira guardam compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do objeto contratual a ser executado, aferidas por meio da análise da complexidade do objeto, da essencialidade do serviço e dos riscos decorrentes de sua paralisação em função da eventual incapacidade econômica/técnica da contratada em suportar as obrigações contratuais (art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal e art. 70, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021). Alerta-se que exigências de qualificação técnica/econômico-financeira excessivas vêm sendo reputadas como ilícitas pelos órgãos de controle, pois tendem a restringir a competitividade. Desse modo, sugere-se que seja detidamente avaliada e motivada essa exigência;**
- **a exigência de atestados deve ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação (art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021);**
- **será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021);**
- **em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos (art. 67, § 5º, da Lei nº 14.133, de 2021). O prazo de exigência de experiência mínima deve ser justificado no estudo técnico preliminar e compatível com o objeto e prazo da presente contratação, não podendo ser superior a 3 (três) anos. Deve a Administração considerar a experiência pretérita do órgão contratante, que indique ser tal lapso indispensável para assegurar prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade. Convém, também, que o órgão contratante sopesse os reflexos da restrição no desenvolvimento do setor do serviço pretendido.**

- **compatibilizar o conteúdo dos estudos preliminares com o termo de referência eventualmente revisado, de modo que não existam contradições entre os documentos**
- **lembrar de excluir, na versão final, os itens que foram considerados não aplicáveis do modelo (riscados ou excluídos)**
- **cuidar para que a descrição do objeto não sofra divergências entre TR/ETP/Edital/contrato (deve ter o mesmo padrão)**

58. Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 2º, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 2º, IX, do Decreto nº 7.983, de 2013, e Súmula TCU nº 259).

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

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

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

61. 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 BPC/AGU, 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.

62. No caso, a justificativa da necessidade da contratação lançada no processo merece ser aperfeiçoada, sendo certo que a Administração deverá juntar manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e documentos (ex.: consumo de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas), pois as informações trazidas aos autos estão pouco detalhadas. Recomenda-se, ainda, que o esclarecimento técnico contenha menção expressa aos documentos do processo que foram utilizados para o cálculo da estimativa de consumo, bem com abranja todos os incisos do art. 15 da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

63. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 13 da IN SGD/ME nº 94, de 2022). 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.

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

65. No caso de serviços, registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, quais sejam:

- a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;

- o b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;
- o c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

66. Por fim, a Portaria SGD/MGI nº 370, de 2023, por sua vez, no item 6 do Anexo, trata das recomendações para o dimensionamento da quantidade de páginas impressas e equipamentos, em contratações de outsourcing de impressão, devendo a área técnica considerar, durante o planejamento da contratação, dentre outros elementos, o consumo mensal ou anual de impressões e cópias por ambiente/departamento, com base no histórico desse volume mensal ou anual conhecido, ou utilizando outras estratégias, como coleta mensal dos contadores dos equipamentos, levantamento de aquisições de insumos ou levantamento estimado do consumo de papel por equipamento. Desse modo, deve a Administração certificar ter observado estas regras.

Da viabilidade jurídica da terceirização

67. O art. 48 da Lei n. 14.133, de 2021, permite a terceirização de atividades acessórias, instrumentais ou complementares, observadas as vedações a seguir:

Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:

- I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;
- II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;
- III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
- IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
- V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
- VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

68. Além disso, IN SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017, aplicável por força da IN SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022, dispõe que a Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção (art. 7º, § 1º), mas não poderá ser objeto de execução indireta as seguintes atividades:

Art. 9º Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

- I - atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
- II - as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
- III - as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
- IV - as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Parágrafo único. As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do caput podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

69. 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.

70. Em sendo assim, compete à Administração demonstrar que a contratação pretendida se encontra em consonância com o disposto na Lei n. 14.133, de 2021.

