



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÃO E CONTRATOS
PARECER n. 01033/2022/CONJUR-MJSP/CGU/AGU

NUP: 08200.010464/2022-01

INTERESSADOS: MJSP - POLÍCIA FEDERAL

ASSUNTOS: Pregão eletrônico para registro de preços. Aquisição de Solução de Controle de Acesso.

VALOR: R\$ 16.985.604,35 (Dezesseis milhões, novecentos e oitenta e cinco mil seiscientos e quatro reais e trinta e cinco centavos)

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO COM SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE AQUISIÇÃO DE BENS DE TIC. RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE CONDICIONADA.

Solução de Controle de Acesso, com Sistema de Controle de Acesso e Sistema de Videomonitoramento Integrado (VMS), e demais componentes para o funcionamento da Solução.

Senhora Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitação e Contratos,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo oriundo da Polícia Federal visando a realização de pregão eletrônico, com sistema de registro de preços, para contratação de *Solução de Controle de Acesso, com Sistema de Controle de Acesso e Sistema de Videomonitoramento Integrado (VMS), e demais componentes para o funcionamento da Solução, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento e seus Anexos.*

2. Os presentes autos, enviados exclusivamente em meio eletrônico via sistema SEI, foram distribuídos à advogada signatária para análise e emissão de parecer, nos termos do artigo 11, VI, “a”, da Lei Complementar nº 73, de 1993, do artigo 8º - F da Lei nº 9.028, de 1995 e do artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, encontrando-se instruídos com os seguintes documentos:

- o Documento de oficialização de demanda (23385828);
- o Instituição de Equipe de Planejamento da Contratação (23596694);
- o Declaração de Adequação ao Planejamento Estratégico (23864129);
- o Estudo técnico preliminar (24180929);
- o Mapa de Gerenciamento de Riscos (24204959);
- o Pesquisa de Preços (24853463, 24853616 e 24853725);
- o Mapa comparativo de preços (24854337);
- o Análise crítica da pesquisa de preços (24854362);
- o Termo de Referência (24893995);
- o Termo de conformidade da pesquisa de preços (24993388);
- o Check-list ANEXO III - Portaria nº 449 MJSP (24861687);
- o Minuta de Contrato (25007977);
- o Minuta de Edital (25017068);
- o Minuta de Ata de Registro de Preços (25017253);
- o Declaração de Utilização de Modelos AGU (25008087 e 25017270);

- o Portaria de designação do pregoeiro e a equipe de apoio (25026763);
- o Lista de Verificação - AGU (25027011);
- o Encaminhamento para a análise e manifestação jurídica (25078573).

3. É o relatório.

2. **ANÁLISE JURÍDICA**

2.1 **Das observações iniciais**

4. Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do artigo 131 da Constituição Federal e do artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Ministério, nem analisar os aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, conforme procedimento recomendado pela Consultoria-Geral da União, mediante o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas.

Enunciado BPC nº 07

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.

5. A função de um órgão de consultoria é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada. Importante salientar que, como o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, parte-se da premissa de que, em relação a estes, a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

6. Considera-se, ainda, importante salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

2.2 **Das Orientações-Gerais desta Consultoria Jurídica**

7. Cabe registrar que, recentemente, foram editadas as **Orientações Gerais da Consultoria Jurídica Junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública para a instrução de processos de Licitações e Contratos**, que trazem um compilado de oito Orientações Gerais endereçadas aos órgãos assessorados listados no Ofício Circular n. 00008/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, constantes do **NUP 08003.000161/2020-37**.

8. Essas Orientações-Gerais **integram esta manifestação, independentemente de transcrição** (artigo 50, §1º, da Lei nº 9.784, de 1999).

9. De todo modo, com o intuito de facilitar as atividades do órgão Assessorado, segue anexa compilação atualizada das sobreditas orientações (12300596), **cujas recomendações de cautela são de observância obrigatória pelo interessado, a quem caberá avaliá-las e a elas adequar a presente demanda.**

2.3 **Do planejamento da contratação conforme a IN SGD/ME nº 01, de 2019**

10. Consoante dispõe o artigo 9º da Instrução Normativa SGD/ME nº 01, de 2019, nas contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC - a fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:

IN SGD/ME nº 01, de 2019

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.

11. Instruem os autos a instituição da equipe de planejamento da contratação (23596694), o estudo técnico preliminar da contratação (24180929) e o termo de referência (24893995).

12. Ademais, conforme Lista de Verificação Documental acostada ao expediente (item 20, 25027011) o objeto contratual dispensa a observância do Anexo da IN SDG/ME nº 01, de 2019.

2.4 Da programação estratégica e da Portaria MJSP nº 405, de 2020

13. De acordo com o artigo 6º da IN SGD/ME nº 01, de 2019, as contratações de soluções de TIC no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do SISP deverão estar:

IN SGD/ME nº 01, de 2019

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 Estratégia de Governo Digital, instituída pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020; e **(Alterado pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021)**

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.

14. Além disso, a Portaria MJSP nº 405, de 2020, recente norma interna, institui os mecanismos de governança e determina as diretrizes e procedimentos para o planejamento e o gerenciamento de contratações públicas de bens, serviços, obras, soluções de tecnologia da informação e comunicação, e para o compartilhamento e centralização de contratações no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

15. Em relação ao mérito desse normativo, deve ser conferida especial atenção às disposições constantes no artigo 27:

Portaria MJSP nº 405, de 2020

Art. 27. Ao ser encaminhado ao órgão jurídico competente, o processo de contratação deverá ser instruído em conformidade ao roteiro de padronização dos procedimentos de planejamento da contratação instituído pela Consultoria Jurídica, com documento que demonstre que a demanda consta do PAC, bem como que atende aos modelos padronizados pela Advocacia Geral da União, mediante preenchimento de listas de verificação.

16. No presente caso, a área demandante apresentou declaração de adequação ao planejamento estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública (23864129). Segundo o item 3.3 do Termo de Referência (24893995), a contratação possui alinhamento do PDTIC 2020-2021, prorrogado para 2023, bem como ao PAC 2022. O item 3.2 trata ainda do Alinhamento à Estratégia do Governo Digital.

17. Além disso, a Portaria STI/MP nº 20, de 14 de junho de 2016, e seu anexo, dispõe sobre orientações para contratação de soluções de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e

fundacional e dá outras providências, estabelecendo no seu artigo 1º que as contratações de soluções de Tecnologia da Informação (TI) pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) devem:

Portaria STI/MP nº 20, de 2016

Art. 1º. As contratações de soluções de Tecnologia da Informação (TI) pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) devem

I - ser precedidas por processo de planejamento específico alinhado ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações (PDTIC) do órgão e aderente às políticas de aquisição, substituição e descarte de equipamentos constantes da Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 19 de janeiro de 2010, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014, e do Decreto nº 99.658, de 30 de outubro de 1990;

II - observar as boas práticas, vedações e orientações constantes no sítio Orientações para Contratação de Soluções de TI, do Núcleo de Contratações de TI do SISP (NCTI) (<http://governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/nucleo-de-contratacoes-de-ti/orientacoes-de-ti>); e

III - considerar as planilhas sobre contratações de soluções de TI disponíveis no sítio Consulta Licitações de TI do NCTI (<http://governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/nucleo-de-contratacoes-de-ti/consulta-licitacoes-de-ti>) como referência para:

- a)** a especificação de Soluções de TI, adequando-as à satisfação de suas necessidades específicas; e
- b)** a estimativa de preço público.

