



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
NOTA TÉCNICA Nº 3926564/2024/DIRTI

PROCESSO Nº 23034.009606/2023-13

INTERESSADO: DIRETOR DE TECNOLOGIA E INOVAÇÃO - DIRTI, DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO

1. ASSUNTO

A presente NOTA TÉCNICA trata da necessidade de ajustes no Termo de Referência relacionado ao Pregão Eletrônico nº 13/2023, cujo objeto é "**contratação de serviços profissionais técnicos especializados em business intelligence, governança, gestão e análise de dados** segundo a métrica de Hora de Serviço Técnico (HST) vinculada ao Catálogo de Serviços e com remuneração baseada em resultados e atendimento a Níveis Mínimos de Serviço – conforme modelo de execução, critérios e condições estabelecidas neste Termo de Referência – para atendimento às necessidades de gestão técnica e estratégica de dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE".

2. REFERÊNCIAS

- a) Documento de Oficialização da Demanda nº 06/2023 (3443536);
- b) Portaria FNDE nº 187, de 5 de abril de 2023 (3467546);
- c) Estudo Técnico Preliminar da Contratação (3796368);
- d) Pesquisa de Preços de Mercado (3796399);
- e) Termo de Referência da Contratação (3796371);
- f) Catálogo de Serviços (3796375);
- g) Mapa de Gerenciamento de Riscos (3796365);
- h) Edital do PE 13/2023 (3883054);
- i) Parecer Jurídico 01742/2023/NLC/ETRLIC/PGF/AGU (3855117);
- j) Aviso de Licitação (3903846);
- k) Proposta Comercial e Planilha de Custos - Primeira colocada (3922567);
- l) Documentação de Habilitação - Primeira colocada (3922569); e
- m) Mapa de Gerenciamento de Riscos - Atualizado ().

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

Trata-se da análise de revogação administrativa do Pregão Eletrônico nº 13/2023, que tem por objeto a "contratação de serviços profissionais técnicos especializados em business intelligence, governança, gestão e análise de dados", visando revisitar, aprimorar e fortalecer o planejamento da contratação para alcançar os melhores resultados para todas as partes envolvidas. A decisão de revogação se baseia na análise criteriosa e objetiva das circunstâncias atuais deste certame - orientada pela garantia da eficiência, equidade, exequibilidade e competitividade dos processos de contratação. Dessa forma, nos itens a seguir desta NOTA TÉCNICA esplanam-se as referidas análises e recomendações de modo a apresentar as justificativas necessárias ao ato administrativo de revogação.

4. ANÁLISE

4.1. Da possibilidade administrativa de revogação do certame para posterior republicação

A *revogação* corresponde ao cancelamento de um processo licitatório em função da conveniência ou oportunidade administrativa, conforme previsão contida na alínea "c" do inc. I do art. 109 da Lei nº 8.666/1993:]

Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem: [...]

c) anulação ou revogação da licitação;

Assim entendida com ato administrativo, a revogação exige fundamentação formal, conforme expresso no inc. IX do art. 38 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: [...]

IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;

Ainda nessa seara, conforme disposto na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, não havendo mais interesse no prosseguimento da licitação, sua revogação é uma prerrogativa assegurada à Administração:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

E, de fato, o exercício dessa prerrogativa encontra-se previsto no art. 49 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

4.2. Da motivação e das justificativas

A contratação em questão tem por principal motivação a necessidade de provimento de capacidade operacional para execução do conjunto de atividades técnicas especializadas envolvidas no processo de desenvolvimento de soluções de business intelligence e tratamento de dados, com base em uma unidade quantitativa definida (Hora de Serviço Técnico) e de forma aliada à avaliação de resultados, tal como recomenda o Acórdão 669/2008TCU-Plenário:

Nas contratações de serviços relativos à tecnologia da informação, sempre que o objeto da contratação puder ser avaliado por determinada unidade quantitativa de serviço prestado, o órgão público deve prever essa forma de avaliação no edital e no respectivo contrato e utilizá-la como um dos parâmetros de medição e aferição de resultados, evitando-se a mera alocação de mão-de-obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço.