71. Nesse sentido, como condição para o prosseguimento da licitação, deverá haver a manifestação sobre a incidência ou não da vedação disposta no inc. XXX do art. 48 da Lei n. 14.133, de 2021. Se necessário, deve demonstrar que há autorização legal para a terceirização, isto é, que (i) o cargo fora extinto total ou parcialmente, (ii) está em extinção ou (iii) ao menos o objeto se refere a atividades auxiliares, instrumentais, acessórias ou de apoio administrativo (arts. 7º, §1º, 8º e 9º, da IN SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017, aplicável por força da IN SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022).

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

72. 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.

73. **No caso de serviços**, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133, de 2021):

- o I - a responsabilidade técnica;
- o II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;
- o III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

74. 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.

75. Sobre o tema, observe-se que, segundo o art. 12, § 2º, inciso I, e § 3º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022, a Equipe de Planejamento da Contratação avaliará a viabilidade de (...) *“realizar o parcelamento da solução de TIC a ser contratada, em tantos itens quanto se comprovarem tecnicamente viável e economicamente vantajoso, observado o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 40 e § 1º do art. 47 da Lei nº 14.133, de 2021, justificando-se a decisão de parcelamento ou não da solução”*, bem como a *“necessidade de licitações e contratações separadas para os itens que, devido a sua natureza, possam ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem tecnicamente viável e economicamente vantajoso, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, conforme disposto no § 2º do art. 40, e inciso II do art. 47, da Lei nº 14.133, de 2021”*.

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

77. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto a um único vencedor, com as devidas justificativas de ordem técnica e econômica.

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

79. Relembre-se, ainda, que a inserção, em mesmo lote, de itens usualmente produzidos por empresas de ramos distintos restringe o caráter competitivo da licitação (cf. Informativo de Licitações e Contratos nº 148/2013 - TCU).

Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

80. Segundo o art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 7º, XI da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 e art. 16, I, alínea “g” da IN SGD/ME nº 94, de 2022), deverão ser tomados os cuidados gerais a seguir:

- o definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- o justificar a exigência nos autos;
- o verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.
- o verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

81. Assim, as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

82. Posto isso, recomenda-se consulta ao [Guia Nacional de Contratações Sustentáveis](#), disponibilizado pela Advocacia-Geral da União em seu sítio eletrônico.

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

84. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu no termo de referência, critérios e práticas de sustentabilidade.

Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

85. 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 (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021).

86. O art. 20 da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022 determina seja a pesquisa de mercado realizada com base na [Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021](#).

87. Esta necessidade de todos os custos unitários da contratação estarem discriminados na planilha foi exigido pelo TCU, no Acórdão nº 2341/2020.

88. Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado no doc. SEI nº XXX, recomendando-se, contudo, que sejam mencionados os elementos constantes da Portaria SGD/MGI nº 1.070, de 2023 OU da Portaria SGD/MGI nº 750, de 2023.

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

90. Há que se ressaltar, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 2021, como determina o art. 20 da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

91. Adicionalmente, deve a pesquisa de preços refletir 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.

92. 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.

93. Destaca-se, de acordo com o caderno de logística para pesquisa de preços, que as estimativas de preços constantes nos modelos de contratações de soluções de TIC indicados acima, poderão ser utilizadas como preço estimado, descartando-se a necessidade de elaborar pesquisa de preços para esses itens.

94. Considerando que se trata de matéria estritamente técnica, inerente à competência da Administração, cabe à Procuradoria orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa.

95. Deve ainda a Administração declarar expressamente se a pretendida contratação envolve itens constantes nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas, caso em que deverá certificar, expressamente, a utilização, como preços estimados, o Preço Máximo de Compra de Item de TIC (PMC-TIC), salvo se a pesquisa de preços realizada nos termos deste artigo resultar em valor inferior ao PMC-TIC, tal como definido no art. 20, § 3º, c/c o art. 2º, XXVI e XXVII, ambos da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022, bem como no art. 8º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 2021.

