



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIVISÃO DE CONSULTORIA ADMINISTRATIVA

PARECER n. 00004/2025/DICAD/PFFNDE/PGF/AGU

NUP: 23034.025189/2023-56

INTERESSADOS: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS E OUTROS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS NACIONAL. SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. AQUISIÇÃO. DISPOSITIVOS.

I – CONTRATAÇÃO DE DISPOSITIVOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO PARA USO EDUCACIONAL;

II - LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, INSTRUÇÃO NORMATIVA SGD/MGI Nº 6, DE 2023, LEI Nº 8.248/1991, DECRETO Nº 10.947/2022, DECRETO Nº 11.246/2022, DECRETO Nº 7.174/2010, INSTRUÇÃO NORMATIVA SGD/ME Nº 94/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/MP Nº 05/2017, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 98/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65/2021;

III - REGULARIDADE JURÍDICA COM RESSALVAS.

Senhor Coordenador-Geral,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo para análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório na modalidade Pregão pelo Sistema de Registro de Preços Nacional, em sua forma eletrônica, que tem por objeto a aquisição de dispositivos de tecnologia da informação para uso educacional em atendimento às necessidades da rede pública brasileira de educação básica, com vista à prestação de assistência técnica aos Sistemas de Ensino dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

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

- Documento de formalização da demanda (SEI 3672054);
- Despacho (SEI 3729117);
- Portaria n. 574, de 2023 (SEI 37338557);
- Ofício TCU (SEI 3741017);
- Ofício CGU (SEI 3801888);
- Ofício Auditoria (SEI 3808705);
- Nota Técnica 48097/2023/MGI (SEI 3885442);
- Documento especificação técnica preliminar (SEI 3885457);
- Ofício IN (SEI 3882662);
- Publicação aviso de consulta pública (SEI 3928067);
- Termo consultoria FNDE & CGU (SEI 4027615);
- Documento planejamento consultoria (SEI 4027620);
- Portaria n. 235, de 2024 (SEI 4030504);
- Ofício Circular 78 (SEI 4054057);

- Especificação técnica de referência (SEI 4092791);
- Estimativa de volume detalhada (SEI 4096778);
- Anexo especificações técnicas (SEI 4235557);
- Publicação aviso de consulta pública n 3-2024 (SEI 4247753);
- Despacho (SEI 4255351);
- Anexo memórias de cálculo de volumetria (SEI 4320403);
- Anexo audiência pública 04/2024 (SEI 4320423);
- Anexo especificações técnicas (SEI 4341969);
- Anexo volumetria resumida (SEI 4342030);
- Anexo relatório de pesquisa de preços (SEI 4370711);
- DFD 262/2024 (SEI 4454458);
- Anexo consulta CATMAT (SEI 4454518);
- Anexo apresentação análise SIRT (SEI 4496589);
- Anexo Parecer SIET 7207/2024/MGI (SEI 4496600);
- Nota Técnica (SEI 4524207);
- Anexo Estudo Técnico Preliminar 60/2024 (SEI 4550935);
- Anexo Termo de Referência 158/2024 (SEI 4550939);
- Ofício (SEI 4550941);
- Anexo ata deliberação C3E (SEI 4553510);
- Anexo Nota Técnica 54067/2024/MGI (SEI 4553512);
- Portaria n. 858, de 2023 (SEI 4586855);
- Portaria 814 - pregoeiros e agentes de contratação (SEI 4585287);
- Minuta Estudo Técnico Preliminar da Contratação (SEI 4564238);
- Minuta Relatório de pesquisa de preços - completo (SEI 4564262);
- Minuta Termo de Referência (SEI 4562721);
- Minuta Caderno de Especificações Técnicas (SEI 4564266);
- Minuta controle de qualidade desktop ultracompacto (SEI 4584302);
- Minuta controle de qualidade notebook padrão (SEI 4584321);
- Minuta controle de qualidade notebooks educacionais (SEI 4584323);
- Minuta controle de qualidade estação móvel de recarga (SEI 4584313);
- Minuta Edital (SEI 4575386);
- Minuta Contrato (SEI 4562629);
- Minuta Ata de Registro de Preços (SEI 4562690);
- Minuta Mapa de Gerenciamento de Riscos (SEI 4564267);
- Declaração de viabilidade da contratação (SEI 4564275);
- Lista de verificação (4564279);
- Ofício In (SEI 4564280);
- Certificação processual (SEI 4579725);
- Informação técnica 10 (SEI 4584381);
- Despacho (SEI 4583851);
- Despacho (SEI 4587762);
- Despacho (SEI 4588479).