18. **Sugere-se, assim, à área técnica a observância dos termos da Portaria STI/MP nº 20, de 2016, para a presente contratação.**

2.5 Das hipóteses de submissão à aprovação prévia em processos de contratação de soluções de TIC.

19. É dever do órgão assessorado observar o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 1º da IN SGD/ME nº 01, de 2019, precisamente no que se refere aos **limites de valores para os quais os processos de contratações de TIC deverão ser submetidos à aprovação prévia do Órgão Central do SISP**, conforme disposto no art. 9º-A do Decreto nº 7.579, de 11 de outubro 2011, regulamentado pela Instrução Normativa SGD/ME nº 5, de 11 de janeiro de 2021.

20. Além disso, no caso **atas de registro de preços de serviços de TIC** em que há previsão de **adesão por órgãos e entidades não participantes, referidos processos deverão** observar a necessidade de **aprovação prévia** pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para efeito do disposto no art. 22, § 10, inciso II do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, regulamentado pela Instrução Normativa SGD/ME nº 5, de 2021.

21. Ambas as previsões encontram-se regulamentadas pela Instrução Normativa SGD/ME nº 2, de 04/04/2019, que assim dispõe:

Art. 1º Esta Instrução Normativa regulamenta os requisitos e procedimentos a serem efetuados por órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, para aprovação de:

I - contratações relativas a bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, para efeito do disposto no art. 9º-A do Decreto nº 7.579, de 2011; e

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

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

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

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

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

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

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

(grifei)

22. Deste modo, tem-se duas situações que demandam aprovação pelo órgão central do SISP:

- o contratação de **bens e serviços de TIC com valor global estimado do objeto superior a 20 (vinte) vezes o previsto no art. 23, inciso II, alínea "c", da Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993 (R\$ 28.600.000,00);
- o Atas de registro de preços de serviços de TIC passíveis de adesão por órgãos ou entidade não participantes, **independentemente do valor**.

23. No presente caso, o valor global da contratação foi estimado em **R\$ 16.985.604,35** (dezesesseis milhões, novecentos e oitenta e cinco mil seiscentos e quatro reais e trinta e cinco centavos) e, conforme item 4.1 da ata de registro de preços, não será admitida adesão por órgãos e entidades não participantes do certame. Sendo assim, não há necessidade de aprovação prévia do órgão central.

2.6 **Da modalidade de licitação**

24. A Administração Pública deve, antes de realizar contratações, promover licitação, procedimento que tem por objetivo dar máxima efetividade ao princípio constitucional da impessoalidade, além de obter a melhor contratação para o Poder Público, o que vai ao encontro do postulado da indisponibilidade dos bens públicos. O procedimento compreende a identificação do objeto, a comprovação da necessidade, o respeito à dotação orçamentária, a observância da regularidade formal, a publicidade ampla e a garantia de concorrência em igualdade de condições entre os interessados.

25. No caso em exame, busca-se a contratação de *Solução de Controle de Acesso, com Sistema de Controle de Acesso e Sistema de Videomonitoramento Integrado (VMS)*, e demais componentes para o funcionamento da Solução, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento e seus Anexos.

26. Segundo o setor competente (item 2 do Termo de Referência), a contratação enquadra-se no conceito de solução de tecnologia da informação, trazida no artigo 2º, inciso VII, da IN SGD/ME nº 01, de 2019.

27. Superada essa questão, a modalidade de licitação denominada pregão eletrônico é admitida, nos termos da Lei nº 10.520 (artigo 1º, p. único), de 17 de julho de 2002, e do Decreto nº 10.024 (artigo 1º), de 20 de setembro de 2019, para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados “aqueles cujos padrões de desempenho de qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

28. Registra-se que compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão, sendo atribuição do órgão jurídico apenas analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável (**ON/AGU nº 54, de 25 de abril de 2014**).

29. No presente caso, conforme o item 1.4 do termo de referência, os serviços e os bens a serem contratados caracterizam-se como comuns.

30. Dessa forma, considerando a qualificação dos serviços a serem adquiridos e a previsão do artigo 25, p. único, da IN SGD/ME nº 01, de 2019, **o pregão é a modalidade licitatória adequada à aquisição do objeto pretendido.**

2.7 Da adoção do Sistema de Registro de Preços

31. No presente expediente, observa-se que a Administração formalizará **ata de registro de preços.**

32. O Sistema de Registro de Preços consiste no procedimento de contratação de bens e serviços, que se efetiva por meio de licitação nas modalidades concorrência ou pregão, em que as empresas assumem o compromisso de fornecer bens e serviços em prazos registrados em uma ata específica. A contratação é realizada quando melhor convier aos órgãos ou entidades que integram essa Ata.

33. O ordenamento jurídico fornece os requisitos indispensáveis à utilização da ata de registro de preços por órgão e/ou entidades não participantes no artigo 15 da Lei nº 8.666, de 1993. Já no âmbito infralegal, a regulamentação dessa modalidade de contratação é feita pelo Decreto nº 7.892, de 2013.

34. Ademais, sobre pregões para registro de preços, o Tribunal de Contas da União (TCU) entende pela indispensabilidade da presença de alguns requisitos:

Acórdão nº 2037/2019 - Plenário TCU

9.6. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo desta Corte que, em reforço ao constante do item 9.3 do Acórdão 757/2015-Plenário, oriente suas unidades sobre a necessidade de sempre avaliar os seguintes aspectos em processos envolvendo pregões para registro de preços:

9.6.1. a **existência e o teor da justificativa para eventual previsão no edital da possibilidade de adesão** à ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes - art. 9º, inciso III, *in fine*, do Decreto 7.892/2013;

9.6.2. a **hipótese autorizadora para adoção do sistema de registro de preços**, indicando se seria o caso de contratações frequentes e entregas parceladas (e não de contratação e entrega únicas) , ou de atendimento a vários órgãos (e não apenas um) , ou de impossibilidade de definição prévia do quantitativo a ser demandado (e não de serviços mensurados com antecedência) - art. 3º do Decreto 7.892/2013 e Acórdãos 113 e 1.737/2012, ambos do Plenário;

9.6.3. **obrigatoriedade da adjudicação por item como regra geral**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, sendo a adjudicação por preço global medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de incompatível com a aquisição futura por itens - arts. 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, e Acórdãos 529, 1.592, 1.913, 2.695 e 2.796/2013, todos do Plenário.

