



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE SERVIÇOS SEM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA

PARECER n. 00274/2024/CGSEM/SCGP/CGU/AGU

NUP: 08200.025316/2023-64

INTERESSADOS: POLÍCIA FEDERAL

ASSUNTOS: AQUISIÇÃO

EMENTA: 1) Direito Administrativo. 2) Licitações e contratos. 3) Contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com base na hipótese descrita no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. 4) Análise jurídica adstrita a aspectos formais e relativos à legalidade do procedimento, sem incursões quanto ao mérito administrativo. 5) Aprovação condicionada ao cumprimento das recomendações destacadas em negrito ao longo da fundamentação.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, do SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS - SERPRO, para a prestação de "serviço especializado em Tecnologia da Informação, especificamente o DaaS – Dados como Serviço, com o objetivo central de proporcionar a extração eficiente e segura de dados brutos de diversos sistemas utilizados pelas entidades da administração pública federal".

2. O valor total estimado da contratação é de R\$ 234.904,66 (duzentos e trinta e quatro mil novecentos e quatro reais e sessenta e seis centavos).

3. Dos documentos que instruem o processo, importa destacar os seguintes:

- Documento de formalização da demanda (31654889 e 34101220);
- Ato de designação dos servidores para compor a Equipe de Planejamento da Contratação (32369592), em relação ao qual os respectivos indicados manifestaram ciência expressa (31654889, 32368129 e 31752659);
- Estudo Técnico Preliminar (33057608);
- Mapa de Riscos (33014913);
- Relatório de pesquisa de preços e nota técnica de análise crítica (34143908);
- Termo de Referência e Anexos (34101258);
- Despacho DLOG/PF (34149286);
- Minuta de despacho de autorização da autoridade competente para a contratação direta, com base na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso I do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 (34254222);
- Atestado de conformidade de pesquisa de preços nº 34321973/2024-SECOM/DICON/CGAD/DLOG/PF (34321973);
- Extratos de consulta ao SICAF e de Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica realizada no "site" do TCU, Certidão negativa de débitos trabalhistas, Certidão negativa obtida a partir de consulta ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, Certidão negativa de licitantes inidôneos e extrato de consulta ao CADIN (34372012);

- o Minuta de contrato de adesão para prestação de serviços especializados de tecnologia da informação (34341634);
- o Declaração de Disponibilidade Orçamentária (34648217);
- o Listas de verificação (34692062).

4. É o relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA

II.1. Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

5. Convém registrar, inicialmente, que esta manifestação toma por base os elementos constantes dos autos do processo até a presente data e que compete à Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo permitido adentrar no mérito da conveniência e da oportunidade dos atos praticados no âmbito de atuação do gestor público, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, conforme recomendação da Consultoria-Geral da União, contida no Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas, que dispõe:

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.

6. Com efeito, a função de um órgão de consultoria consiste em 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 acrescentar 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.

7. Vale lembrar, ainda, que as recomendações contidas neste parecer 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 se deve acatá-las ou não. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

II.2 Limites de contratação previstos no Decreto nº 10.193/2019

8. O Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, estabeleceu limites e instâncias de governança para contratação de bens e serviços e para realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo Federal, prevendo, em seu art. 3º, a necessidade de autorização específica para a celebração/prorrogação de contratos administrativos relativos a atividades de custeio. Vejamos:

Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o caput poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º:

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento,

orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.

§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.

9. A Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, que estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193/2019, define as atividades de custeio como "aquelas diretamente relacionadas às atividades comuns a todos os órgãos e entidades que apoiam o desempenho de suas atividades institucionais", de modo que o enquadramento do objeto da contratação como atividade de custeio deve considerar a natureza das atividades contratadas, e não a classificação orçamentária da despesa (art. 2º, *caput* e parágrafo único).

10. O art. 3º da Portaria ME nº 7.828/2022 acrescenta que a autorização da autoridade competente pode ser dada "em qualquer fase do processo de contratação até antes da assinatura do contrato ou do termo aditivo de prorrogação".

11. No caso em análise, não obstante constar na lista de verificação que a regra prevista no art. 3º do Decreto 10.193/2019 não se aplica à contratação pretendida (34692062), **recomenda-se à autoridade administrativa que ateste expressamente se o objeto da contratação envolve ou não atividade de custeio, adotando, em caso positivo, as providências necessárias para que a respectiva autorização seja assinada em momento prévio à celebração do contrato**, conforme estabelece o art. 3º da Portaria ME nº 7.828/2022.

I.3. Submissão dos processos de contratações de TIC à aprovação técnica prévia do Órgão Central do SISP

12. O art. 1º, § 2º, da IN SGD/ME nº 94/2022, determina que "os órgãos e entidades deverão observar os 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".

13. Nesse sentido, a Instrução Normativa SGD/MGI nº 6, de 29 de março de 2023, que regulamenta os requisitos e procedimentos para aprovação de contratações ou de formação de atas de registro de preços, a serem efetuados por órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo federal, relativos a bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação - TIC, prevê, em seu art. 2º, que os órgãos da Administração Pública Federal devem 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 quando o valor global estimado do objeto for igual ou superior a 20 (vinte) milhões de reais.

14. No caso em análise, como o valor total estimado da contratação é de R\$ 234.904,66 (duzentos e trinta e quatro mil novecentos e quatro reais e sessenta e seis centavos), a referida autorização não se faz necessária.

II.4. Da programação estratégica da contratação

15. As contratações de soluções de TIC, segundo o art. 6º da IN SGD/ME nº 94/2022, 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, e suas atualizações; II - alinhadas à Estratégia de Governo Digital, instituída pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, e suas atualizações; e; III - integradas à Plataforma gov.br, nos termos do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, e suas atualizações, quando tiverem por objetivo a oferta digital de serviços públicos. O art. 7º, por sua vez, enuncia que elas também devem estar previstas no Plano de Contratações Anual.