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

II. ANÁLISE JURÍDICA

Dos Limites da Análise Jurídica

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme artigo 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. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do artigo 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

5. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade

competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7^[1].

Da identificação, delimitação e qualificação do objeto da contratação como Solução de Tecnologia da Informação

6. As contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), encontram-se atualmente regidas pela Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022, conforme dispõe o seu art. 1º, e deve ser seguida pelo órgão com a finalidade de melhor definir, justificar e estabelecer suas necessidades, objetivando assegurar uma adequada contratação.

7. Consoante se observa pelo Estudo Técnico Preliminar, em seus itens "2.2" e "12" (SEI 4564238) e pelo Termo de Referência, item "2" (SEI 4550939 e 4562721), a área técnica enquadrou o objeto da contratação como uma Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC (conjunto de bens e/ou serviços que apoiam processos de negócios mediante a conjunção de recursos de TIC). Logo, a pretendida contratação é disciplinada pela citada Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022.

8. Importa destacar, de início, que o art. 3º da IN SGD/ME nº 94, de 2022 estabelece a **proibição** de contratar “mais de uma solução de TIC em um único contrato, devendo o órgão ou entidade observar o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 12º”.

9. Não se verificou nos autos expressa declaração, por parte da Administração, no sentido de que o objeto do pretendido contrato constitui uma única solução de TIC. Por se tratar de matéria técnica, sobre a qual não cabe a esta Procuradoria interferir (Enunciado nº 7 do BPC/AGU), recomenda-se que a área técnica ateste expressamente o atendimento à esta determinação, explicitando as razões para configurar todo o contrato como uma única "solução de TIC", ou regularize o feito, dividindo o pretendido contrato em tantos quantas forem as soluções de TIC que se pretendam contratar.

10. O órgão deve atentar, ainda, para as vedações constantes do art. 5º da IN SGD/ME nº 94/2022, naquilo que concerne a aquisições.

Da autorização para a celebração de novos contratos e das normas de governança. Necessidade de aprovação técnica do Órgão Central do SISP – Análise de alçada

11. No que diz respeito às regras do Decreto n. 10.193/2019, **parece-nos** que não são aplicáveis no presente caso, isto porque o FNDE atua tão somente como **gerenciador da ata de registro de preços para compra nacional - RPN**, por meio de sua Central de Compras Públicas para a Educação.

12. Sendo assim, **os contratos** decorrentes da ata de registro de preços **serão celebrados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios**, em atendimento às entidades educacionais das respectivas redes públicas de ensino.

13. Entretanto, a IN SGD/ME nº 94/2022, estabelece a necessidade de que as contratações de TIC, enquadradas em determinado valor, sejam submetidas à aprovação técnica prévia do Órgão Central do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP, conforme disposto no art. 1º, §2º.

14. Somente com a edição da Instrução Normativa SGD/MGI nº 06, de 29 de março de 2023, foi fixada a alçada para a aprovação em comento. Tal normativo 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”.

15. Para contratações no sistema de registro de preços, o valor global estimado que trata o art. 2º da IN SGD/MGI nº 6, de 2023, deverá contemplar o montante das demandas dos órgãos gerenciadores incluindo a demanda das entidades participantes do registro de preços (§ 1º).

16. Considerando-se que o valor estimado da contratação, como se observa no doc. SEI 4564262, ultrapassa esse valor, os autos foram submetidos à aprovação da SGD/MGI, a qual exarou o **PARECER SEI Nº 7207/2024/MGI** (SEI 4496600), concluindo pela sugestão de aprovação condicionada à realização de ajustes consignados no parecer.

17. Em decorrência, as recomendações postas no Parecer da Secretaria de Governo Digital foram objeto de consideração e manifestação por parte da unidade técnica do FNDE através da Nota Técnica nº 4524207/2024/DIRTI (SEI 4524207).