9.7. **recomendar à Advocacia-Geral da União (AGU) que oriente seus membros quanto à importância de se observarem os aspectos do item 9.6 supra, quando da avaliação de minutas de editais de pregões para registro de preços;**

35. No caso dos autos, não se localizou a justificativa para adoção do Sistema de Registro de Preços. **Deve a área técnica fundamentar a realização de SRP enquadrando a contratação em uma das hipóteses previstas no art. 3º Decreto nº 7.892, de 2013, cujo rol é taxativo:**

Decreto nº 7.892, de 2013

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

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

36. No que concerne ao **tipo** de licitação e ao **critério de adjudicação**, adotou-se o “**menor preço por grupo**”, com regime de execução “**empreitada por preço unitário**”.

37. Cabe alertar à unidade requisitante, todavia, que, conforme a orientação da SEGES/MP, constitui irregularidade a aquisição de item de grupo adjudicado por preço global, de forma isolada, quando o preço unitário adjudicado ao vencedor do lote não for o menor lance válido ofertado na disputa relativo ao item, salvo quando, justificadamente, ficar demonstrado que é inexecutável ou inviável, dentro do modelo de execução do contrato, a demanda proporcional ou total de todos os itens do respectivo grupo.

38. No mesmo sentido, é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU):

Acórdão nº 1347/2018 - Plenário TCU

Nas licitações para registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, a ser utilizada apenas nos casos em que a Administração pretende contratar a totalidade dos itens do grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame. Apesar de essa modelagem ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente, admite-se tal hipótese quando o preço unitário ofertado pelo vencedor do grupo for o menor lance válido na disputa relativa ao item.

Acórdão nº 1893/2017 - Plenário TCU

É indevida a utilização da ata de registro de preços por quaisquer interessados - incluindo o próprio gerenciador, os órgãos participantes e eventuais caronas, caso tenha sido prevista a adesão para órgãos não participantes - para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global de lote ou grupo para os quais o fornecedor convocado para assinar a ata não tenha apresentado o menor preço na licitação.

39. De par disso, observa-se que, consoante o item 4 de minuta da ata de registro de preços (“*Da Adesão à Ata de Registro de Preços*”) não fora permitida a **adesão à ata de registro de preços**.

40. É relevante registrar que “(...) a possibilidade de adesão para órgão não participante (ou seja, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação) não é uma obrigatoriedade a constar impensadamente em todos os editais de pregões para registro de preço (...), mas sim uma medida anômala e excepcional, uma faculdade que deve ser exercida de forma devidamente motivada” (**Acórdão nº 757/2015 – Plenário TCU**).

41. Por fim, o Decreto nº 7.892, de 2013, previu a necessidade de o órgão gerenciador da ata registrar e divulgar os itens a serem licitados, em procedimento a ser operacionalizado pelo Sistema de Administração e Serviços Gerais – SIASG (art. 4º), podendo a divulgação da intenção de registro de preços ser dispensada, de forma justificada pelo órgão gerenciado.

42. Na hipótese dos autos, a Administração justificou a decisão de não divulgação da Intenção de Registro de Preços no subitem 12.2 do Termo de Referência.

2.8 Da regularidade processual

43. O artigo 8º do Decreto nº 10.024, de 2019, enumera os documentos necessários à instrução do procedimento, sendo que até a presente fase os nove primeiros incisos são exigíveis:

Decreto nº 10.024, de 2019

Art. 8º. O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

I - estudo técnico preliminar, quando necessário;

II - termo de referência;

III - planilha estimativa de despesa;

IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;

V - autorização de abertura da licitação;

VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;

VII - edital e respectivos anexos;

VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;

IX - parecer jurídico;

44. Os documentos indicados na norma que foram juntados aos autos são: (a) estudo técnico preliminar (24180929); (b) termo de referência (24893995); (c) planilha estimativa de despesa (24854337); (d) designação de pregoeiro e da equipe de apoio (25026763); e) minuta de edital (25017068); e (g) minuta do termo de contrato (25007977).

45. **Embora conste dos autos, a autorização de abertura da licitação data de agosto de 2020 (23385828), necessário, então, seja providenciado documento atualizado assinado por autoridade competente.**

2.9 Da descrição adequada do objeto

46. O critério de escolha do objeto é ato discricionário da autoridade administrativa, a quem compete aferir a sua adequação às finalidades institucionais, fundado nos princípios da moralidade, razoabilidade, impessoalidade e eficiência.

47. A fase interna do procedimento licitatório envolve uma série de formalidades essenciais à validade do certame e indispensáveis à obtenção de um possível contrato adequado e satisfatório. O procedimento de licitação exige a requisição do objeto, em que a autoridade competente necessita declinar quais os motivos que determinaram a abertura do processo licitatório. A Lei nº 10.520, de 2002, em seu artigo 3º, dispõe que:

Lei nº 10.520, de 2002

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

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

48. No que diz respeito às contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), dispõe a IN SGD/ME nº 01, de 2019:

IN SGD/ME nº 01, de 2019

Art. 13. A definição do objeto da contratação deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, **limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento da solução.**

Art. 14. A descrição da solução de TIC deverá conter de forma detalhada, motivada e justificada, inclusive quanto à forma de cálculo, o quantitativo de bens e serviços necessários para a sua composição.

49. O **objeto** da presente licitação é, conforme o item 1.1 do Termo de Referência, a contratação de *Solução de Controle de Acesso, com Sistema de Controle de Acesso e Sistema de Videomonitoramento Integrado (VMS), e demais componentes para o funcionamento da Solução, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento e seus Anexos.*

50. Os **quantitativos** e as **especificações** dos bens a serem contratados encontram-se nos itens 7 e 12 dos Estudos Técnicos Preliminares. Segundo o subitem 3.4.1. do termo de referência "resulta de vistoria no local de instalação, análise de segurança orgânica, e necessidades tecnológicas para implantação e funcionamento da solução".

51. Ressalte-se que compete apenas ao setor técnico aferir a real necessidade das características lá descritas, não cabendo a esta Consultoria Jurídica imiscuir-se no tema (**Enunciado BPC nº 07**).

52. Por seu turno, exigência também dos artigos 12, inciso IV, e 15, inciso II, da IN SGD/ME nº 01, de 2019, a **justificativa** para a contratação foi consignada no item 3 do termo de referência e consiste, basicamente, na necessidade "de aquisição de Sistema de Controle de Acesso e Sistema de Videomonitoramento para garantir a segurança das novas instalações, e controlar o fluxo de funcionários e de terceiros" e possibilitar "o controle de entrada e saída de viaturas e veículos particulares na nova sede da Polícia Federal".