16. Nesse sentido, consta dos itens 3.15 e 3.16 do Termo de Referência que o objeto da contratação "está previsto no Plano de Contratações Anual 2024" e "também está alinhado com a Estratégia de Governo Digital 2020 a 2023 (considerando a previsão de novo lançamento para março/2024) e em consonância com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) 2020-2023 (prorrogado para 2024) da Polícia Federal". **Tendo em vista que já estamos em abril de 2024, recomenda-se que equipe de planejamento da contratação certifique nos autos se a contratação pretendida está alinhada à Estratégia de Governo Digital 2024-2027.**

17. Registre-se que foi informado, no item 3.17, que, por tratar de oferta de serviços públicos digitais, o objeto da contratação será integrado à Plataforma Gov.br, nos termos do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, e suas atualizações.

II.5. Desenvolvimento nacional sustentável: critérios de sustentabilidade.

18. As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133/2021 c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305/2010).

19. No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133/2021).

20. São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação. É de fundamental importância consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, no qual podem ser extraídos subsídios orientadores das ações de sustentabilidade.

21. Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n. 12.305/2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

22. É obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, o qual já foi citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão 1056/2017-Plenário.

23. Saliente-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente, desde que observados os demais princípios licitatórios.

24. Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos:

- a) definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial
- b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame (quando for o caso); e,
- c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

25. Importa destacar a seguinte orientação contida no PARECER 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00525/2021/GAB/CGU/AGU, da Consultoria-Geral da União:

- I. Os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases

de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos;

II. A impossibilidade de adoção de tais critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas deverá ser justificada pelo gestor competente nos autos do processo administrativo, com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito;

III. Recomenda-se aos agentes da administração pública federal encarregados de realizar contratações públicas, que, no exercício de suas atribuições funcionais, consultem o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União.

26. Assim, cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos serviços a serem contratados, o que foi devidamente observado, no caso, no item 4.34 da minuta do Termo de Referência.

II.6. Pressupostos legais para a contratação direta com base na hipótese de inexigibilidade de licitação descrita no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021

27. O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabelece a obrigatoriedade de realização do procedimento de licitação pelos entes da Administração Pública, ressalvando, porém, as exceções legalmente previstas, nas quais é permitida a contratação direta, seja por inexigibilidade de licitação, seja por dispensa.

28. Segundo Marçal Justen Filho, “a Constituição acolheu a presunção (absoluta) de que prévia licitação produz a melhor contratação – entendida como aquela que assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, com observância do princípio da isonomia. Mas a própria Constituição se encarregou de limitar tal presunção absoluta, facultando contratação direta nos casos previstos em lei” (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005).

29. A dispensa ocorre quando a licitação seria possível, em tese, em face da necessidade pública específica e da existência de bens e serviços disponíveis, mas razões de ordem superior de interesse público justificam a contratação direta, sem a licitação. Já a inexigibilidade incide quando a licitação é inteiramente descabida porque inviável a competição pela singularidade do objeto visado ou do ofertante do serviço ou do produto desejado, ou seja, apenas um fornecedor poderá atender ao interesse público.

30. Em suma, nos casos de inexigibilidade o procedimento licitatório é materialmente impossível ou desnecessário, na medida em que não será eficaz para o atendimento do interesse público, enquanto na dispensa há possibilidade de realizar-se a licitação, mas, em razão das características do caso concreto, mostra-se mais vantajosa e conveniente a contratação direta, cabendo à Administração Pública analisar, em cada caso, a sua conveniência e oportunidade.

31. O art. 74 da Lei nº 14.133/21 traz hipóteses de inexigibilidade de licitação em seus incisos, todavia, elas são meramente exemplificativas. Ou seja, qualquer situação em que fique comprovada a inviabilidade de competição pode ser enquadrada na hipótese de inexigibilidade de licitação abrangida pelo *caput* do art. 74 da referida Lei.

32. No caso dos autos, a autoridade administrativa enquadrou a dispensa de licitação na hipótese descrita no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que dispõe:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou **contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos**; (g.n.)

(...)

33. No Estudo Técnico Preliminar 91/2023 (33057608) o órgão aponta as razões pelas quais a contratação do serviço prestado pelo SERPRO é o único meio viável para alcançar o interesse público, destacando que o produto *DaaS*, comercializado pela empresa mencionada, “atende a todos os requisitos funcionais desejados em relação à quantidade de dados (virtualmente todos os dados relativos a diárias e passagens), tempo até extração (duração da execução do código), atualização dos dados (dados extraídos em tempo real, no caso do SCDP), necessidade de pós-tratamento (dados extraídos

de maneira estruturada) e uso pela PF (são criados bancos de dados virtuais específicos da Polícia Federal, no caso do SCDP)" (item 10.5).

34. A minuta do Termo de Referência 6/2024 (34101258) também atesta que a contratação do sistema *DaaS*, operacionalizado e disponibilizado com exclusividade pelo SERPRO, destaca-se como a melhor solução tecnológica entre as alternativas avaliadas, com base nas razões apresentadas em seu item 3:

3. FUNDAMENTAÇÃO E DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

3.1. A presente contratação justifica-se como uma decisão estratégica e essencial para responder às necessidades de gestão de dados na administração pública federal, particularmente na Polícia Federal. Esta necessidade é ampliada pela complexidade e pelo volume crescente de dados gerados pelos sistemas governamentais. Destacam-se aqui os dados provenientes do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) e do sistema Tesouro Gerencial, ambos com bancos de dados sob administração do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

3.2. O SCDP é uma ferramenta essencial para o registro e controle das viagens realizadas no interesse dos órgãos vinculados ao Governo Federal. A eficácia do SCDP em gerir e monitorar despesas com diárias e passagens é fundamental para a Polícia Federal, garantindo uma gestão eficiente dos recursos públicos. No entanto, a extração de dados gerenciais do SCDP apresenta desafios significativos, especialmente devido à dispersão e à forma de apresentação dos dados.

3.3. Atualmente, os relatórios gerados pelo SCDP são desordenados e não estruturados, de maneira que não facilita as análises gerenciais. Esses desafios incluem a necessidade de acesso a múltiplas páginas para a compilação de dados, um processo que não só é demorado, mas também sujeito a inconsistências e atrasos. Além disso, a necessidade de constante verificação e revalidação dos dados, junto com o tempo e os recursos dedicados a tentativas de extração manual, representam um uso ineficiente dos recursos da Polícia Federal.