A métrica de remuneração escolhida (Hora de Serviço Técnico - HST) visa ao aproveitamento eficiente e eficaz de recursos técnicos em um ambiente corporativo – que podem incluir os recursos financeiros, habilidades humanas, recursos de produção, de tecnologia da informação (TI) e outros, sempre de forma associada a gestão da alocação de recursos profissionais multifuncionais nos processos envolvidos, visando a obtenção de uma entrega/produto e considerando seus principais requisitos (qualidade, custo e prazo).

Embora possa envolver outras capacidades, entendemos que a disponibilização de recursos humanos é o elemento-chave para o sucesso das atividades pretendidas, que exigem alta especialização técnica. Na contratação ora analisada, a definição dos perfis profissionais mínimos necessários à execução do objeto, dentro da expectativa de qualidade técnica esperada para a contratação, considerou os seguintes parâmetros:

- a) Especialização por item de serviço: foram avaliadas as necessidades técnicas correlacionadas a cada item de serviço a ser contratado;
- b) Requisitos de senioridade: o nível de senioridade é um padrão comum aceito no mercado, que traduz o nível técnico dos profissionais em função de sua especialização de acordo com a experiência profissional (tempo no exercício da atividade); e
- c) Requisitos de formação técnica: esses requisitos estão diretamente relacionados ao nível de exigência técnica da atividade, refletindo o grau de exigência em termos de qualificação técnica mínima dos profissionais.

Como consequência, considerando o elevado nível de exigência técnica dos serviços executados pelas áreas demandantes e a alta criticidade da própria pauta finalística da autarquia, entendemos não ser adequada a

definição de profissionais com perfil “júnior” (caracterizados pela baixa experiência). Além disso, considerando experiências acumuladas na gestão de outros contratos, esta área técnica adiciona os seguintes pontos negativos quanto à contratação de profissionais com baixos níveis de qualificação e experiência:

a) *Baixa independência técnica*: invariavelmente profissionais júniores demandam alto nível de orientação/monitoria técnica para execução de tarefas, mesmo aquelas com menor nível de dificuldade, isso porque ainda tem pouca ou nenhuma experiência na vivência de situações reais de trabalho. Tal condição impõe a necessidade de existência de profissionais de outros níveis para orientá-los, o que em um cenário de baixa disponibilidade de recursos nem sempre é possível e/ou desejável; e

b) *Alta rotatividade*: invariavelmente profissionais júniores se movimentam no mercado com maior velocidade em relação aos profissionais dos níveis superiores, isso ocorre porque num cenário de baixos salários qualquer acréscimo remuneratório, por menos substancial que seja, se torna atrativo a esses profissionais e, com essa alta rotatividade, se forma um cenário de baixa retenção de conhecimentos, retrabalho constante, atrasos em projetos e alto nível de insatisfação dos “clientes”.

Como a principal intenção do modelo proposto é garantir a qualidade dos serviços prestados e, conseqüentemente sua estabilidade a médio e longo prazos, entendemos como natural a projeção de uma lógica de atração de profissionais experientes e com bom nível de capacidade técnica a partir de remunerações mínimas adequadas a esse nível de senioridade - originando a formatação de um modelo de serviço mais enxuto e exequível baseado no provimento de capacidade gerenciada associado à entrega de resultados, tomando para o Contratante (FNDE) a maior parte dos riscos associados aos projetos e incumbindo ao fornecedor externo a responsabilidade pelo fornecimento dos perfis profissionais que o tomador venha a necessitar.