2.10 Do (não) parcelamento do objeto

53. Quanto ao **parcelamento do objeto**, caberá à Equipe de Planejamento da Contratação avaliar a viabilidade de parcelamento da solução, conforme dispõe a IN SGD/ME nº 01, de 2019:

IN SGD/ME nº 01, de 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:

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

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

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

54. O item 3.5 do termo de referência trata da justificativa para o agrupamento do grupo 1 da solução pretendida, nos termos que se seguem:

3.5.2. Os itens do Grupo 01 estão agrupados por tratar-se de itens que dependem um do outro para o perfeito funcionamento.

3.5.3. Por questões de compatibilidade, gerência, suporte e garantia, todos os itens do Grupo 01 deverão ser de um mesmo fornecedor, conforme dispõe o inciso I do artigo 15 da lei 8.666, de 21 de junho de 1993, ou seja, para atender ao princípio de padronização, que imponha compatibilidade técnica e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas.

3.5.4 No caso concreto, será necessário instalar todos os componentes, interligá-los e configurá-los, garantindo a compatibilidade.

3.5.5. O fracionamento da contratação dos itens do Grupo 01, poderia trazer ainda as seguintes dificuldades:

3.5.5.1. Necessidade de um maior gerenciamento da logística de entrega, com possíveis prazos distintos ou até mesmo indisponibilidade para itens interdependentes, que não funcionam de forma isolada e onde a ausência de um dos componentes poderia atrasar ou inviabilizar a implementação da solução;

3.5.5.2. Haveria dificuldades na responsabilização por um eventual mal funcionamento ou inoperabilidade em solução composta por itens de fornecedores diferentes, mas que operam de forma interdependente, em alguns casos sendo necessário acionar um serviço pericial técnico;

3.5.5.3. Quando houvesse uma eventual exigência da prestação de garantia sobre mal funcionamento ou indisponibilidade de um componente, a responsabilização da agente causador poderia demorar, causando indisponibilidade da solução;

55. No que diz respeito a pesquisa de preços nas contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), dispõe a IN SGD/ME nº 01, de 2019:

IN SGD/ME nº 01, de 2019

Art. 20. A estimativa de preço da contratação deverá ser realizada pelo Integrante Técnico com o apoio do Integrante Administrativo para elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários e de acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 5 de agosto de 2020, e suas atualizações, que versa sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021)**

§1º A estimativa de preço derivada exclusivamente de propostas de fornecedores somente deverá ser utilizada mediante justificativa, nos casos em que não for possível obter preços de contratações similares de outros entes públicos ou do Painel de Preços.

§2º A pesquisa de preço descrita no parágrafo anterior deverá considerar, sempre que possível, os valores praticados diretamente pelos fabricantes.

56. Observa-se que o processo sob análise foi instruído com a justificativa para o valor máximo da contratação, a teor das **pesquisas de preços** juntadas aos autos (24853463, 24853616 e 24853725).

57. Conforme Nota técnica nº 24854362/2022-CGAD/DLOG/PF (24854362), os **parâmetros** utilizados pela unidade requisitante na pesquisa de mercado foram a busca no Painel de Preços, consulta a contratações realizadas por outros órgãos e a consulta a fornecedores, nos termos preconizados pelo artigo 5º, incisos I, II e IV, da IN SEGES/ME nº 73, de 2020, embora a consulta de contratações em outros órgãos públicos não tenha retornados resultados, como se confere a seguir:

Trata-se de Nota Técnica da pesquisa de mercado, nos termos do item 9 do Anexo I da Portaria nº 449/2021 – MJ, do registro de preços, na modalidade Pregão - SRP, na forma eletrônica, tipo menor preço, para a contratação de Solução de Controle de Acesso, com Sistema de Controle de Acesso e Sistema de Videomonitoramento Integrado (VMS), e demais componentes para o funcionamento da Solução, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento e seus Anexos.

Para tanto, consoante o disposto na IN 73/2020 – ME (inciso I do art. 5º), a área técnica realizou busca no Portal Painel de Preços e a ferramenta listou alguns pregões de acordo com os filtros selecionados de forma a atender o tema em questão. Dos resultados gerados, conforme relatórios emitidos pelo próprio Painel de Preços, a área técnica fez uma análise e identificou os resultados compatíveis e incompatíveis à presente contratação. O registro dessa pesquisa está juntado no Documento SEI 24853463 - “Pesquisa de Preços - Painel de Preços”.

Também, em conformidade com o disposto no inciso II do art. 5º da IN 73/2020 - ME, foram pesquisadas contratações em outros órgãos públicos, por meio de consulta direta por e-mail a 47 (quarenta e sete) órgãos. A pesquisa buscou encontrar contratos no período de até 1 (um) ano anterior à data da divulgação do instrumento convocatório, em conformidade com o teor do inciso II. Todavia, não houve retorno a respeito de contratos similares ao objeto da contratação em tela. O registro dessas consultas está juntado no Documento SEI 24853616 - “Pesquisa de Preços – Consulta de Contratações Similares entes públicos”.

Por se tratar de objeto moldado às especificações da Polícia Federal, guardando dimensões e proporções do órgão, tal customização torna inviável buscar o chamado “produto de prateleira”. A solução buscada considera dimensionamento e especificações delineadas para atender exclusivamente as características do parque tecnológico da Polícia Federal, e por esta razão a equipe de planejamento da contratação - EPC decidiu por não utilizar o inciso III do artigo 5º da IN 73/2020-ME, qual seja, dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo.

Por fim, seguindo o disposto no inciso IV do art. 5º da IN 73/2020-ME, foi solicitado a várias empresas do ramo, por e-mail, o envio de cotação comercial nos moldes do Termo de Referência.

Ao todo, foram consultadas 46 (quarenta e seis) empresas.

As empresas ROCHA BRESSA, EGIS ENGENHARIA, CONSUMA COMERCIAL, CONTROL TELEINFORMÁTICA, LANLINK IBROWSE, CENTRAL IT, STEFANINI, DSS e LANLINK SOLUÇÕES e SISTECH SISTEMAS encaminharam cotação. As empresas ILINK SOLUTIONS e HENRY EQUIPAMENTOS responderam negativamente, e as demais empresas não responderam. As mensagens de encaminhamento e respostas dos fornecedores, assim como os orçamentos, estão acostados ao processo, no documento SEI 24853725 - "Pesquisa de Preços – Pesquisa direta com fornecedores". Na estrutura desse anexo há três pastas que contém documentos probatórios dessa etapa:

1-emails_enviados_fornecedores;

2-emails_enviados_fornecedores_reiteracao; e

3-orçamento.