3.4. Da mesma forma, o sistema Tesouro Gerencial, fundamental na administração de dados financeiros e orçamentários, também necessita de uma solução que automatize a extração dos dados. A implementação do promete trazer benefícios *DaaS* significativos para esses sistemas, permitindo uma gestão de dados mais eficiente e estruturada.

3.5. A adoção da solução oferecida pelo SERPRO permitirá superar essas dificuldades, fornecendo acesso direto, estruturado e atualizado aos dados. Esta solução visa disponibilizar os dados em formatos integráveis e analisáveis, o que é necessário para melhorar a tomada de decisões e a alocação de recursos na Polícia Federal.

3.6. A solução proposta oferece uma plataforma eficiente de acesso em tempo real a bancos de dados virtualizados. Esta plataforma não somente promove eficiência na extração e análise de dados, mas também assegura a integridade e a segurança das informações. Além disso, sua base em *cloud computing* oferece escalabilidade e flexibilidade, permitindo adaptação às necessidades específicas da Polícia Federal.

3.7. A escolha pela solução é justificada por sua funcionalidade em fornecer uma ferramenta abrangente e segura para o gerenciamento de dados, em alinhamento com as boas práticas de TI e atendendo às exigências específicas da Polícia Federal. Além disso, o sistema satisfaz os requisitos tecnológicos de desempenho, flexibilidade, funcionalidade, segurança e disponibilidade.

3.8. Entre as alternativas avaliadas, destaca-se como a melhor solução tecnológica, apesar de ser uma opção paga, pois permite a extração personalizada dos dados dos sistemas de interesse. A ferramenta facilita a automação do processo de extração, oferecendo acesso direto ao banco de dados em tempo real, assegurando a obtenção das informações atualizadas e em um formato estruturado. Portanto, conclui-se que a solução *DaaS* atende aos requisitos técnicos necessários para a contratação.

(...)

35. Em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, que impõe à Administração o dever de "demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos", foi juntada aos autos declaração do SERPRO atestando que "tem exclusividade na prestação de serviços correlatos ao produto DaaS (Dados como Serviço)" (34101258, p. 37).

II.7. Das etapas do planejamento da contratação

36. A IN SGD/ME nº 94/2022 prevê, no art. 8º, que as contratações de soluções de TIC deverão seguir três fases, a saber: I - Planejamento da Contratação; II - Seleção do Fornecedor; e III - Gestão do Contrato.

37. De acordo com o art. 10 da IN SGD/ME nº 94/2012, 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: a) Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação; b) Estudo Técnico Preliminar da Contratação; c) Termo de Referência; d) Análise de Riscos.

38. O cumprimento de tais exigências pode ser aferido a partir dos seguintes documentos juntados aos autos: Documento de formalização da demanda (31654889 e 34101220); decisão da autoridade competente sobre o prosseguimento da contratação e ato de instituição da Equipe de Planejamento da Contratação (32369592), com manifestação de ciência expressa por parte dos indicados acerca das suas atribuições (31654889, 32368129 e 31752659); Estudo Técnico Preliminar (33057608); Termo de Referência (34101258); e Mapa de Riscos (33014913).

39. **Recomenda-se que, ao elaborar os documentos previstos na IN SGD/ME nº 94/2022, sejam sempre observados os modelos contidos no Portal do Governo Digital (<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/templates-e-listas-de-verificacao>). Além disso, é necessário que a Área Administrativa esclareça nos autos se o ato de instituição da Equipe de Planejamento da Contratação foi devidamente publicado, em cumprimento ao disposto no inciso IV do art. 10 da IN SGD/ME nº 94/2022.**

II.7.1. Documento de oficialização da demanda e instituição da Equipe de Planejamento da Contratação

40. Consoante o art. 2º, inciso X, da IN SGD/ME nº 94/2022, o documento de oficialização da demanda é o *"documento que contém o detalhamento da necessidade da Área Requisitante da solução a ser atendida pela contratação."* Nessa linha, seus requisitos específicos foram traçados no art. 10 da mesma IN, quais sejam: I - necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas do órgão ou entidade, bem como o seu alinhamento ao PDTIC e ao Plano Anual de Contratações; II - explicitação da motivação e dos resultados a serem alcançados com a contratação da solução de TIC; III - indicação da fonte dos recursos para a contratação; e IV - indicação do Integrante Requisitante para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.

41. No caso em exame, foram juntados aos autos dois Documentos de Oficialização de Demanda (31654889 e 34101220), **devendo a Administração observar se eles contemplam todos os requisitos indicados no § 1º do art. 10 da IN nº 94/2022.**

42. Também consta dos autos o ato de designação da Equipe de Planejamento da Contratação (32369592) composta por integrantes técnico, requisitante e da área administrativa, nos termos do art. 10 da IN SGD/ME nº 94/2022. Em relação a esse ponto, **alerta-se a Administração para a necessidade de observância integral dos seguintes parágrafos do art. 10 da IN SGD/ME nº 94/2022, in verbis:**

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

§ 5º A indicação e a designação da autoridade máxima da Área de TIC para integrar a Equipe de Planejamento da Contratação somente poderá ocorrer mediante justificativa fundamentada nos autos. (Alterado pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021)

43. Cumpre ressaltar, ainda, que, nos termos do art. 9º, §§5º e 6º, a Equipe de Planejamento da contratação deverá realizar todas as atividades das etapas de Planejamento da Contratação e manter registro histórico de: I - fatos relevantes ocorridos, a exemplo de comunicação e/ou reunião com fornecedores, comunicação e/ou reunião com grupos de trabalho, consulta e audiência públicas, decisão de autoridade competente, ou quaisquer outros fatos que motivem a revisão dos artefatos do Planejamento da Contratação; e II - documentos gerados e/ou recebidos, a exemplo dos artefatos previstos nesta norma, pesquisas de preço de mercado, e-mails, atas de reunião, dentre outros.