96. Ainda acerca do PMC-TIC, assim disciplina o art. 40 da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022, que deve ser observado pela Administração:

Art. 40. O Órgão Central do SISP manterá base atualizada dos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas no sítio eletrônico oficial do Governo Digital, contendo o PMC-TIC.

§ 1º Será utilizado, como valor máximo da contratação, o PMC-TIC contido na base de que trata o caput deste artigo, consultado pelos órgãos e entidades do SISP, na fase de Planejamento da Contratação, antes do encaminhamento do processo à área jurídica, e no momento que antecede a prorrogação contratual, conforme disposto no art. 36 desta Instrução Normativa.

§ 2º A consulta de que trata o parágrafo anterior deste artigo deverá ser renovada caso decorra mais de 90 (noventa) dias de sua realização, sem que tenha havido a aceitação do lance vencedor ou a prorrogação contratual, conforme o caso.

§ 3º Para a elaboração dos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas, o Órgão Central do SISP poderá celebrar acordos corporativos com fabricantes de soluções de TIC, inclusive quanto ao estabelecimento de preços máximos de compra, tendo tais instrumentos força vinculativa de observância obrigatória pelos órgãos e entidades do SISP, após a publicação dos respectivos Catálogos, conforme disposto nesta Instrução Normativa.

§ 4º Na ausência de acordo corporativo com o fabricante da solução de TIC, o Órgão Central do SISP poderá elaborar os Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas de forma unilateral, a partir de dados oriundos de contratações feitas no âmbito do SISP, pesquisas de mercado, além de outros elementos.

97. No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços realizada mediante consulta a fornecedores e a contratação de outros órgãos da Administração com o mesmo objeto, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, inclusive quanto à necessidade de observância do PMC-TIC, contendo a análise crítica dos preços obtidos, sobre o que se responsabiliza.

Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

98. Houve a juntada de documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021 e DECRETO Nº 11.246, DE 27 DE OUTUBRO DE 2022), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

99. O Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

100. 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, pacífica a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

101. Adicionalmente, vale lembrar que, de acordo com a Orientação Normativa AGU nº 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.

102. Ademais, o art. 8º do mesmo Decreto prevê que, para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

103. 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.

104. 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 15 de junho de 2007](#).

105. Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538, de 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.

106. Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação ultrapassa R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame.

107. A despeito disso, deve haver a justificativa para não ser exigida a reserva de cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (art. 8º do Decreto nº 8.538, de 2015).

Direito de preferência

108. No caso, incide o Decreto nº 7.174, de 2010, o qual, prevê regras de preferência a serem aplicadas nos respectivos certames, em especial nos seus arts. 5º a 8º, os quais devem ser observados pela Administração.

109. Neste sentido, a Administração, no termo de referência (Da Aplicação da Margem de Preferência), fez constar que não serão aplicadas as regras do Decreto nº 7.174, de 2010 (art. 8º). Necessário, contudo, complementar a instrução processual com a justificativa para a não aplicação da margem ao caso concreto.

110. Sobre o assunto, cumpre-nos registrar, apenas, que o enquadramento, ou não, dos bens licitados ao instrumento normativo mencionado é matéria de cunho administrativo, de responsabilidade do gestor, já que, para tanto, deve-se levar em conta as especificações técnicas dos objetos licitados, cujo domínio é estranho às atribuições jurídicas deste órgão de consultoria.

Dos critérios de mensuração dos bens e serviços

111. O art. 2º, inciso III, do Decreto nº 7.174, de 2010, fixa a obrigatoriedade de se explicitar, no termo de referência, os métodos objetivos de mensuração do desempenho dos bens e serviços.

112. Tratando-se de **serviços de TIC**, o modelo de contratação pela Administração Pública tem como diretriz a mensuração e pagamento dos serviços por resultado, o que, nas palavras de Augusto Sherman Cavalcanti, significa:

A contratação de serviços por resultado compreende o tipo de contratação em que o pagamento da contratada será feito com base na mensuração dos serviços e dos resultados alcançados e verificados.