18. Posteriormente, submetida à nova consideração do SGD/MGI, houve a elaboração da Nota Técnica SEI nº 54067/2024/MGI (SEI 4553512), onde concluiu-se que todos os apontamentos e recomendações constantes do Parecer SEI nº 7207/2024/MGI, elaborado pelo SIRT, restaram atendidos.

19. Assim, deve a unidade técnica **atestar nos autos que os artefatos de contratação foram ajustados em estrita conformidade ao Parecer elaborado pelo SIRT** (Subcomitê Interno de Referencial Técnico) da Secretaria do Governo Digital.

20. Ainda, consigna-se que, segundo o Termo de Referência, em seus itens "3.11" e "3.12", a presente contratação está prevista no **Plano de Contratações Anual 2024**, no **Plano Estratégico de Compras Nacionais da Educação** (PECNE) e no **Plano Anual de Compras Nacionais da Educação** (PACN).

21. A Portaria que dispõe sobre o Plano Anual de Compras Nacionais para a Educação (2023-2027) do FNDE foi juntada no doc. SEI 4586855.

22. No que diz respeito a essencialidade do presente RPN, entendo que foi demonstrada no ETP (SEI 4564238).

Da utilização do Pregão Eletrônico

23. Conforme item "14.3.2" do ETP (SEI 4564238) e item "1.3" do TR (SEI 4550939 e 4562721), trata-se de aquisição de objeto enquadrado como **bem comum**; logo, deve ser licitado pelo critério de julgamento por **menor preço** ou **maior desconto** (artigo 6º, XLI da Lei 14.133, de 2021). No caso, o FNDE fez a opção pelo menor preço (por item).

24. Anoto que houve **autorização para a abertura do processo licitatório** pela Senhora Presidente do FNDE (Despacho SEI 4588479).

Do Sistema de Registro de Preços

25. O FNDE fundamenta a sua pretensão no artigo 3º, IV, Decreto n. 11.462/2023 (item "12" do ETP), uma vez que se trata de compra nacional, sendo, portanto, **adequada a adoção do SRP**.

26. No caso dos autos, o órgão não anexou documento comprobatório da realização do procedimento da IRP (intenção de registro de preços) e não justificou eventual não divulgação da IRP para o RPN, **cabendo, portanto, providências corretivas**.

III. 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.

Da certificação de alinhamento da contratação aos instrumentos de planejamento institucionais

29. Na espécie, observa-se, no item "3.13" do Termo de Referência, que o setor responsável afirma que a presente contratação está de acordo com o **Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC)**, alinhada à **Estratégia de Governo Digital**, pelo que restam atendidas as exigências do citado art. 6º da IN SGD/ME n.º 94/2022.

Das etapas do planejamento da contratação de solução de TI

30. 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:

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

31. Tais documentos constam nos autos, conforme apontado no relatório inicial. Não obstante o seu caráter técnico, seguem orientações jurídicas a seu respeito.

32. 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.

33. Recomenda-se que o órgão, sempre quando da realização do planejamento da contratação, consulte à página do Governo Digital - Contratações TI, que, dentre outras orientações, contempla um tópico específico denominado **"Dúvidas sobre contratações de bens e serviços de TIC"**.^[2]

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

34. Da análise do documento de formalização da demanda, juntado no doc. SEI 4454458, 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.

35. 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.

36. 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"*.

37. Na espécie, percebe-se que os Estudos Preliminares trazidos aos autos (SEI 4564238) 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.

38. Além disso, observo que no ETP, item "20", consta **conclusão pela viabilidade do RPN**. Ênfase, ainda, à **declaração de viabilidade** do doc. SEI 4564275.

39. Por fim, 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

40. O gerenciamento de riscos se efetiva por meio da elaboração de 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) que, no caso, foi devidamente confeccionado pelo FNDE - SEI 4564267, destacando a indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e dos critérios de tratamento.

41. Assim, quanto ao mapa de riscos, percebe-se que foi juntado aos autos, devendo estar de acordo com o modelo disponível no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do citado Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, razão pela qual há a necessidade da devida conferência.

Termo de Referência

42. O termo de referência (TR), elaborado com base no ETP, deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2022, e, em se tratando de compras, deve conter também as informações do §1º do art. 40 do mesmo diploma legal. Ademais, a IN SGD/ME nº 94/2022, em seu art. 12 (e detalhamentos dos artigos 13 ao 24), dispõe sobre a elaboração do termo de referência (TR) específico para as contratações de soluções de TIC, devendo, a Administração, zelar para que as exigências ali estabelecidas também sejam atendidas no caso concreto.