II.7.2. Estudo Técnico Preliminar

44. A fase seguinte consiste no Estudo Técnico Preliminar da Contratação, cujo art. 11 da IN SGD/ME nº 94/2022, prevê os requisitos técnicos mínimos a serem obrigatoriamente observados pela Administração:

Art. 11. O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo, no mínimo, as seguintes tarefas:

I - definição e especificação das necessidades de negócio e tecnológicas, e dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução de TIC, contendo de forma detalhada, motivada e justificada, inclusive quanto à forma de cálculo, o quantitativo de bens e serviços necessários para a sua composição;

II - análise comparativa de soluções, que deve considerar, além do aspecto econômico, os aspectos qualitativos em termos de benefícios para o alcance dos objetivos da contratação, observando:

a) necessidades similares em outros órgãos ou entidades da Administração Pública e as soluções adotadas;

b) as alternativas do mercado;

c) a existência de **softwares** disponíveis conforme descrito na Portaria STI/MP nº 46, de 28 de setembro de 2016, e suas atualizações;

d) as políticas, os modelos e os padrões de governo, a exemplo dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - ePing, Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico - eMag, Padrões Web em Governo Eletrônico - ePwg, padrões de **Design System** de governo, Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil e Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil, quando aplicáveis;

e) as necessidades de adequação do ambiente do órgão ou entidade para viabilizar a execução contratual;

f) os diferentes modelos de prestação do serviço;

g) os diferentes tipos de soluções em termos de especificação, composição ou características dos bens e serviços integrantes;

h) a possibilidade de aquisição na forma de bens ou contratação como serviço;

i) a ampliação ou substituição da solução implantada; e

j) as diferentes métricas de prestação do serviço e de pagamento;

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

a) cálculo dos custos totais de propriedade (**Total Cost Ownership - TCO**) por meio da obtenção dos custos inerentes ao ciclo de vida dos bens e serviços de cada solução, a exemplo dos valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia técnica estendida, manutenção, migração e treinamento;

e

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

IV - estimativa do custo total da contratação; e

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

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

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

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

45. Em alinhamento ao § 7º do art. 9º da IN SGD/ME nº 94/2022, o Estudo Técnico Preliminar deverá ser confeccionado utilizando o sistema ETP Digital, disponibilizado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

46. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, verifica-se que o ETP juntado aos autos (33057608) contém os elementos mínimos dispostos no art. 11 da IN SGD/ME nº 94/2022.

47. Advirta-se que a aferição da adequação do Estudo Técnico Preliminar da Contratação ao art. 11 da IN SGD/ME nº 94/2022 faz-se apenas sob o aspecto formal, uma vez que não compete a este órgão consultivo se posicionar sobre temas não jurídicos, como, por exemplo, os assuntos técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade, conforme Enunciado de Boas Práticas Consultivas nº 7 da Consultoria - Geral da União.

48. **Em atendimento ao disposto no art. 8º, § 2º, da IN SGD/ME nº 94/2022, recomenda-se que a autoridade competente certifique nos autos se foi seguido o modelo publicado pelo Órgão Central do SISP. Além disso, por força da exigência prevista no art. 11, § 2º da IN SGD/ME nº 94/2022, o ETP deve ser aprovado e assinado pelos Integrantes Técnico e Requisitante da Equipe de Planejamento da Contratação e também pela autoridade máxima da Área de TIC.**

II.7.3. Termo de Referência

49. De acordo com o art. 9º da IN SGD/ME nº 94/2022, a elaboração do Termo de Referência está inserida na fase do planejamento da contratação, após a instituição da Equipe de Planejamento da Contratação e elaboração do Estudo Técnico Preliminar, sendo obrigatória, inclusive, nos casos de dispensa de licitação, *in verbis*:

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.

§ 1º Salvo nas situações tratadas no § 1º do art. 1º desta Instrução Normativa, é obrigatória a execução de todas as etapas da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de:

(...)

II - dispensa de licitação ou licitação dispensada;

(...)

50. Ao tratar especificamente do Termo de Referência a ser elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação a partir do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, **o art. 12 da IN SGD/ME nº 94/2022, cuja observância recomenda-se**, enumera as informações que nele devem ser necessariamente incluídas:

Art. 12. O Termo de Referência 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.

(...)

§ 6º O Termo de Referência será assinado pela Equipe de Planejamento da Contratação e pela autoridade máxima da Área de TIC e aprovado pela autoridade competente.

(...)

51. Cabe, portanto, à Equipe de Planejamento da Contratação, guiando-se pelo Estudo Técnico Preliminar da contratação, elaborar o Termo de Referência de acordo com as necessidades e peculiaridades do órgão demandante, não se afastando das diretrizes estabelecidas no modelo padronizado publicado pelo Órgão Central do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), conforme prevê o art. 42, parágrafo único da IN SGD/ME nº 94/2022:

Art. 42. Aplica-se subsidiariamente às contratações de serviços de TIC o disposto em regulamento editado pelo Órgão Central do SISG para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta, desde que não contrarie ou substitua as disposições desta Instrução Normativa.

Parágrafo único. Não há aplicação subsidiária se houver tratamento específico em norma, guia, manual ou modelo publicados pelo Órgão Central do SISP. (grifei)

52. Acrescente-se que os órgãos da Administração deverão usar modelos padronizados documentos da fase interna da licitação como medida de eficiência e celeridade administrativa, conforme previsto no inciso IV do art. 19 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

(...)

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

(...)

53. Tal postulado foi registrado na quarta edição do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, por meio do Enunciado BPC nº 06:

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

54. Cumprindo tais orientações, o órgão juntou aos autos o Termo de Referência 6/2024 (34101258). Verifica-se, entretanto, que **tal documento foi elaborado a partir do modelo antigo da AGU (Atualização: dezembro/2022), recomendando-se que ele seja atualizado/adaptado com base no modelo "Termo de Referencia Serviços TIC - Lei 14.133 (maio/23)".** Ademais, em atenção ao disposto no art. 12, § 6º, da IN SGD/ME nº 94/2022, recomenda-se que

o TR seja "assinado pela Equipe de Planejamento da Contratação e pela autoridade máxima da Área de TIC e aprovado pela autoridade competente".