A área técnica aplicou a metodologia da Portaria nº 449/2021 – MJ, procedendo os cálculos de limites inferior e superior, utilizando o desvio padrão das cotações. Contudo, à luz do § 2º do art. 5º da referida Portaria, a análise técnica ainda se debruçou sobre alguns itens, verificando margem de pequenas distâncias dos limites ou que visto ser possivelmente aplicado, e por isso passando a desconsiderar alguns desses itens exequíveis e outros inexecuíveis, conforme se verifica na memória de cálculos, que precede o Mapa Comparativo de Preços, visto no documento SEI 24854337 – Mapa Comparativo de Preços. Nesse anexo estão tanto as memórias de cálculo como o Mapa Comparativo de Preços propriamente dito. Com isso, o cálculo foi ajustado, com os preços considerados exequíveis, primeiro pela portaria e após, pela área técnica, tendo sido elaborado o Mapa Comparativo de Preços, contendo o menor preço, o cálculo da média dos preços unitários e o cálculo da mediana.

Considerando a orientação do item 5 do Anexo I, da Portaria nº 449/2021 – MJ e, tendo em vista os preços da maioria dos itens serem heterogêneos, conforme verificado no desvio padrão, para a maioria destes itens, foi utilizado o parâmetro da mediana na sua maioria, restando os Itens 8 e 15 aplicados a média simples por serem as cotações tidas como exequíveis mais homogêneas, consoante se observa no mapa de preços (SEI 24854337 – Mapa Comparativo de Preços).

Deste modo, seguindo o inciso II do art. 2º da IN 73/2020 – ME, o preço máximo estimado encontrado, conforme Mapa de preços foi:

(...)

Assim, o preço total estimado/máximo para esta contratação é de **R\$ 16.985.604,35** (dezesesseis milhões, novecentos e oitenta e cinco mil, seiscentos e quatro reais e trinta e cinco centavos).

58. A **metodologia** para obtenção do preço de referência para a contratação foi a "mediana na sua maioria, restando os Itens 8 e 15 aplicados a média simples por serem as cotações tidas como exequíveis mais homogêneas", o que está em consonância formal ao disposto no artigo 6º da IN SEGES/ME nº 73, de 2020.

59. Os *resultados* da pesquisa de mercado, com os *orçamentos detalhados*, foram compilados no **mapa de preços** (24854337). Constata-se que a área técnica considerou um conjunto de, ao menos, três cotações para cada item e calculou o custo estimado, após a análise crítica dos preços apresentados, o que está em consonância *formal* com a IN SEGES/ME nº 73, de 2020.

60. A conformidade dos resultados com os preços praticados pelo mercado foi atestada pela área técnica competente (24993388), conforme o disposto no art. 14 da Portaria MJSP nº 449, de 2021.

61. O **valor máximo** estimado para a contratação é de **R\$ 16.985.604,35** (Dezesesseis milhões, novecentos e oitenta e cinco mil seiscentos e quatro reais e trinta e cinco centavos).

62. Por derradeiro, lembre-se que o pregoeiro deve sempre buscar redução no preço final (artigo 38 do Decreto nº 10.024, de 2019), tendo como finalidade a obtenção de preços melhores dos que os cotados na fase competitiva e, conseqüentemente, a proposta mais vantajosa para a Administração.

2.12 **Da previsão de recursos orçamentários**

63. A declaração de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, conforme dispõe o artigo 10, IX, Lei 8.429, de 1992, e artigos 38 e 55 da Lei nº 8.666, de 1993.

64. Cabe também alertar para que seja anexada a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

65. Atente-se que compete ao órgão verificar, previamente ao envio dos autos para análise do órgão de assessoramento jurídico, a aplicabilidade da Orientação Normativa nº 52. do Advogado-Geral da União, a fim de dispensar a necessidade da declaração acerca dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

"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".

66. De toda forma, por se tratar de licitação para registro de preços, admite-se que os recursos necessários ao atendimento das despesas sejam lançados no processo somente quando da formalização do contrato, conforme artigo 7º, § 2º, do Decreto nº 7.892, de 2013, e ON/AGU nº 20, de 01º de abril de 2009.

67. Todavia, **na hipótese de haver entrega imediata, a demonstração da existência de recursos orçamentários no procedimento licitatório será obrigatória.** Inclusive quanto aos participantes. Nessas condições, a Administração deverá declarar, ainda, a existência de adequação orçamentária e financeira com a legislação de regência.

68. No caso, a adequação orçamentária deverá observar, também, o art. 21 da IN nº 1/2019, por tratar-se de item de TIC.

2.13 Dos critérios de sustentabilidade ambiental

69. Em que pese tratar-se de assunto de natureza técnica, cabe alertar o gestor da necessidade de se avaliar a possibilidade de adoção de **critérios e práticas de sustentabilidade ambiental** pertinentes ao objeto da contratação (**Acórdão nº 1752/2011 - Plenário TCU**).

70. No caso em tela, o item 4.5 do Termo de Referência trata dos critérios e práticas de sustentabilidade, conforme demandam o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União (AGU).

2.14 Do tratamento favorecido à microempresas e empresas de pequeno porte.

71. Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, a administração pública deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00.

72. Da mesma forma, o art. 6º do Decreto 8.538, de 2015, estabelece que as licitações para contratações públicas de bens, serviços e obras, cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00, deverão ser destinadas exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, o que se aplica também às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007.

73. No que tange à incidência do valor limite da licitação exclusiva por item de contratação, independentemente do valor global do certame, o artigo 48 da LC nº 123, de 2006 é claro ao informar que a licitação exclusiva deverá ser realizada nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

74. No mesmo sentido a Orientação Normativa AGU nº 47/2014:

“Em licitação dividida em itens ou lotes/grupos, deverá ser adotada a participação exclusiva de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa (art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007) em relação aos itens ou lotes/grupos cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não haja a subsunção a quaisquer das situações previstas pelo art. 9º do Decreto nº 6.204, de 2007.”

75. Note-se, entretanto, que não se aplica a exclusividade nas hipóteses expressamente elencadas nos incisos I a IV, do art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015 e art. 49 da LC nº 123, de 2006 (com a redação dada pela LC nº 147, de 2014), situação que deverá ser justificada:

“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.”

76. No caso dos autos, a área assessorada decidiu pela participação da ampla concorrência, e justificou a sua opção no item 4.1.2 do edital, "em razão do valor da solução, considerando grupo 1 e item 15, não haverá participação exclusiva de ME/EPP".

2.15 Da minuta de termo de referência

77. A IN SGD/ME nº 01, de 2019, indica os requisitos indispensáveis ao Termo de Referência:

IN SGD/ME nº 01, de 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.

78. Ainda quanto ao termo de referência, sabe-se que, nos termos do artigo 8º, §2º, da IN SGD/ME nº 01, de 2019, as contratações de soluções de TIC devem observar o modelos de termo de referência publicados pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia (SGD/ME).

79. Consta nos autos termo de referência elaborado pela unidade requisitante (24893995), com base no qual teria sido confeccionado o instrumento convocatório do certame.