43. No caso, constam dos autos os termos de referência, doc. 4550939 (versão digital) e 4562721, os quais restaram aprovados pela autoridade competente (§6º do art. 12 da IN), conforme Despacho SEI 4588479.

44. A unidade técnica informa que foi utilizada minuta padrão de TR elaborada pela AGU - SEI 4579725, contendo os elementos indispensáveis na forma padronizada (inciso IV do art. 19 e §1º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021 c/c §2º do art. 8º da IN SGD/ME nº 94, de 2022). Além disso, registra que foram realizadas alterações. Essas serão objeto de análise a seguir.

45. As alterações realizadas e não informadas não serão objeto de análise jurídica, sendo de responsabilidade da área competente do FNDE, uma vez que as modificações precisam ser justificadas e destacadas - artigo 19, §2º da Lei 14.133/2021. Além disso, objetiva contribuir com a eficiência e a racionalidade no processo administrativo e na análise jurídica.

46. Em se tratando de compras, o art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que o termo de referência deverá conter, além dos elementos previstos acima, as seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

47. 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).

48. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados. Observo que foram juntados aos autos o TR **versão digital** (SEI 4550939) e, por último, aquele constante do doc. 4562721. Este último é que foi relacionado no despacho de encaminhamento para análise jurídico-formal da procuradoria (doc. SEI 4599075), sobre o qual, portanto, recairá a análise. Não obstante, 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 :

TR (SEI 4562721)

***Obs:** As recomendações abaixo também deverão se objeto de consideração no TR versão digital (SEI 4550939) naquilo que lhe for aplicável.

a) Em toda a minuta, ao definir a redação dentre as opções existentes do modelo, subtrair a conjunção “ou”;

b) Nas lacunas de texto quanto a determinado item, retirar as reticências (...). Exemplos: Itens 4.10; 4.14; 4.16; 4.18;

c) No **item 3.11** consta que o objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações Anual 2024, merecendo conferência;

d) Item 4.2.1 – Necessidade de escolha da redação quanto à capacitação técnica;

e) No **item 4.19**, observar que a garantia legal do bem é aquela tratada no Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei 8.078, de 1990;

f) Item 4.49 – ao fazer a observação de que “não se aplica”, suprimir o respectivo texto;

g) Item 4.51.1 - Embora a carta de solidariedade possa ser exigida, de forma motivada, com o fim de assegurar a execução do contrato nos casos em que o licitante não seja o fabricante direto do bem, mas seu revendedor ou distribuidor (artigo 41, inciso IV da Lei 14.133, de 2021), é certo que sua solicitação pela Administração Pública deve se dar no âmbito da licitação e não apenas no momento da assinatura do contrato.

Deve a área técnica, desse modo, oferecer a justificativa técnica para a previsão do referido documento, considerando a possibilidade de restrição de competitividade;

h) No Título que trata da subcontratação (**itens 4.52 e 4.53.**), selecionar a redação pretendida pela Administração;

i) Item 4.58 - quanto à exigência das amostras, a IN SGD/ME n. 94, de 2022, firmou os seguintes requisitos:

- exigir amostras apenas do licitante melhor classificado em prazo reputado pela Administração Pública como razoável (art. 2º, inciso XXIV);
- detalhar as regras para avaliação objetiva das amostras (art. 12, § 1º);
- prever, expressamente, penalidade para a hipótese de não apresentação das amostras exigidas dentro do prazo estipulado pelo certame (art. 155, incisos IV e V, da Lei nº 14.133, de 2021);

j) No que se refere à garantia da contratação (**item 4.60**), no percentual de 5% (cinco por cento) do valor contratual, observar que a Cláusula Décima Primeira do contrato exprime que não haverá exigência de garantia contratual da execução, de forma que os textos precisam ser compatibilizados, justificando-se.