55. Em relação aos aspectos técnicos do serviço (exemplo: forma de prestação dos serviços, execução dos serviços, materiais a serem disponibilizados, dentre outros) não cabe a esta Consultoria Jurídica emitir recomendações, mas apenas alertar a Administração para a necessidade de conferir se todas as especificações estão adequadas, suficiente e objetivamente descritas. Tal precaução deve nortear o gestor público, responsável, em última instância, pelo serviço, a fim de evitar que o licitante vencedor venha a realizar um serviço ou utilizar um material inadequado ou de qualidade inferior, sob a alegação de que o objeto realizado ou fornecido corresponde exatamente ao descrito naquela peça.

II.7.4. Gerenciamento de Riscos

56. Durante a fase de planejamento, a Equipe de Planejamento de Contratação deverá identificar e analisar os principais riscos associados à contratação, avaliar e selecionar as respostas aos riscos identificados, bem como produzir o Mapa de Gerenciamento de Riscos, conforme previsto no art. 38, § 1º, da IN SGD/ME nº 94/2022:

Art. 38. O gerenciamento de riscos deve ser realizado em harmonia com a Política de Gestão de Riscos do órgão prevista na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, registrando-se o alinhamento no Mapa de Gerenciamento de Riscos.

§ 1º Durante a fase de planejamento, a equipe de Planejamento da Contratação deve proceder às ações de gerenciamento de riscos e produzir o Mapa de Gerenciamento de Riscos que deverá conter no mínimo:

I - identificação e análise dos principais riscos, consistindo na compreensão da natureza e determinação do nível de risco, mediante a combinação do impacto e de suas probabilidades, que possam comprometer a efetividade da contratação, bem como o alcance dos resultados pretendidos com a solução de TIC;

II - avaliação e seleção da resposta aos riscos em função do apetite a riscos do órgão; e

III - registro e acompanhamento das ações de tratamento dos riscos.

57. Consta dos autos o Mapa de Gerenciamento de Riscos (33014913).

58. Tratando-se de documento de conteúdo eminentemente técnico, não cabe a esta Diretoria de Contratação de Serviços sem Mão de Obra Exclusiva a análise de seu conteúdo. No caso, **recomenda-se que o referido documento seja assinado por todos os integrantes da equipe de planejamento da contratação, nos termos do art. 38, § 5º da IN SGD/ME nº 94/2022, bem como seja certificado que o Mapa de Gerenciamento de Riscos contém, no mínimo, as informações listadas no art. 38, § 1º, da referida Instrução Normativa.**

II.8. Análise dos demais elementos que devem compor a instrução do processo de contratação direta

59. Ainda que seja relativizada a observância de alguns dos procedimentos relativos às modalidades de licitação, é importante esclarecer que a contratação direta não dispensa a realização de um procedimento formal, destinado a justificar a escolha da contratação e o delineamento dos seus parâmetros objetivos.

60. Para tanto, o art. 72 da Lei nº 14.133/2021 prevê a necessidade de instrução do processo de contratação direta com o seguintes documentos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

61. Passa-se à análise de alguns desses elementos:

a) Objeto da contratação e sua justificativa

62. A descrição do objeto da contratação consta do item 1.1 do Termo de Referência (34101258), nos termos seguintes:

1.1 Contratação de serviço especializado em Tecnologia da Informação, especificamente o DaaS – Dados como Serviço, com o objetivo central de proporcionar a extração eficiente e segura de dados brutos de diversos sistemas utilizados pelas entidades da administração pública federal, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento.

(...)

63. O critério de escolha do objeto é ato discricionário da autoridade administrativa, a quem compete aferir a sua adequação às finalidades institucionais, com base nos princípios da moralidade, razoabilidade, impessoalidade e eficiência, que constituem mérito insindicação por parte deste órgão jurídico.

64. O art. 13 da IN SGD/ME nº 94/2022 dispõe que 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, e deverá conter a indicação do prazo de duração do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação. Nesse sentido, o item 1.3 do Termo de Referência aponta que "o prazo de vigência da contratação é de 12 (doze) meses contados da assinatura do contrato, prorrogável para até 10 anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021".

65. Ao preencher as informações exigidas pelo módulo "Divulgação de Compras" do sistema Siasgnet, cumpre ao gestor fazer o uso de códigos de material superiores a 200.000, utilizando descritores e unidades de fornecimento pré-cadastrados no SIASG, evitando a inserção de descrições livres, conforme estabelecido no item 3 do Manual referente ao módulo "CATMAT e CATSER Catálogos de Material e Serviço", de 10/4/2014, e no item 4.1.1 do Manual relativo ao módulo "Divulgação de Compras", de 24/8/2011, ambos elaborados pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em consonância com o disposto no art. 4º, § 1º, da IN SLTI-MP 2/2011 (Acórdão nº 1324/2017 - TCU - Plenário).

66. Importa ressaltar que a relevância da seleção dos Códigos do CATMAT/CATSER adequados tem relação direta com recomendação exarada pelo TCU no Acórdão nº 435/2016-Plenário. Por isso, é conveniente que a Administração, na fase de planejamento das aquisições e contratações, antecipe a seleção dos itens do Catálogo de Serviços de TIC que está estruturado em tópicos e detalhado no documento Detalhamento dos Serviços do CATSER – TIC.

67. Em nota explicativa introduzida nos seus respectivos modelos de Termo de Referência/Projeto Básico, a Advocacia Geral da União (AGU), recomenda “descrever detalhadamente o objeto a ser contratado, com todas as especificações necessárias e suficientes para garantir a qualidade da contratação”. E arremata: "Deve-se levar em consideração as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos da Lei nº 4.150, de 1962”.

68. Na situação em que a descrição do material ou serviço não corresponda exatamente àquela prevista para determinado código, deve o gestor solicitar a criação de novo(s) código(s), de modo que os itens correspondam

fidedignamente ao material/serviço que se pretende contratar.

69. Quanto à justificativa para a definição do objeto contratual, assevere-se que o critério de escolha é ato discricionário da autoridade administrativa, a quem compete aferir a sua adequação às finalidades institucionais, nos moldes já referidos ao longo da presente manifestação.