É plenamente sabido que o mercado de TIC se encontra em momento altamente aquecido, com crescimento da oferta de vagas, escassez de mão de obra qualificada e conseqüente valorização monetária de salários, como demonstram os exemplos a seguir de publicações recentes de algumas mídias/entidades especializadas:

a) "Procura por profissionais de TI será de 420 mil pessoas até 2024 e o Brasil forma apenas 46 mil por ano" - Brasscom, disponível em <https://brasscom.org.br/procura-por-profissionais-de-ti-sera-de-420-mil-pessoas-ate-2024-e-o-brasil-forma-apenas-46-mil-por-ano/>, acesso em 09/01/2024;

b) "Brasil terá déficit de 530 mil profissionais de tecnologia até 2025, mostra estudo do Google" - Portal G1, disponível em <https://g1.globo.com/trabalho-e-carreira/noticia/2023/05/31/brasil-tera-deficit-de-530-mil-profissionais-de-tecnologia-ate-2025-mostra-estudo-do-google.ghtml>, acesso em 09/01/2024;

c) "Telecom vai à caça de profissionais de TI e déficit só aumenta" - Portal Convergência Digital, disponível em <https://www.convergenciadigital.com.br/Carreira/Telecom-vai-a-caca-de-profissionais-de-TI-e-deficit-so-aumenta-em-TIC-63448.html>, acesso em 09/01/2024;

Esse inegável crescimento da demanda e a escassez de profissionais para ocupá-las tem gerado um movimento de elevação dos níveis salariais no segmento - fato claramente comprovado pelos principais guias salariais da atualidade, tais como a Consultoria Robert Half. Análises essas que apontam, ainda, que a tendência não tende a arrefecer vez que, segundo a pesquisa, 52% das empresas pretendem expandir seu quadro de pessoal permanente em TIC para 2024 (Fonte: <https://www.roberthalf.com.br/guia-salarial>).

Logo, dado esse evidente cenário de baixa oferta e alta procura com conseqüente elevação dos custos de captura dessa mão de obra, frente aos potenciais patamares de inexecutabilidade verificados, entendemos adequado revisitar o planejamento da contratação para melhor desenvolver a compreensão da necessidade do FNDE e como correlacionar o modelo de serviço à essa atual realidade do mercado de TIC.

Essa revisão nos trará compreensão mais clara da adequação ou não do modelo de serviço/remuneração - podendo nos reorientar, inclusive, quanto à possíveis medidas de tratamento mais robustas para exigir que os licitantes apresentem valores remuneratórios mais - considerando, inclusive, aspectos da nova Lei de Licitações (Lei 14.133). Temos claro que, nos patamares vistos no certame, o risco de problemas na execução contratual devido à baixa remuneração dos profissionais da contratada é extremamente alto - inclusive quanto a própria qualidade dos serviços.

4.2.1. Das situações e riscos observados no Pregão Eletrônico nº 13/2023

Ainda regido sob égide da Lei nº 8.666/1993, após a fase interna de planejamento, o PE 13/2023 foi publicado em 21/12/2023 com data da seção pública agendada para 04/01/2024 - na qual 18 (dezoito) licitantes apresentaram proposta, sendo que apenas 3 (três) destas registraram lances para a fase final, executada na modalidade aberto/fechado.

Essas três empresas melhores classificadas ofertaram lances em média 47% inferiores ao valor global estimado, todavia a redução média das três licitantes subsequentes ficou na casa de 25%. Essa severa discrepância entre os valores ofertados pelas três primeiras colocadas em relação aos demais competidores nos gera a preocupação de que tenha havido interpretação distinta destas primeiras em relação ao modelo de prestação de serviços e/ou ocorrido compreensão diferente em relação a algum outro aspecto relativo à remuneração dos serviços - uma vez que tal diferença nos parece extrapolar a mera competitividade normal dos certames licitatório: se a razão da redução fosse a alta competitividade, seria esperado se observar uma redução gradativa dos lances de todos os licitantes interessados, porquanto, apenas três deles se descolaram substancialmente dos demais.