80. No mais, sabe-se ser aconselhável, conforme o Enunciado BPC nº 06 e o artigo 18 da Portaria CGU nº 03, de 2019, aos órgãos e às entidades da Administração Direta, autárquica e fundacional federais a utilização das minutas padronizadas de Projetos Básicos e Termos de Referência da Advocacia-Geral União (AGU), cabendo a eles, quando optarem por sua alteração ou não utilização, apresentar as devidas justificativas, anexando-as aos autos.

81. Na hipótese deste expediente, a área técnica adotou, em sua quase integralidade, o modelo de termo de referência disponibilizado no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União (AGU) (25008087).

82. Não se pode ignorar, no entanto, que a minuta fornecida pelo órgão central funciona apenas como uma espécie de "guia" ou "quadro" para preenchimento da área técnica. Assim, com o objetivo de assegurar que o artefato terá as cláusulas mínimas demandadas pela normatização e necessárias para o sucesso da contratação, a partir de uma interpretação integrativa da IN SGD/ME nº 01, de 2019, e do artigo 29, §1º, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, e artigo 18 da Portaria CGU nº 03, de 2019, esta Consultoria Jurídica entende ser aconselhável às entidades da Administração Direta, autárquica e fundacional federais a utilização, no que compatível, da redação das cláusulas constantes nas minutas padronizadas de Projetos Básicos e Termos de Referência da Advocacia-Geral União (AGU).

83. Feitos esses esclarecimentos, observa-se que o **objeto** da contratação está definido no item 1 do Termo de Referência, em obediência ao artigo 12, inciso I, da IN SGD/ME nº 01, de 2019, e consiste na contratação de Solução de Controle de Acesso, com Sistema de Controle de Acesso e Sistema de Videomonitoramento Integrado (VMS), e demais componentes para o funcionamento da Solução.

84. Conforme exigência do artigo 12, inciso II, da IN SGD/ME nº 01, de 2019, a área técnica indicou os **códigos do Catálogo de Serviços** (Catser) relacionados a cada item da contratação.

85. A **descrição da solução de TIC, a justificativa para a contratação e a especificação dos requisitos da contratação**, demandas dos artigos 12, inciso III a V, 14 15 e 16 da IN SGD/ME nº 01, de 2019, contam, respectivamente, nos tópicos 2, 3 e 4 do termo de referência. Ressalte-se que compete apenas ao setor técnico aferir a real necessidade das características lá descritas, não cabendo a esta Consultoria Jurídica imiscuir-se no tema (**Enunciado BPC nº 07**).

86. As **responsabilidades das partes** foram fixadas, conforme exige o artigo 12, inciso VI, no item 5 do termo de referência, e refletem as cláusulas mínimas do artigo 17 da IN SGD/ME nº 01, de 2019.

87. O **modelo de execução do contrato e de gestão do contrato**, requisitos trazidos pelo artigo 12, inciso VII, da IN SGD/ME nº 01, de 2019, encontram-se nos itens 6 a 7 do termo de referência, **cabendo à área técnica assegurar sua adequação ao disposto nos artigos 18 e 19 da IN SGD/ME nº 01, de 2019, e apresentar as justificativas, quando pertinentes.**

88. A **garantia de execução contratual** é uma faculdade da Administração, nos termos do artigo 56 da Lei nº 8.666, de 1993, e, no presente caso, foi exigida no item 7.9.

89. A **estimativa de preços, a adequação orçamentária e o cronograma físico-financeiro**, a que aludem os artigos 12, inciso IX, e 21 da IN SGD/ME nº 01, de 2019, encontram-se nos itens 8 e 9 do termo de referência.

90. A *vigência* do contrato foi firmada em **12 (doze) meses**, com possibilidade de prorrogação até **60 (sessenta) meses**, conforme possibilita o artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993. No que se refere a esse item (10), **recomendamos que seja esclarecido que a vigência prorrogável por 60 meses é relativa ao contrato de serviço e não à aquisição de bens, cuja vigência deverá se ater à regra do art. 57 caput, prorrogável na forma do art. 57, §1º, da Lei nº 8.666, de 1993.**

91. Ademais, visando atendimento ao disposto no artigo 24 da IN SGD/ME nº 01, de 2019, no item 11 do termo de referência, para o **índice de correção monetária**, a área técnica indicou que, observada a anualidade, o reajuste observará o **Índice de Custos de Tecnologia da Informação - ICTI**.

92. Os **critérios de seleção do fornecedor** foram previstos no item 12 do termo de referência, **cabendo a área técnica acautelar-se quanto à observância das diretrizes e das limitações do artigo 23 da IN SGD/ME nº 01, de 2019.**

93. **Não consta do termo de referência o regime de execução do contrato, devendo ser complementado o TR, em atendimento aos artigos 12, inciso X, e 22 da IN SGD/ME nº 01, de 2019.**

94. De acordo com o item 12.6 não será permitida a subcontratação do objeto licitado.

95. Recomenda-se que sejam inseridos no item correspondente ao pagamento as previsões contidas no Modelo da AGU para serviços, especialmente inserindo as previsões abaixo:

- *Quando houver glosa parcial dos serviços, a contratante deverá comunicar a empresa para que emita a nota ou fatura com o valor exato dimensionado.*
- *Havendo erro na apresentação da Nota Fiscal/Fatura, ou circunstância que impeça a liquidação da despesa, o pagamento ficará sobrestado até que a Contratada providencie as medidas saneadoras. Nesta hipótese, o prazo para pagamento iniciar-se-á após a comprovação da regularização da situação, não acarretando qualquer ônus para a Contratante;*
- *Será considerada data do pagamento o dia em que constar como emitida a ordem bancária para pagamento.*
- *Havendo a efetiva execução do objeto, os pagamentos serão realizados normalmente, até que se decida pela rescisão do contrato, caso a contratada não regularize sua situação junto ao SICAF.*
- *Será rescindido o contrato em execução com a contratada inadimplente no SICAF, salvo por motivo de economicidade, segurança nacional ou outro de interesse público de alta relevância, devidamente justificado, em qualquer caso, pela máxima autoridade da contratante.*
- *Quando do pagamento, será efetuada a retenção tributária prevista na legislação aplicável, em especial a prevista no artigo 31 da Lei 8.212, de 1993, nos termos do item 6 do Anexo XI da IN SEGES/MP n. 5/2017, quando couber.*
- *É vedado o pagamento, a qualquer título, por serviços prestados, à empresa privada que tenha em seu quadro societário servidor público da ativa do órgão contratante, com fundamento na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.*

2.16 Da minuta de edital

96. A **minuta do edital** foi elaborada pelo setor competente, encontra-se anexado aos autos (25017068).

97. O edital contempla a descrição do objeto, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por eventuais inadimplementos e as condições de fornecimento, em atendimento ao incisos III do artigo 4º da Lei 10.520, de 2002.