70. Ainda assim, **o administrador público deverá tomar as cautelas necessárias e justificar/explicitar que as especificações correspondam àquelas essenciais e sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.**

71. No caso em análise, a justificativa para a necessidade da contratação foi apresentada no item 3 do Termo de Referência (34101258).

72. Reitere-se que não cabe ao órgão jurídico adentrar no mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada. O intuito é não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados.

73. Dessa forma, **recomenda-se que o gestor verifique se tais especificações técnicas correspondem às reais necessidade da Administração, já que este órgão jurídico não possui expertise para avaliar a amplitude das características técnicas do objeto exigidas no Termo de Referência.**

b) Quantidade demandada

74. O art. 14 da IN SGD/ME nº 94/2022 determina que "a descrição da solução de TIC como um todo deverá conter, de forma detalhada, motivada e justificada, o quantitativo de bens e serviços necessários para a sua composição, considerado todo o ciclo de vida do objeto".

75. O TCU, por seu turno, alerta que "deve ser observada a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca, bem como a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, utilizando o consumo e utilização prováveis como parâmetro para fixação dos quantitativos, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas de estimação, conforme prevê o art. 15, § 7º, I e II da Lei 8.666/93" (Acórdão 2155/2012-Plenário).

76. Portanto, para assegurar a fidelidade das quantidades estimadas, é necessário que a Administração diligencie no sentido de aferir e definir as quantidades convenientes, de acordo com os parâmetros delineados.

77. No caso dos autos, verifica-se que o quantitativo de serviços objeto da contratação foi apresentado de forma clara e detalhada, com base nos motivos delineados no item 7 do Estudo Técnico Preliminar (33057608).

c) Razões da escolha do prestador de serviços

78. Quanto à razão da escolha do contratado, ela se confunde com o próprio fundamento da inexigibilidade de licitação, amparada, pois, na existência de apenas uma prestadora apta à execução do serviço.

79. Nesse sentido, o órgão apresentou, nos itens 14, 15 e 16 do ETP, as justificativas técnica e econômica da escolha da solução, bem como as particularidades do serviço, esclarecendo que "as alternativas gratuitas existentes não atenderiam as necessidades da Polícia Federal por diferentes razões" e que "a única alternativa paga restante que permite a extração de dados do SCDP é a contratação do serviço *DaaS*, comercializado pelo SERPRO".

80. Sobre o tema, não é demais lembrar o enunciado da Súmula nº 255 do TCU, que dispõe:

SÚMULA Nº 255/TCU: Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.

d) Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária

81. O art. 68 da Lei nº 14.133/2021 determina que as habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

- I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
- II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
- IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;
- V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;
- VI - o cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal](#).

82. Para tanto, foram juntados aos autos extratos de consulta ao SICAF e de Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica realizada no "site" do TCU, certidão negativa de débitos trabalhistas, certidão negativa obtida a partir de consulta ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, certidão negativa de licitantes inidôneos e extrato de consulta ao CADIN (34372012).

83. É importante lembrar que cabe ao Administrador zelar pela efetiva validade dessas certidões por ocasião da contratação. Por isso, **recomenda-se**:

84. **i) que a autoridade responsável verifique se não há certidões de regularidade vencidas ou na iminência de expirar, bem como que providencie a juntada aos autos da certidão completa do SICAF, a fim de verificar se as ocorrências nela registradas são impeditivas à assinatura do contrato;**

85. **ii) que seja anexada aos autos a declaração atestando que a empresa cumpre o disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal;**

86. **iii) que, antes da celebração do contrato, a área responsável realize nova consulta para aferição dos requisitos de habilitação/regularidade, sendo que quaisquer pendências impeditivas da celebração do contrato constatadas devem ser sanadas antes da assinatura.**

e) Orçamento estimado e pesquisa de preços

87. Para fins de obtenção do orçamento estimado da contratação, devem ser obedecidas as regras previstas no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que dispõe:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

(...)

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, **o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.** (g.n.)

88. Além disso, devem ser observadas as normas da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências previstas em seu art. 3º:

Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo:

I - descrição do objeto a ser contratado;

II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III - caracterização das fontes consultadas;

IV - série de preços coletados;

V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;

VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;

VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

89. O art. 5º da IN SEGES/ME nº 65/2021 define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133/2021, acrescentando, em seu § 1º, que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares, respectivamente, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade.

90. Aqui, há dois pontos que precisam ser destacados. O primeiro é sobre a necessidade jurídica dessa priorização, a ser justificada nos autos quando não observada. Já o segundo refere-se ao limite temporal estabelecido para os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, voltados a evitar que os valores pesquisados já estejam desatualizados, de modo que a pesquisa de preços deve ser refeita sempre que ultrapassados o prazos previstos nos incisos do art. 5º da IN SEGES/ME nº 65/2021.

91. Convém ressaltar, ainda, a previsão do art. 6º, § 4º, da IN SEGES/ME nº 65/2021, que deve ser observada pelo consulente, no sentido de que "os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados".

92. Ao tratar das contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, o art. 7º da IN SEGES/ME nº 65/2021 prevê de forma expressa a necessidade de observância dos parâmetros previstos no art. 5º para fins de determinação do preço estimado, ressalvadas as situações descritas em seus §§ 1º e 2º:

Art. 7º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º.

§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

§ 3º Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade caso a justificativa de preços demonstre a possibilidade de competição.

(...)

93. No caso em análise, foram juntados aos autos relatório de pesquisa de preços e nota técnica de análise crítica (34143908), na qual a autoridade administrativa informa que "para a definição do valor estimado da contratação foram utilizados os parâmetros dos incisos I e II do Art. 5º da IN SEGES/ME nº 65/2021, bem como o inciso I do art. 11 da Portaria SE/MJSP nº449/2021". Acrescenta que "foram priorizadas a consulta aos sistemas oficiais de governo e às contratações similares feitas pela Administração Pública, em conformidade com o Art. 5º, §1º, da IN SEGES/ME nº 65/2021" e que "o preço estimado para a contratação considerou o mínimo de três preços como base, nos termos do Art. 6º, § 5º, da IN SEGES/ME nº 65/2021". Ao final, conclui que a pesquisa de preços foi realizada em conformidade com a IN SEGES/ME nº 65/2021 e que o preço estimado da contratação, no valor de R\$ 234.904,66 (duzentos e trinta e quatro mil novecentos e quatro reais e sessenta e seis centavos), é vantajoso para a Administração.