Assim, encerrada a fase de lances, tivemos a seguinte classificação final, considerando os 06 (seis) licitantes melhores classificados:

CPNJ	EMPRESA	VALOR GLOBAL	DIFERENÇA EM RELAÇÃO AO VALOR ESTIMADO
14.476.967/0001-59	IUNEX SOLUCOES LTDA	R\$ 6.565.301,60	-50%
36.765.378/0001-23	MEMORA PROCESSOS INOVADORES S.A.	R\$ 6.957.615,42	-47%
34.849.449/0001-40	C3 CONSULTORIA E TREINAMENTO LTDA	R\$ 7.259.092,67	-44%
11.053.814/0001-00	INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DE EMPRESAS DE BASE TECNOLÓGICA LTDA	R\$ 9.430.834,13	-28%
07.094.346/0001-45	G4F SOLUCOES CORPORATIVAS LTDA	R\$ 9.430.835,20	-28%
11.880.336/0001-02	MACIEL ASSESSORES S/S	R\$ 10.545.769,90	-19%

Tal nível drástico de redução não é comum nas licitações para contratação de serviços. De modo que, ao analisar a memória de cálculo de custos e formação de preços da primeira colocada, temos claro que sua oferta foi desenhada exclusivamente com base na redução do patamar de salários a serem pagos aos profissionais necessários à execução do futuro contrato:

PERFIL PROFISSIONAL	REFERÊNCIA ETPC - PE 13/2023			PROPOSTA PRIMEIRA COLOCADA			DIFERENÇA EM RELAÇÃO À REFERÊNCIA (ETPC)
	Remuneração Estimada	Custo Total Estimado	Fator-K	Remuneração Proposta	Custo Total Proposta	Fator-K	
1. Analista de Business Intelligence Sênior	R\$ 11.396,00	R\$ 22.108,24	1,94	R\$ 5.500,00	R\$ 11.112,90	2,02	-50%
2. Analista de Dados Sênior	R\$ 11.915,70	R\$ 23.116,46	1,94	R\$ 6.500,00	R\$ 12.583,33	1,93	-46%
3. Analista de Requisitos Sênior	R\$ 11.584,55	R\$ 22.474,03	1,94	R\$ 6.200,00	R\$ 12.499,58	2,01	-44%
4. Arquiteto de Dados Sênior	R\$ 14.545,13	R\$ 28.217,56	1,94	R\$ 7.200,00	R\$ 14.277,78	1,98	-49%
5. Engenheiro de Nuvem Sênior	R\$ 14.709,03	R\$ 28.535,52	1,94	R\$ 7.200,00	R\$14.291,67	1,98	-50%
6. Arquiteto DevOps Sênior	R\$ 14.736,00	R\$ 28.587,84	1,94	R\$ 7.200,00	R\$ 14.333,33	1,99	-50%

PERFIL PROFISSIONAL	REFERÊNCIA ETPC - PE 13/2023			PROPOSTA PRIMEIRA COLOCADA			DIFERENÇA EM RELAÇÃO À REFERÊNCIA (ETPC)
	Remuneração Estimada	Custo Total Estimado	Fator-K	Remuneração Proposta	Custo Total Proposta	Fator-K	
7. Cientista de Dados Sênior	R\$ 17.213,51	R\$ 33.394,20	1,94	R\$ 7.300,00	R\$ 14.333,33	1,96	-57%
8. Design UI/UX/CX Sênior	R\$ 14.108,54	R\$ 27.370,56	1,94	R\$ 5.900,00	R\$ 11.777,78	1,99	-57%
9. Engenheiro de Big Data Sênior	R\$ 15.200,39	R\$ 29.488,76	1,94	R\$ 7.400,00	R\$ 14.333,33	1,93	-51%
10. Engenheiro de Dados Sênior	R\$ 14.087,88	R\$ 27.330,48	1,94	R\$ 8.500,00	R\$ 16.666,67	1,96	-39%
11. Especialista em SI e LGPD Sênior	R\$ 13.628,57	R\$ 26.439,42	1,94	R\$ 5.800,00	R\$ 11.833,33	2,04	-55%
12. Especialista em Gov. de Dados Sênior	R\$ 13.838,35	R\$ 26.846,40	1,94	R\$ 7.300,00	R\$ 14.333,33	1,96	-47%
13. Gerente de Projetos Sênior	R\$ 16.064,44	R\$ 31.165,01	1,94	R\$ 6.900,00	R\$ 13.541,67	1,96	-57%

A redução das remunerações chega a níveis absolutamente descolados da realidade do mercado. Se o custo de mão de obra é o principal item na composição do custo de serviços de TIC, logo é possível entender que, sem uma referência mínima obrigatória a ser atendida, as licitantes possivelmente recorreram a esse artifício (redução da remuneração dos profissionais) para baixar os valores de suas propostas - cenário que tende a se repetir em praticamente todas as propostas classificadas, haja vista a substancial redução verificada em relação aos valores estimados.