98. Sabe-se ser aconselhável, conforme o artigo 35, §1º, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, e artigo 18 da Portaria CGU nº 03, de 2019, aos órgãos e às entidades da Administração Direta, autárquica e fundacional federais a

utilização das minutas padronizadas de edital da Advocacia-Geral União, cabendo a eles, quando optarem por sua alteração ou não utilização, apresentar as devidas justificativas, anexando-as aos autos.

99. O órgão assessorado utilizou o modelo uniformizado no âmbito da Advocacia-Geral da União, individualizando e fundamentando as alterações.

100. No que tange ao instrumento, tem-se que atende aos ditames legais, em linhas gerais.

101. No que concerne à participação no certame (item 4), constata-se que a licitação será de ampla concorrência.

102. A minuta de edital prevê, nada obstante, a existência de algumas limitações adicionais à participação no certame (subitem 4.2). Nesse contexto, verifica-se que não há vedação à participação de empresas que estejam reunidas em consórcio (subitem 4.2.6). Sabe-se que as licitações que permitem a participação de empresas consorciadas envolvem serviços de grande vulto e/ou alta complexidade técnica. Tem-se, no entanto, que “a aceitação de consórcios na disputa licitatória situa-se no âmbito do poder discricionário da administração contratante, conforme artigo 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, requerendo-se, porém, que sua opção seja sempre previamente justificada no respectivo processo administrativo” (Acórdão nº 2869/2012 – Plenário TCU), até porque a vedação de empresas em consórcio no certame, sem que haja justificativa razoável pode ser considerada restrição à competitividade.

103. No presente caso, porém, não se logrou localizar a justificativa para a participação de empresas reunidas em consórcio na presente licitação. **Recomenda-se à Administração, portanto, que apresente os fundamentos para sua decisão.**

104. Os critérios de aceitabilidade da proposta vencedora estão enumerados no item 8 da minuta de edital.

105. Considerando a adoção do modelo de disputa aberto (subitem 7.9.), a unidade requisitante estabeleceu intervalo mínimo de diferença entre os lances (subitem 7.8), na esteira do que determina o artigo 31, p. único, do Decreto nº10.024, de 2019.

106. No que diz respeito à habilitação (item 9), destaca-se que é fundamental que a Administração observe que as exigências demasiadas poderão prejudicar a competitividade da licitação e ofender o disposto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o qual preceitua que “o processo de licitação pública (...) somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. Nessa linha, a documentação a ser exigida para habilitação em licitações vem, exaustivamente, enumerada nos artigos 27 a 33 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

107. Quanto à regularidade fiscal e trabalhista, segundo exigência do artigo 193 do CTN, salvo quando expressamente autorizado por lei, nenhum departamento da Administração Pública celebrará contrato ou aceitará proposta em concorrência pública sem que o contratante ou proponente faça prova da quitação de todos os tributos devidos à Fazenda Pública interessada, relativos à atividade em cujo exercício contrata ou concorre. Dessa forma, a nosso juízo, a comprovação da inscrição no cadastro de contribuintes e regularidade fiscal correspondente deve considerar o ente contratante e a natureza da atividade objeto da licitação.

108. Nessa perspectiva, a Administração exige, acertadamente, prova de regularidade fiscal das licitantes com a Fazenda Federal, entidade contratante, e Estadual do domicílio ou sede do licitante, afinal o fornecimento de bens é hipótese de incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), de competência tributária estadual.

109. De par disso, observa-se que o edital exige, no subitem 9.11., a apresentação de documentos de qualificação técnica como requisito de habilitação. No caso dos autos, as exigências constantes na minuta de edital, como a do item 9.11.3, "Os atestados deverão referir-se a serviços prestados no âmbito de sua atividade econômica principal ou secundária especificadas no contrato social vigente", sem necessidade de comprovação de quantidade mínima, encontram-se em consonância ao estabelecido no artigo 30, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993.

110. Por fim, as sanções administrativas estão previstas no item 22 da minuta de edital.

111. Em arremate, no que concerne aos anexos que integram o edital (subitem 25.12), reforça-se a recomendação de atenção à Administração quanto à eventual necessidade de adição de anexos para atendimento do disposto no artigo 40, §2º, da Lei nº 8.666, de 1993, e das circunstâncias do caso concreto.

2.17 Da minuta de contrato

112. A Administração formalizará a contratação por meio de **termo de contrato** ou instrumento equivalente.

113. A **minuta de contrato** constitui o Anexo III da minuta de edital (25007977) e contém, no que cabíveis, as cláusulas necessárias previstas no artigo 55 da Lei nº 8.666, de 1993.

114. A par disso, não se vislumbram na minuta impropriedades jurídicas que impeçam, após o atendimento das recomendações constantes nesta manifestação e a realização de prévio e regular processo licitatório, a subscrição do instrumento pela Administração.

Ata de registro de Preços

115. No que se refere à Ata de registro de preços (Anexo II do Edital - 25017253), em linhas gerais observa-se que atende aos ditames legais.

116. Recomendamos apenas que no item 5 que seja estabelecido que o início da vigência ocorrerá a partir da publicação do extrato, evitando ambiguidades.

DA PORTARIA Nº 513, DE 15 DE SETEMBRO DE 2020

117. A Portaria MJSP nº 513, de 2020, que dispõe sobre a implantação de Programa de Integridade em empresas contratadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, foi publicada no Diário Oficial da União em 16 de setembro de 2020, encontrando-se em vigor desde 30 de novembro de 2020.

118. Nos termos do artigo 1º da referida Portaria, esta é aplicada:

Art. 1º Dispor sobre a implantação de Programa de Integridade em empresas contratadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Parágrafo único. Esta Portaria se aplica:

I - no caso de contratações cujos valores sejam iguais ou superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); e

II - nos casos de contratações em que sejam celebrados termos aditivos para prorrogação da prestação de serviços continuados ou para efetivar acréscimos legais ao preço, ao ser atingida a alçada prevista no inciso I, pelo somatório dos valores.

119. Esta Consultoria Jurídica já foi instada a se manifestar a respeito da interpretação a ser seguida, uniformemente, pelas áreas de atuação deste Ministério da Justiça e Segurança Pública **quanto à Portaria MJSP nº 513, de 2020**, tendo o Advogado da União, Sr. Thyago de Pieri Bertoldi, de forma brilhante e com o esmero habitual, por meio do PARECER n. 00179/2021/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (NUP: 08001.004150/2019-11), analisado, no que aqui interessa, o caso da seguinte forma:

16. Com efeito, tendo em vista a obrigação prevista no artigo 4º, inciso II, alínea "a", item 1, do ato normativo, acredita-se que, por uma questão de *lógica*, a Portaria MJSP nº 513, de 2020, é inaplicável às contratações cujo prazo de vigência seja *inferior a 6 (seis) meses*, por esse ser o menor período previsto na Portaria para implementação do Programa de Integridade. A adoção de interpretação contrária àquela aqui proposta implicaria em duas situações indesejáveis de violação aos objetivos do próprio ato normativo: (a) previsão de obrigação para contratada para além da duração contratual, cujos efeitos não repercutiriam diretamente na relação contratual com o

Ministério da Justiça e Segurança Pública; e (b) impossibilidade de cumprimento dos deveres de fiscalização pelos agentes da contratação da contratante previstos no artigo 6º da Portaria MJSP nº 513, de 2020.