94. Registre-se que é de responsabilidade da autoridade contratante a verificação quanto à plausibilidade dos valores apresentados e à metodologia utilizada em sua pesquisa, não cabendo à SCGP tal exame, seja por ausência de competência legal, seja por falta de conhecimento técnico especializado ou mesmo ferramentas para avaliar a adequação das avaliações de preços realizadas nos processos submetidos à análise jurídica.

f) Disponibilidade orçamentária

95. Nos termos do *caput* do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória do processo licitatório deve compatibilizar-se com as leis orçamentárias. No mesmo sentido, o art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, prevê que o processo de contratação direta deve ser instruído com "demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido".

96. A existência de disponibilidade orçamentária, com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa, é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o art. 10, inciso IX, da Lei 8.429/1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133/2021:

Lei nº 8.429/1992:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Lei nº 14.133/2021:

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

(grifou-se)

97. Vale o alerta de que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como 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.

98. Atente-se que compete ao órgão verificar a aplicabilidade da Orientação Normativa nº 52 do Advogado-Geral da União, a fim de dispensar a necessidade da declaração acerca do cumprimento do disposto nos arts. 16 e 17 da LC nº 101/2000:

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.

99. No caso em análise, foi juntada aos autos Declaração de Disponibilidade Orçamentária (34648217) atestando a existência de suporte financeiro para atender às despesas decorrentes da contratação pretendida. **Recomenda-se que tal documento seja assinado pelo Ordenador de Despesas.**

g) Autorização expressa da autoridade competente

100. Uma vez juntada aos autos a documentação instrutória da contratação direta prevista no art. 72 Lei nº 14.133/2021, isto é, estando o feito devidamente instruído, é tempo de se providenciar a autorização da autoridade competente. Nesse sentido:

A autoridade competente, instruído todo o feito, irá decidir, ao final, se há alguma irregularidade a demandar saneamento ou anulação, se há qualquer razão para revogação por conveniência e oportunidade e, caso contrário, em ambos os casos, procederá à autorização da contratação.

(SALES, Hugo. Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei 14.133/21 - Comentada por Advogados Públicos / Organizador Leandro Sarai - São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 873)

101. Vale registrar que sob a égide da Lei nº 14.133/2021 basta uma única autorização, já que, diferentemente do regime jurídico da Lei nº 8.666/1993, que previa a necessidade dos dois atos — reconhecimento e ratificação —, o novel diploma legal trouxe disposição diversa.

102. Foi juntada aos presentes autos minuta de despacho de autorização da autoridade competente para a contratação direta, com base na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso I do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 (34254222).

103. Aqui, **recomenda-se: i) que tal manifestação seja devidamente assinada pela autoridade competente, cabendo à Administração certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação; e ii) que o ato de autorização da contratação direta seja disponibilizado em sítio eletrônico oficial (Portal Nacional de Contratações Públicas), nos termos do art. 6º, LII, e do art. 174, I, e § 2º, III, da Lei nº 14.133/2021.**

II.9. Da Minuta de Contrato

104. No ordenamento jurídico brasileiro, o contrato de adesão está previsto no art. 54 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor, que dispõe:

Art. 54. Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo.

(...)

105. Como se vê, trata-se de instrumento padronizado, em que as condicionantes da contratação são geralmente impostas pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o ente público contratante possa interferir substancialmente em seu conteúdo, o que é usual nesse tipo de avença. Nessas circunstâncias, restam duas opções aos interessados: 1) ou aceitam os termos do contrato e a ele adere; ou 2) não os aceita e não contrata.

106. A partir da leitura da minuta juntada aos presentes autos (34341634), verifica-se que, não obstante se tratar de um contrato de adesão, as cláusulas que integram tal instrumento observam, em linhas gerais, as peculiaridades da condição do ente público contratante à execução do ajuste.

107. Saliente-se que **o termo de referência e a minuta de contrato devem estar compatíveis entre si e em consonância com a proposta da fornecedora, de forma que todas as recomendações delineadas ao longo deste parecer devem ser alinhadas em todos os instrumentos, no que for cabível, para evitar imprecisões, incertezas e contradições, recomendando-se à autoridade competente a conferência minuciosa de tais instrumentos.**

108. Os dados do preâmbulo, como nome dos representantes legais, endereços, documentos, entre outros, devem ser verificados pela própria Administração, segundo o existente nos autos e nos registros administrativos. Nesse ponto, **recomenda-se que seja observada a orientação contida no PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP 00688.000716/2019-43 - seq. 618), para que não constem na minuta os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-la, por força das regras previstas na Lei nº 13.709, de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD). Para tanto, propõe-se que os representantes da Administração sejam identificados nos instrumentos contratuais "apenas com a matrícula funcional, que já é suficiente para a finalidade a que se destina e evita a necessidade de tratamento adicional e principalmente dos cuidados exigidos para evitar que números de documentos pessoais sejam eventualmente acessados indevidamente". Quanto aos representantes da contratada, propõe-se que "os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado".**

109. **Revela-se necessário, ainda, o atendimento ao exposto no art. 94, da Lei nº 14.133/2021, que impõe a divulgação do contrato firmado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), enquanto condição indispensável para a eficácia do instrumento, devendo ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de sua assinatura.**

110. A par disso, não se vislumbram outras inconsistências jurídicas que impeçam, após o atendimento das recomendações constantes nesta manifestação, a formalização do instrumento contratual pelos signatários com competência regulamentar para tal.

III - CONCLUSÃO

111. Ante o exposto, opina-se pela viabilidade jurídica da contratação direta, via inexigibilidade de licitação, com base art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, do SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS - SERPRO, **desde que atendidas as recomendações destacadas em negrito no corpo deste parecer**, abstraídas quaisquer considerações relacionadas a aspectos técnicos, administrativos e de conveniência e oportunidade, conforme orientação conferida pela Consultoria-Geral da União no enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

112. Cumpre destacar que todas as observações expostas têm como premissa a veracidade e a exatidão dos dados, informações, cálculos e valores constantes do processo, que são de responsabilidade exclusiva da Administração.

113. Nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784/1999, os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais. Todavia, ao assim proceder, o gestor público deve estar ciente de que age por sua conta e risco, sob sua exclusiva e integral responsabilidade, consoante a jurisprudência do TCU (Acórdãos nº 826/2011 e nº 521/2013 - Plenário; nº 1.449/2007 e nº 1.333/2011 - 1ª Câmara; nº 4.984/2011 - 2ª Câmara).

114. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer ou após seu afastamento de forma motivada será possível dar-se o prosseguimento do processo, nos seus demais termos, sem nova manifestação desta Diretoria de Serviços sem Mão de Obra Exclusiva - SCGP/CGU.

115. Nesse contexto, é necessário ressaltar que não integra o fluxo consultivo a fiscalização posterior de recomendações feitas na manifestação jurídica, sendo ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas, conforme o enunciado BPC AGU nº 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas.

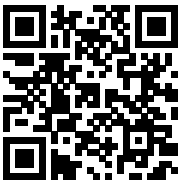
116. Por fim, sugere-se o encaminhamento dos autos ao Ilmo. Chefe da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, para fins de apreciação conclusiva, nos termos do art. 5º da PORTARIA NORMATIVA AGU Nº 83, de 27 de janeiro de 2023, de titularidade do Advogado-Geral da União.

117. À consideração superior.

Brasília, 15 de abril de 2024.

MARÍLIA PESSOA NUNES VIEIRA
Advogada da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08200025316202364 e da chave de acesso ddf58162



Documento assinado eletronicamente por MARILIA PESSOA NUNES VIEIRA, 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 1464016980 e chave de acesso ddf58162 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARILIA PESSOA NUNES VIEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 15-04-2024 18:13. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Polícia Federal

OFÍCIO Nº 263/2024/SEAPRO/GAB/PF

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

Ao Senhor

VICTOR EPITÁCIO CRAVO TEIXEIRA

Consultor Jurídico junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública

Brasília - DF

Assunto: **Solicitação de análise jurídica.**

Senhor Consultor Jurídico,

Tramita na Polícia Federal o processo **08200.025316/2023-64**, que trata de procedimento para aquisição do serviço *Data as a Service (DaaS)*, fornecido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados –SERPRO, de acordo com art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, cujo o objeto é a contratação de serviço especializado em Tecnologia da Informação, especificamente o DaaS – Dados como Serviço, com o objetivo central de proporcionar a extração eficiente e segura de dados brutos de diversos sistemas utilizados pelas entidades da administração pública federal.

De ordem do Sr. Diretor-Geral, tendo em vista a conclusão da instrução do processo no âmbito da Polícia Federal e conforme análise da Coordenação-Geral de Controle Interno deste órgão policial (SEI nº 34706862), encaminho o feito à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública solicitando análise jurídica do procedimento e manifestação.

Atenciosamente,

ANDRÉ SHIGUEYUKI KOGANEMARU

Delegado de Polícia Federal

Chefe de Gabinete substituto



Documento assinado eletronicamente por **ANDRÉ SHIGUEYUKI KOGANEMARU, Chefe de Gabinete Substituto(a)**, em 08/04/2024, às 17:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

https://sei4.pf.gov.br/sei/controlador_externo.php?

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&cv=34732043&crc=C5BDA8B7](https://sei4.pf.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&cv=34732043&crc=C5BDA8B7).

Código verificador: **34732043** e Código CRC: **C5BDA8B7**.

Setor Comercial Norte, Quadra 4, Bloco A, Torre B, 11º andar - Edifício Multibrasil Corporate, Brasília/DF
CEP 70714-903, Telefone: (61) 2024-8507

Referência: Processo nº 08200.025316/2023-64

SEI nº 34732043



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE SERVIÇOS SEM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA
DESPACHO n. 00279/2024/CGSEM/SCGP/CGU/AGU

NUP: 08200.025316/2023-64

INTERESSADOS: POLÍCIA FEDERAL

ASSUNTOS: AQUISIÇÃO

1. Aprovo o **PARECER n.00274/2024/CGSEM/SCGP/CGU/AGU**, da lavra da Advogada da União **MARÍLIA PESSOA NUNES VIEIRA**, e o acolho em seus fundamentos fáticos e jurídicos, conforme disposto no art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/1999.
2. Ao PROTOCOLO SCGP/CGU/AGU, para adoção dos registros eletrônicos pertinentes e encaminhamento dos autos ao Ilmo. Chefe da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, para fins de apreciação conclusiva, nos termos do §2º, do art. 5º, da Portaria Normativa AGU nº 83, de 27 de janeiro de 2023.

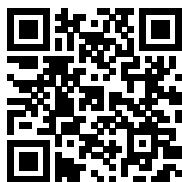
Brasília, 16 de abril de 2024.

MARIANA MONTEZ MOREIRA DE ALMEIDA^[1]
ADVOGADA DA UNIÃO
Coordenadora Geral Jurídica de Serviços sem Mão de Obra Exclusiva

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08200025316202364 e da chave de acesso ddf58162

Notas

1. [^] *Aprovação conforme art. 5º § 1º da Portaria Normativa AGU 83/2023*



Documento assinado eletronicamente por MARIANA MONTEZ MOREIRA DE ALMEIDA, 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 1469010393 e chave de acesso ddf58162 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIANA MONTEZ MOREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-04-2024 10:21. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Data de Envio:

17/04/2024 08:55:09

De:

MJ/Protocolo Geral do Ministério da Justiça <protocolo@mj.gov.br>

Para:

sera.cgad.dlog@pf.gov.br

Assunto:

SOLICITAÇÃO DE CONFIRMAÇÃO 08200.025316/2023-64

Mensagem:

Prezados,

Favor confirmar o recebimento do processo nº 08200.025316/2023-64.

Atenciosamente,

Divisão de Protocolo

(61) 2025.9986/9251