Ainda que a Administração possa adentrar à análise de exequibilidade, inclusive podendo requerer prova documental/técnica de sua viabilidade, há o risco de que essa análise seja baseada em aspectos não objetivos - tais como a afirmação unilateral das empresas de que possam executar os serviços ainda que se dispondo a pagar remunerações tão baixas a seus colaboradores (considerando aspectos como a possibilidade de compartilhamento de profissionais) ou em documentação de tempo pretérito à atual situação de alta demanda x baixa disponibilidade observada no atual mercado de trabalho de TIC (substancialmente agravada pela recente pandemia de Covid-19) - sendo fato que a demonstração de capacidade pretérita é apenas um indicativo de capacidade atual e não garante que as empresas possam executar o serviço no momento presente, principalmente em situações mercadológicas diferentes.

Por mais que seja possível empregar a estimativa de valores salariais, tanto para determinação do valor estimado da contratação como referência para análise de exequibilidade das propostas, deve-se observar que de acordo com a jurisprudência vigente (Acórdãos nº 256/2005, 2.144/2066, 290/2006, 1.327/2006, 332/2010, 1.584/2010, 189/2011 e 2.101/2020, todos do Plenário, e nº 5.279/2020 e 2.799/2017, ambos da Primeira Câmara), a fixação de patamar mínimo de remuneração não poderá constituir critério de aceitabilidade das propostas em contratações sem dedicação exclusiva de mão de obra, devendo o órgão ou entidade contratante conferir margem aos licitantes para que comprovem a exequibilidade ainda que sejam formuladas a partir de referências salariais inferiores às utilizadas pelo contratante - questão que, de fato, suscita fragilidades.

Por fim, os níveis de redução observados tanto em relação ao valor estimado para a contratação quanto para as remunerações dos profissionais, nos alerta, no mínimo, quanto a necessidade de revisão da pesquisa de preços de mercado de modo a assegurar que tenham sido consideradas referências adequadas para estabelecer, de fato, um referencial sustentável para o certame assegurando sua competitividade e evitando aumentar os níveis de risco de ocorrência de sobrepreço e/ou de inexecuibilidade.

Adicionamos, ainda, as três seguintes considerações que reforçam nossa avaliação de que as empresas licitantes podem não ter compreendido adequadamente o modelo de contratação e/ou que podem ter havido distintos níveis de compreensão entre os competidores:

a) O Catálogo de Serviços vinculado ao Termo de Referência (3796371) não foi publicado junto com os demais documentos obrigatórios no ato de cadastramento da licitação no Sistema ComprasGov, tendo

havido sua publicação tão somente no portal do FNDE após solicitação desta área demandante (3936974);

b) Embora fosse facultado aos licitantes interessados realizar o procedimento de Vistoria Técnica, das 18 (dezoito) empresas participantes apenas 2 (duas) delas realizaram o procedimento - sendo que, destas, nenhuma figura entre as primeiras colocadas para nenhum dos itens; e

c) A necessidade de aprimoramento do Termo de Referência com relação à obrigatoriedade de contratação de colaboradores na modalidade de vínculo empregatício celetista (CLT) com os respectivos impactos na composição da planilha de custos e formação de preços, em virtude da vedação expressa à subcontratação.

4.2.2. *Da ponderação dos riscos associados*

Entendemos que o prosseguimento do certame nessas condições eleva demasiadamente o risco da Administração e compromete o atingimento dos objetivos desta contratação pelos seguintes motivos:

i) uma vez que há claro o extremo risco do não preenchimento dos perfis profissionais exigidos de acordo com os critérios mínimos de experiência e qualificação estabelecidos, devido aos níveis salariais excessivamente baixos; e

ii) há sério risco de comprometimento da entrega dos serviços que, por sua vez, leva ao não atendimento das necessidades definidas pela Administração para o planejamento desta contratação - resultando, em último grau, na não obtenção da contratação mais vantajosa para a Administração.