Desse modo, recomenda-se a adoção da cláusula da minuta aprovada pela Advocacia-Geral da União;

k) Item 6.8.4 - trata da regra da contagem dos prazos. Os prazos expressos em dias corridos serão computados de forma contínua, com exclusão do dia do começo e inclusão do dia do vencimento,

recomendando-se, com isso, a exclusão do trecho "quando não expressados de forma contrária", uma vez que o comando do artigo 183, inciso I, da Lei 14.133, de 2021, não admite exceção;

l) Item 7.34 - Observar que o prazo máximo do impedimento de licitar e contratar é de 03 (três) anos;

m) Item 7.35 - Observar que o prazo mínimo da declaração de inidoneidade é de 03 (três) anos e o máximo de 06 (seis) anos, de forma que a redação de sua abrangência precisa ser readequada;

n) Quanto à antecipação de pagamento (**itens 7.58 e 7.60**), caso a área técnica decida pela sua possibilidade, recomenda-se a previsão das regras de cautela. Desse modo, recomenda-se a adoção da cláusula prevista na minuta aprovada pela Advocacia-Geral da União;

o) Em sendo os preços contratados fixos e irrevogáveis (**item 8.1**), não se vislumbra hipótese de correção monetária (8.1.1), de forma que a previsão merece reanálise;

p) Item 8.2.3 - prevê reajustamento dos preços registrados, respeitada a contagem da anualidade e o índice ICTI. O TR deve prever o reajuste com a data-base vinculada à data do orçamento estimado pela Administração, nos termos do artigo 25, § 7º da Lei 14.133, de 2021, bem como justificado a escolha do índice ICTI;

q) Item 8.2.4 - prevê a possibilidade de repactuação sobre os preços registrados, a pedido do interessado. Considerando que a contratação não envolve a prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, excluir a previsão de repactuação;

r) Item 9.30 - verificar a pertinência da exigência, preenchendo o ramo da entidade profissional pertinente;

s) Recomenda-se que a Administração analise se as exigências de qualificação técnica dos itens **9.31.1 e s.s.**, guardam compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do objeto contratual a ser executado, observando que:

- 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);

t) Item 11.1 - definir o orçamento adequado que suportará as despesas da contratação;

u) O item **12.10** faz referência ao inexistente item 12.4.2.

Necessidade da contratação, estimativa dos quantitativos e estima de preços

49. A **necessidade da contratação** foi objeto de disciplina no art. 15 da IN SGD/ME nº 94, de 2022. Ela foi justificada tanto no documento de formalização da demanda (SEI 4454458), como no Estudo Técnico Preliminar, item "2" (SEI 4564238), tratando-se de **Registro de Preços Nacional** para disponibilizar atas de registro de preços aos entes federados interessados na aquisição dos produtos licitados, no caso “**dispositivos de tecnologia da informação para uso educacional**”.

50. 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.

51. 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.

52. No que diz respeito à **estimativa dos quantitativos**, a quantidade de bens foi objeto de levantamento no ETP, com análise de dados estatísticos do Censo Escolar (estabelecimentos educacionais por rede, matrículas, docentes, gestores escolares, profissionais de apoio administrativo, dispositivos de tecnologia), do Plano de Ações Articuladas (PAR), consulta às redes, realizando-se memórias de cálculos e trazendo uma síntese da demanda estimada (item "7.5" do ETP).

53. Já a **estimativa do valor da contratação** do RPN foi definida a partir de **pesquisa de preços**, segundo metodologia indicada no Relatório SEI 4370711. Quanto ao orçamento, é dever da Administração 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 14.133/2021).

54. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

55. Ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SEGES/ME nº 65/2021 e artigo 20 da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

56. E, segundo informação técnica, as estimativas foram embasadas nos parâmetros de pesquisa de preços definidos pela Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021 (item "13.1" do ETP) e artigo 20, § 3º da IN SGD/ME 94, de 2022 (doc. SEI 4370711), seguindo os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens.

57. A pesquisa foi elaborada a partir de preços do portal de compras do Governo Federal, pesquisa direta com fornecedores e catálogos de soluções de TIC.

58. Destaca-se que, de acordo com o caderno de logística para pesquisa de preços^[3], as estimativas de preços constantes nos modelos de contratações de soluções de TIC, publicados pela Secretaria de Governo Digital, poderão ser utilizadas como preço estimado, descartando-se a necessidade de elaborar pesquisa de preços para esses itens.

59. Nos demais casos, após realizar a pesquisa de preços, deve-se comparar o resultado encontrado com o preço do item nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas publicadas pela SGD/MGI. Se o resultado da sua pesquisa resultar em valor superior, devem-se considerar as estimativas constantes dos catálogos como preço estimado.