Evita-se, o mais possível, a utilização de metodologia de pagamento por horas-trabalhadas ou por posto de serviço (horas de disponibilidade do pessoal).

Existem basicamente duas formas de se formalizar um contrato com tal previsão de pagamento por resultados:

- a) mediante o estabelecimento de uma métrica;
- b) mediante a fixação de um Acordo de Nível de Serviço.

(CAVALCANTI, Augusto Sherman. O Novo Modelo de Contratação de Soluções de TI pela Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 145)

113. O Anexo da IN SGD/ME nº 94, de 2022, em seu item 1.8, ao tratar de diretrizes para contratação de licenciamento de software e serviços agregados, dispõe que "*o órgão ou entidade, durante o planejamento da contratação, deverá compatibilizar prazos e níveis de serviços dos termos contratuais com as condições oferecidas pelo fabricante do produto, mesmo nos casos de contratação de revendedores*".

114. Outra não é a orientação contida, inclusive na Súmula nº 269 do TCU, segundo a qual "*Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos*".

115. É dizer, nos termos da Súmula TCU nº 269, não há obrigatoriedade de métrica específica. A escolha da métrica fica a cargo dos gestores, devendo ela importar pagamentos por resultados.

116. Como consequência, o art. 50, II, "c" da IN SEGES/MP nº 5, de 2017 (aplicável por força da IN SEGES/ME nº 98, de 2022) prevê o pagamento com base no valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR), artigo aplicável às contratações de solução de TIC em virtude do art. 42 da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

117. Sobre o assunto, o termo de referência tratou das particularidades de cada bem ou serviço, individualmente, trazendo, motivadamente, critérios para aferição e mensuração dos serviços, nos termos das normas e decisões acima referidas. Trata-se de matéria estritamente técnica, sobre a qual se responsabiliza a Administração.

Do Regime de Execução

118. O regime de execução deve ser avaliado pela Administração em termos de eficiência na gestão contratual.

119. Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam previamente definidas no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros.

120. Quando isso não é possível, ou seja, quando não se sabe ao certo a estimativa precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto a ser contratado, o gestor deve avaliar a melhor forma de execução contratual.

121. Na empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna

(art. 6º, inciso XXIX, Lei nº 14.133, de 2021), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário).

122. Já na empreitada por preço unitário (art. 6º, inciso XXVIII, Lei nº 14.133, de 2021), em que o preço é fixado por preço certo de unidades determinadas, os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário).

123. Assim, na empreitada por preço unitário haverá a execução do contrato conforme a demanda, e esse regime de execução foi criado para resolver o problema da necessidade de fixar uma remuneração sem que se tivesse, desde logo, a quantidade exata do encargo a ser executado.

124. Nessa senda, não é demais destacar o disposto no Enunciado Consultivo n.: 93 LICITAÇÕES: *'É lícita a contratação para execução conforme a demanda para serviços, adotando-se como regime de execução a empreitada por preço unitário e a tarefa.'* Fonte: Parecer n. 00010/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 116).

125. A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser licitado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global – normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

126. Como desdobramento direto disso, em contratações por empreitada por preço global, a tramitação de eventuais aditivos contratuais quantitativos e qualitativos exigirá a apresentação de robusta justificativa.

127. Ocorre que a análise sobre a suficiência da descrição quantitativa e qualitativa não tem como ser feita por este órgão jurídico, motivo pelo qual tal incumbência recai sobre os órgãos e autoridades técnicas responsáveis pela descrição do objeto, cabendo-lhes a observância ao tanto quanto exposto até aqui.

128. No caso concreto, não houve maiores justificativas a respeito da escolha pela empreitada por preço unitário. Assim sendo, recomenda-se que sejam trazidas ao processo maiores justificativas para o regime de execução escolhido para a presente contratação.

DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL E CONTRATO

129. Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, inciso IV, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

130. A padronização de modelos de editais e contratos, é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada pela AGU. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.

Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU (grifos nossos).

131. Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise

minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

132. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

133. Quanto ao uso propriamente dito dos modelos, não há ressalvas a fazer, pois foram adotadas as minutas de edital e contrato disponibilizadas pela AGU.

134. Sem embargo disso, quanto ao conteúdo das alterações destacadas (das partes editáveis das minutas), constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

134.1 Na minuta de edital:

- o lembrar de excluir, na versão final, os itens que foram considerados não aplicáveis do modelo (riscados ou excluídos)
- o cuidar para que a descrição do objeto não sofra divergências entre TR/ETP/Edital/contrato (deve ter o mesmo padrão)

134.2 Na minuta de contrato:

- o como a Universidade Federal de Jataí é uma entidade com personalidade jurídica própria, não se deve elaborar o contrato como se fosse ser celebrado pela União por intermédio da Universidade, e sim pela própria Universidade no pólo ativo da contratação - assim, deve-se corrigir a ementa da minuta
- o cuidar para que a descrição do objeto não sofra divergências entre TR/ETP/Edital/contrato (deve ter o mesmo padrão)
- o a subcontratação permitida na minuta deve ser justificada no processo
- o tendo em vista o disposto no art. 24 da IN SGD/ME nº 94, de 2022 nas contratações de serviços de Tecnologia da Informação em que haja previsão de reajuste de preços por aplicação de índice de correção monetária, é obrigatória a adoção do Índice de Custos de Tecnologia da Informação - ICTI, e mantido pela Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, o que foi previsto
- o sobre a vigência dos contratos de escopo, deve ser mantida a redação da minuta padrão, que está de acordo com o art. 111, da Lei nº 14.133, de 2021. É recomendável que a Administração avalie a necessidade de formalizar termo aditivo ou apostilamento, a depender do caso, para a fixação de novas datas, prazos ou cronogramas para a execução da obrigação contratual, mesmo após ser atingido o termo final de vigência originalmente estabelecido, conforme Orientação Normativa AGU n. 92/2024.
- o da análise da vigência contratual que consta da minuta de contrato, percebemos que haverá extrapolação do exercício financeiro. Desse modo, somente será possível essa contratação se o presente objeto contiver produto previsto nas metas do Plano Plurianual (art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021) - devendo haver a comprovação nos autos desse fato -, ou, se todo o empenho necessário à execução contratual for realizado até o dia 31 de dezembro do ano da conclusão da licitação.
- o diversos dispositivos da minuta contratual contêm referência ao teor do termo de referência, razão pela qual deve a Administração certificar-se de que todas as remissões completam adequadamente as remissões constantes das cláusulas editalícias

135. O PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, “[...] não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado”, o que deve ser observado no caso.

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

136. No presente caso, em atenção art. 6º, XXIII, alínea "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, consta do processo a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

137. Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, 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.

138. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 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").

139. 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, de 2000).

DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

140. Conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal diário de grande circulação.

141. No caso de serviços comuns, deve ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, II, alínea "a", Lei nº 14.133, de 2021).

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

143. Ademais, de acordo com o art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, c/c art. 7º, § 3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na internet:

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

III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas em destaque neste Parecer, especialmente os itens 20, 21, 25, 50, 57, 62, 66, 71, 107, 109, 128, 134, 135, 139, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

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*".

É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 1º, incisos I e II e art. 3º, inc. II, da Portaria Normativa PGF/AGU nº 73/2025).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 02 de junho de 2025.

MARCELA ALBUQUERQUE MACIEL
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23854002101202536 e da chave de acesso e0cca9bd



Documento assinado eletronicamente por MARCELA ALBUQUERQUE MACIEL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2453810080 e chave de acesso e0cca9bd no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELA ALBUQUERQUE MACIEL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-06-2025 16:16. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.