Tais riscos foram mapeados durante a fase de planejamento da contratação e reavaliados após a fase de lances do referido pregão, tendo sido impactados os prognósticos dos seguintes tópicos registrados no Mapa de Gerenciamento de Riscos:

a) *Risco 3 - Falhas na caracterização do objeto*: com dano potencial de "não atendimento das necessidades de negócio", tendo como ação de contingência "aperfeiçoar a elaboração dos documentos de planejamento da contratação detalhando as características do objeto da contratação";

b) *Risco 5 - Ocorrência de falhas na pesquisa de preços de mercado*: com dano potencial de sobrepreço e/ou inexecutabilidade das propostas, tendo como ação de contingência "refazer a pesquisa de preços";

b) *Risco 8 - Ocorrência de licitação deserta ou fracassada*: com dano potencial de "não atendimento das necessidades de negócio", tendo como ações de contingência "revisar o termo de referência" e "republicar a licitação ajustada a fim de buscar uma nova concorrência";

c) *Risco 11 - Ocorrências de falhas na execução do objeto*: com dano potencial de "não atendimento das necessidades de negócio", tendo como ação de contingência "realizar estudo minucioso acerca da solução necessária em ordem de melhor caracterizá-la"; e

d) *Risco 13 - Não cumprimento recorrente dos níveis mínimos de serviço exigidos*: com dano potencial de "não atendimento das necessidades de negócio", tendo como ação de contingência "aplicar as sanções previstas no Contrato".

Por conseguinte, os Riscos 3, 8, 11 e 13 foram elevados à classificação de "risco crítico", assim definido no Mapa de Gerenciamento:

Probabilidade: Quase certo a sua ocorrência. Impacto: Desastroso, intolerável, severo. As ações para mitigar e extinguir o risco devem ser tomadas imediatamente. Podem causar graves prejuízos aos objetivos.

Dessa forma, considerando o tratamento recomendado, essa área técnica sugere a opção de eliminar esses riscos, devido ao seu alto grau de probabilidade de ocorrência e seus severos impactos (o que envolve tomada de ações para remover a ameaça, geralmente, quando seu impacto é severo/desastroso) com base na ação administrativa de revogação do certame para promoção de ajustes e posterior republicação com adoção das medidas de saneamento adequadas, conforme trataremos no item a seguir.

Ainda que a Administração assumisse tais riscos ao prosseguir com o certame nas atuais condições podendo acionar posteriormente todo o seu arsenal de sanções administrativas legais em caso de inexecução do contrato, iniciando a partir de então uma nova licitação, tal situação não nos parece recomendável frente ao interesse público: a contratação foi motivada pelo atendimento ao um extenso e estratégico conjunto de

necessidades que, havendo inexecução do contrato, não seriam atendidas - frustrando o interesse público que originou o processo e impondo à Administração custos processuais que poderiam ser evitados se o processo fosse descartado e reformulado enquanto se havia essa oportunidade - afora a própria persistência das necessidades não atendidas, cenário que potencialmente pode comprometer, inclusive, a evolução das políticas públicas educacionais e os projetos estratégicos da autarquia.

Portanto, presentes os requisitos para promoção do ato administrativo, a medida de revogação para reavaliação do processo de contratação pública e reelaboração dos artefatos de planejamento, com vista a assegurar o resultado de contratação mais vantajoso para o FNDE.

4.3. Da necessidade de aprimoramento do Termo de Referência

Quanto à elaboração do Termo de Referência, diante das situações observadas, verificamos a necessidade de revisão dos seguintes pontos:

- a) melhor clarificação do modelo de serviço e do modelo de remuneração (simplificação), de modo a garantir que todos os licitantes tenham condições de compreendê-los efetivamente;
- b) definir o valor da remuneração mínima dos trabalhadores da empresa contratada para prestar os serviços, considerando a exceção contida no inc. IV do art. 5º da Instrução Normativa nº 05/2017/SEGES;
- c) revisar a pesquisa de preços de mercado, considerando os valores médios de remuneração praticados no mercado para todos os perfis profissionais envolvidos, de modo a retificar/ratificar a estimativa de preços da contratação; e
- d) planejar a realização de consulta e/ou audiência pública prévia à realização da nova licitação para colher contribuições do mercado acerca da modelagem do serviço e do processo de contratação como um todo.