17. Superada essa questão, passa-se a apresentar a sugestão de redação para compatibilizar os modelos de minuta padrão com o disposto na Portaria MJSP nº 513, de 2020.

18. Com o objetivo de facilitar a compreensão a respeito das proposições de redação recomendadas por esta Consultoria Jurídica pelas unidades assessoradas, optou-se por segmentar a manifestação a partir da natureza de cada uma das contratações, indicando em **azul** os acréscimos e em **vermelho** as alterações sujeitas à avaliação do órgão assessorado.

120. **Considerando o valor da contratação, nos parece que é aplicável a Portaria MJSP nº 513, de 2020, devendo haver adequação do Termo de Referência e do Edital.**

121. **Agora, caso o consulente entenda pela inaplicabilidade do normativo, deverá fazer, motivadamente, nestes autos.**

2.18 Considerações finais

122. Ressalte-se que o termo de referência, a minuta do edital, a minuta de contrato e a ata de registro de preços devem estar compatíveis entre si, de forma que os instrumentos devem ser submetidos à revisão para que não haja contradição em suas disposições.

123. Nesse contexto, cumpre ao órgão **assegurar que as cláusulas que se repetem em mais de uma peça – pagamento, sanções, obrigações, fiscalização, etc. – sigam sempre a mesma redação, sem discrepâncias entre as diversas versões. Tal cautela deve ser redobrada quando da inserção de adaptações ou alterações, inclusive em razão das recomendações feitas no presente parecer.** Do contrário, caso a mesma cláusula contenha redações distintas em cada peça, abre-se espaço para o surgimento de potenciais transtornos e controvérsias no decorrer da licitação ou da execução contratual – situação que obviamente deve ser evitada a todo custo.

124. Além disso, **orienta-se à Administração especial cautela quanto à (re)numeração de itens e subitens dos artefatos da contratação em relação aos modelos de minuta padrão disponibilizados pela Advocacia-Geral da União (AGU), quando da inclusão ou exclusão de elementos em decorrência de adequações ou do atendimento das recomendações constantes nesta manifestação.**

125. Por tratar-se de trabalhos meramente burocráticos, sem contornos jurídicos, não adentraremos nessas esferas, mas fica registrada a extrema importância das tarefas acima.

126. Destaca-se, ainda, que a **publicação** é elemento formal essencial à produção de efeitos do ato administrativo, consistindo seu principal requisito de eficácia. Desse modo, **deverá haver publicação do aviso de edital**, na forma do artigo 4º, inciso I e II, da Lei nº 10.520, de 2002, e do artigo 3º, inciso I, e artigo 8º, inciso XIII, "a", do Decreto nº 10.024, de 2019.

127. Por derradeiro, em cumprimento ao disposto no Enunciado BPC nº 06, depois de atendidas as orientações constantes na manifestação, orienta-se à unidade requisitante que encarte aos autos *nova e atualizada* **lista de verificação de documentos**, preferencialmente aquela disponibilizada pela Secretaria de Governo Digital (SGD/ME) ou, em caso de indisponibilidade, da Advocacia-Geral da União (AGU), *devida e completamente preenchida*, e com identificação do servidor responsável por sua confecção, na forma do artigo 22, §1º, da Lei nº 9.784, de 1999, com vistas a garantir a *suficiência da instrução* destes autos.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, e restrita ao exame dos aspectos jurídicos formais, esta Consultoria Jurídica manifesta-se favorável à continuidade deste processo administrativo em seus ulteriores termos, desde que observadas as ressalvas e recomendações deste parecer, em especial aquelas contidas nos itens **7-9, 35, 45, 67, 68, 90, 93, 95, 103, 111, 116, 117-121, 122-127**.

128. Cumpre ressaltar, conforme já assentado, que o posicionamento deste órgão restringe-se aos aspectos jurídicos da demanda, devendo orientar o administrador a adotar a decisão que melhor se coadune com a legalidade diante do caso concreto apresentado, não adentrando na análise do mérito (conveniência e oportunidade) e nem em aspectos técnicos inerentes à gestão e fiscalização do contrato. Nesse sentido, poderá a área técnica competente discordar das orientações ou posicionamentos emanados deste pronunciamento, devendo, em tal hipótese, carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar a discordância, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União, sem a necessidade de retorno do feito a esta Consultoria Jurídica.

Enunciado 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.

129. Em cumprimento ao **Memorando Circular nº 009/2018-CGU/AGU** (NUP 00400.000314/2018-37), de 15 de março de 2018, informa-se que **o valor econômico estimado deste processo administrativo é de R\$ 16.985.604,35** (Dezesseis milhões, novecentos e oitenta e cinco mil seiscentos e quatro reais e trinta e cinco centavos).

É o Parecer.

À consideração superior.

Brasília, 04 de outubro de 2022.

ADRIELE MATOS DE SANTANA SANTOS

Advogada da União

Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitações e Contratos Substituta

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08200010464202201 e da chave de acesso 8ecfcc3b



Documento assinado eletronicamente por ADRIELE MATOS DE SANTANA SANTOS, 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 999581829 e chave de acesso 8ecfcc3b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIELE MATOS DE SANTANA SANTOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-10-2022 16:25. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO T, EDIFÍCIO SEDE, 4º ANDAR, SALA 434, CEP 70.064-900 -
TELEFONES: (61) 2025-3260 E 2025-9200

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 01737/2022/CONJUR-MJSP/CGU/AGU

NUP: 08200.010464/2022-01

INTERESSADOS: MJSP - POLÍCIA FEDERAL

ASSUNTOS: AQUISIÇÃO

APROVO o PARECER n. 01033/2022/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, lavrado pelo Dr. ADRIELE MATOS DE SANTANA SANTOS, adotando seus fundamentos e conclusões.

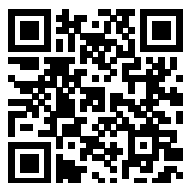
Ao apoio administrativo para:

- o a) subir as manifestações jurídicas no SEI e, depois, devolver o feito à Polícia Federal;
- o b) arquivar os autos no Sapiens.

Brasília, 07 de outubro de 2022.

RAFAEL MELO CARNEIRO
Advogado da União
Consultor Jurídico Adjunto
(Portaria CONJUR/MJSP n. 01/20)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08200010464202201 e da chave de acesso 8ecfcc3b



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL MELO CARNEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1007608193 e chave de acesso 8ecfcc3b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL MELO CARNEIRO. Data e Hora: 10-10-2022 15:16. Número de Série: 66585997658678921209658527933. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