60. 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.

61. Os custos unitário e total da contratação estimados estão consolidados na memória de cálculo do valor estimado (item "4.4" do doc. SEI 4370711).

62. Por fim, impende ressaltar a previsão do art. 6º, § 4º, da IN nº 65, de 2021, que deve ser observada pela unidade técnica no sentido de que *"Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando*

houver grande variação entre os valores apresentados".

63. Destaca-se que a Administração optou pela não divulgação do orçamento, tornando-o **sigiloso**, conforme permissão do art. 24 da Lei nº 14.133, de 2021. Nestes termos, imperioso a restrição de acesso ao processo administrativo, nos termos do artigo 7º, § 3º da Lei 12.527, de 2011, já que o orçamento foi qualificado como sigiloso. Vale observar que, ainda assim, o orçamento deverá ser disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

64. Convém observar, no entanto, que a adoção de orçamento sigiloso não conduz ao sigilo dos quantitativos. Pelo contrário, permanece ampla a divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

Parcelamento da contratação e adjudicação por itens

65. 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.

66. **No caso de compras**, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 40, V, alínea "b", § 2º, Lei nº 14.133, de 2021):

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

67. 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".

68. 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".

69. No caso, observo no item "9.1" do Termo de Referência (SEI 4550939) que foi adotado o critério de julgamento pelo menor preço por item. A descrição dos itens consta do ETP e do Termo de Referência, constituindo 07 (sete) itens^[4]. Por essa razão, não há observação adicional a fazer.

70. Lembro que há observação no ETP que as necessidades iniciais de projetores e televisores não se enquadravam normativamente como soluções de TIC, para fins de aplicabilidade Instrução Normativa 94/2022/SGD/ME, com necessário desdobramento desses objetos em processo de contratação distinto.

Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

71. 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:

- definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;

- justificar a exigência nos autos;
- verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.
- verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

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

73. Posto isso, recomenda-se consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União em seu sítio eletrônico.

74. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item "6.3.4" do ETP (SEI 4564238) e "4.48" do termo de referência (SEI 4550939), critérios e práticas de sustentabilidade.

Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

75. Houve a juntada da Portaria 814/2024 que designa servidores para a atividade de pregoeiro e equipe de apoio da contratação (SEI 4585287), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

76. 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.

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

78. 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.

79. 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.

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

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

81. Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007.

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

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

Direito de preferência

84. 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.

85. Neste sentido, a Administração, no item "9.3" do termo de referência (Da Aplicação da Margem de Preferência), fez constar que serão aplicadas as regras do Decreto nº 7.174, de 2010.

86. 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.

IV. DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL, CONTRATO E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

87. 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).

88. 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.

89. 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 desarrazada 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.

90. 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.

91. Quanto ao uso propriamente dito dos modelos, não há ressalvas a fazer, pois foram adotadas as minutas de edital, contrato e ata disponibilizadas pela AGU. Modelo de Edital para Pregão Eletrônico para contratação de TIC - Atualização: maio/2023 e Termo de contrato modelo para Pregão Eletrônico para contratação de compras/Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação Aprovado pela Secretaria de Governo Digital, Atualização: maio/2023.

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

Edital

a) Itens 8.11 e 8.12 - A questão da exequibilidade da proposta tem relevância porque afeta de modo direto o princípio da eficiência. Um dos objetivos do processo licitatório é justamente evitar contratações com preços inexequíveis (art. 11, inciso III da Lei 14.133/2021). A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada. Contudo, deve juntar ao processo justificativa técnica para definição do critério de inexequibilidade;

b) Recomendação para que o edital contenha a previsão do reajuste de preços (tal como assegurado no TR), com data-base vinculada à data do orçamento estimado, nos termos do artigo 25, § 7º da Lei 14.133, de 2021;

Contrato

a) Item 7.2 - Foi previsto o reajuste, após o interregno de 01 ano, pelo **ICTI**. A área técnica deve oferecer justificativa técnica hábil para a adoção do índice ICTI, uma vez que o art. 24 da IN SGD n. 94/2022 admite tal índice para as "contratações de serviços de Tecnologia da Informação";

b) **Item 9.1** - Explicitar, quanto às obrigações do contratado, aquelas referentes ao "despacho conclusivo" citado;

c) **Item 12.2, iv, "b"**: há previsão de multa moratória por atraso na apresentação da garantia contratual, ao passo que a mesma restou dispensada (Cláusula Décima Primeira).