4.4. Da necessidade de reformulação da documentação em virtude do encerramento da vigência da Lei nº 8.666/1993

É fato que a Lei nº 8.666/1993, que regia o processo licitatório em questão, encerrou sua vigência em 31/12/2023 - conforme previsão contida no art. 193 da Lei nº 14.133 de 2021. Data a partir da qual, obrigatoriamente, todos os processos licitatórios passaram a ser regidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021).

A [PORTARIA SEGES/MGI Nº 1.769, DE 25 DE ABRIL DE 2023](#), estabeleceu o prazo de até 29/12/2023 para publicação de editais baseadas na Lei nº 8.666/1993 - data a partir da qual só seria possível inserir no respectivo sistema de compras editais baseados na nova legislação. Portanto, considerando não ser mais possível publicar editais com base na legislação anterior, é necessário adequar o processo à Lei 14.133 e, consequentemente às respectivas instruções normativas que regulam os processos com base nessa legislação - medida a ser adotada pela Equipe de Planejamento da Contratação.

Como será produzida nova documentação, baseada em distinto regramento, para além das alterações a serem implementadas, é de se compreender que também se fará necessária nova apreciação pelo órgão competente de assessoramento jurídico - não sendo, portanto, legalmente possível simplesmente uma republicação do Edital.

4.5. Da inexistência de direito adquirido

Nas licitações regidas pela Lei nº 8.666/1993 não há constituição de direito relativo à celebração de contrato em favor do licitante vencedor senão tão somente após sua convocação para assinatura do termo contratual propriamente dito. Assim, considerando que o referido certame foi suspenso ainda na fase de análise das propostas, imediatamente após a fase de lances, sem convocação para assinatura de contrato, inexiste direito subjetivo à contratação para qualquer dos licitantes.

4.6. Do contraditório e de ampla defesa

A Lei nº 8.666/1993 não exige a manifestação dos licitantes, em sede de contraditório e ampla defesa, quando da revogação da licitação. Limitando-se a indicar, em seu art. 49, §3º, que “caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa”.

Nesse sentido, o *Superior Tribunal de Justiça* possui diversos julgados que ressalvam a aplicação do art. 49, §3º, nas hipóteses de revogação de licitação antes de sua homologação. Esse entendimento aponta que o

contraditório e a ampla defesa somente seriam exigíveis quando o procedimento licitatório tiver sido concluído:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 49, § 3º, DA LEI 8.666/93. (...) 5. Só há aplicabilidade do § 3º, do art. 49, da Lei 8.666/93, quando o procedimento licitatório, por ter sido concluído, gerou direitos subjetivos ao licitante vencedor (adjudicação e contrato) ou em casos de revogação ou de anulação onde o licitante seja apontado, de modo direto ou indireto, como tendo dado causa ao proceder o desfazimento do certame” (MS 7.017/DF, Rel. Min. José Delgado, DJ de 2/4/2001)

Nos processos licitatórios de qualquer espécie, antes da homologação, têm os concorrentes expectativa de direito ao resultado da escolha a cargo da Administração, não sendo pertinente se falar em direito adquirido. Verifica-se, pelo documentos acostados aos autos, que o procedimento licitatório ainda estava em curso e, ao titular de mera expectativa, não se abre o contraditório”. (...) a revogação da licitação, quando antecedente da homologação e adjudicação, é perfeitamente pertinente e não enseja contraditório. Só há contraditório antecedendo a revogação quando há direito adquirido das empresas concorrentes, o que só ocorre após a homologação e adjudicação do serviço licitado” (RMS 23.402/PR, 2a Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 2.4.2008).

O *Tribunal de Contas da União*, no julgamento que originou o Acórdão 2.656/19-Plenário, o Tribunal de Contas da União adotou jurisprudência igualada ao entendimento do STJ:

Somente é exigível a observância das disposições do art. 49, § 3º, da Lei 8.666/1993 quando o procedimento licitatório, por ter sido concluído com a adjudicação do objeto, gera direitos subjetivos ao licitante vencedor ou em casos de revogação ou de anulação em que o licitante seja apontado, de modo direto ou indireto, como o causador do desfazimento do certame.

Também versa o *Tribunal de Contas da União*, no Acórdão 111/2007 Plenário:

A revogação de licitação em andamento com base em interesse público devidamente justificado não exige o estabelecimento do contraditório e ampla defesa, visto que não se concretizou o direito adquirido nem o ato jurídico perfeito, decorrente da adjudicação do objeto licitado. (Sumário)

Segundo essa visão o §3º do art. 49 não se aplica indistintamente a todas as hipóteses em que a administração pretende revogar o certame: haveria necessidade de dar oportunidade de contraditório e ampla defesa antes da revogação de licitação apenas quando já se adjudicou o seu objeto ou quando se imputar a causa do desfazimento ao próprio licitante. Indispensável, no entanto, em atenção aos princípios da transparência e da motivação, é que o gestor sempre deverá evidenciar as razões supervenientes que fundamentaram a conclusão pela revogação do certame e também os motivos de não prosseguir com a licitação [Barcelos, D. Revogação, Anulação, Cancelamento (?) de licitação e a necessidade de abertura ao contraditório e ampla defesa. O Licitante. Acessível em: <https://www.licitante.com.br/revogacao-anulacao-cancelamento-contraditorio/>].

4.7. Da necessidade de revisão da demanda

Aos elementos acima, adicionamos, ainda, a necessidade de revisão da processo em virtude da possibilidade de reorganização/acréscimo de perfis para atender necessidades complementares advindas do Documento de Formalização de Demanda nº 136/2023 (3918500), registrado em 27/12/2023, que tem por objeto a necessidade de contratação de serviços de apoio técnico especializado às atividades de gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação, no sentido de possibilitar a avaliação de eventual unificação das duas demandas que envolvem, ambas, a contratação de serviços técnicos especializados em atividades de Tecnologia da Informação e Comunicação - o que, potencialmente, pode resultar na racionalização dos procedimentos administrativos envolvidos.

5. CONCLUSÃO

Tendo em vista os princípios administrativos da conveniência e da oportunidade, considerando a necessidade de aprimoramentos técnicos no Termo de Referência, revisão da Pesquisa de Preços de Mercado, revisão da demanda e adequação do processo à nova Lei 14.133/2021, visando, ainda, prover adequado tratamento aos riscos identificados, conforme explanados nesta NOTA TÉCNICA,

entendemos ser medida efetiva promover a revogação do Pregão Eletrônico nº 13/2023, cuja DIRTÍ é área demandante da contratação, para adoção das medidas corretivas necessárias à garantia do atendimento do interesse público pretendido pela contratação.

É nossa manifestação. À consideração superior,

EDINILSON FERREIRA DE SOUZA
Integrante Técnico Titular

THACIANA GUIMARÃES DE OLIVEIRA CERQUEIRA
Coordenadora-Geral de Governança de TI

De acordo, encaminhe-se.

DELSON PEREIRA DA SILVA
Diretor de Tecnologia e Inovação



Documento assinado eletronicamente por **THACIANA GUIMARAES DE OLIVEIRA CERQUEIRA, Coordenador(a)-Geral de Governança de TI**, em 19/01/2024, às 12:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015](#), respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016](#).



Documento assinado eletronicamente por **EDINILSON FERREIRA DE SOUZA, Técnico(a) em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais**, em 19/01/2024, às 12:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015](#), respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016](#).



Documento assinado eletronicamente por **DELSON PEREIRA DA SILVA, Diretor(a) de Tecnologia e Inovação**, em 19/01/2024, às 16:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015](#), respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.fnde.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3926564** e o código CRC **C486F834**.