Ata

a) **Item 5.9** - verificar a remissão ao inexistente item 4.7;

b) **Item 6.2.1** - o instrumento contratual não é tratado no item 5.2 referido;

c) **Item 7.1.3** - Prever cláusula de reajuste com data-base vinculada à data do orçamento estimado, nos termos do art. 25, § 7º, da Lei 14.133/2021 c/c o art. 25, inciso III, do Decreto n. 11.462/2023.

Quanto à repactuação, considerando que a contratação não envolve a prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, excluir a previsão da repactuação.

93. No que diz respeito a Lei Geral de Proteção de Dados, ressalto que devem ser preservados os dados pessoais dos signatários, que podem ser anonimizados ou suprimidos. Os representantes da Administração podem ser identificados pelo nome e com o número de sua matrícula funcional e os da contratada pelo nome, compreendidos o prenome e o sobrenome.

94. Por fim, observo que a minuta do edital e seus anexos foram devidamente aprovados pela Senhora Presidente do FNDE (Despacho SEI 4588479).

V. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

95. Tratando-se de registro de preços nacional (RPN) para futura contratação, não há necessidade de declaração de disponibilidade orçamentária pelo FNDE, uma vez que esse somente é exigível quando da celebração do contrato administrativo, nos termos do artigo 17 do Decreto 11.462, de 2023. Por relevante, assim, o consignado no item "11.2" do TR.

96. Sendo assim, **deve ser providenciada pelo ente federativo** antes da assinatura do contrato administrativo decorrente da ata de registro de preços que será celebrada pelo FNDE, que será apenas e tão somente o gerenciador, não assumindo nenhum compromisso quanto à pactuação futura para aquisição de contratos administrativos.

VI. DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

97. A Lei n. 14.133/2021 dispõe que é obrigatória a publicação e a manutenção do inteiro teor do edital e anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação.

98. No caso do pregão, **deve ser observado** o prazo de 08 (oito) dias úteis, para apresentação da proposta e lances, contados a partir da data de divulgação do edital, excluindo-se o dia do começo e incluindo o dia do vencimento

99. Oportuno, ainda, destacar que após a homologação do processo licitatório, **é obrigatória** a disponibilização no PNCP dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

100. Por fim, 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:

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

VII. CONCLUSÃO

101. Em razão do exposto, entendo pela **regularidade jurídica, com ressalvas**, da minuta de edital do pregão eletrônico e anexos do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações constantes nesse Parecer, em especial nos **itens 09/10; 19; 26; 28; 32/33; 36; 39; 41/42; 45; 47/48; 50/51; 55; 60; 62/64; 73; 92; 97/100**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

102. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento das recomendações feitas.

À consideração superior.

Brasília, 06 de fevereiro de 2025.

CARLOS RIVABEN ALBERS

Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23034025189202356 e da chave de acesso f69436b1

Notas

1. [^] *BPC nº 7 - Enunciado: 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*
2. [^] Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes-de-tic/orientacoes-e-apoio-especializado/duvidas-sobre-contratacao-de-bens-e-servicos-de-tic>
3. [^] Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-pesquisa-de-precos-2023_final.pdf/
4. [^] *Itens: I - Desktop Ultracompacto Padrão – Linha Corporativa (uso administrativo); II - Notebook Padrão – Linha Corporativa (uso administrativo/pedagógico); III- Notebook Educacional Tipo E1-A Clamshell (Google ChromeOS-CEU 64 GB); IV- Notebook Educacional Tipo E1-B Clamshell (Microsoft Windows 11 Pro Education 64 GB); V- Notebook Educacional Tipo E2-A Conversível (Google ChromeOS-CEU 64 GB); VI -Notebook Educacional Tipo E2-B Conversível (Microsoft Windows 11 Pro Education 64 GB) e VII- Estação Móvel de Recarga para dispositivos eletrônicos tipo notebook.*



Documento assinado eletronicamente por CARLOS RIVABEN ALBERS, 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 1825332749 e chave de acesso f69436b1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS RIVABEN ALBERS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-02-2025 10:29. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.