



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO
CONSULTORIA (CONSU)
RUA PEDRO VICENTE, 625, SÃO PAULO - SP - CEP 01109-010

PARECER Nº 00898/2025/CONSU/PFIFSÃO PAULO/PGF/AGU

NUP: 23305.021098/2024-95

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO - IFSAO PAULO

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CREDENCIAMENTO.

I - Lei 14.133, de 2021. Arts. 74, IV, e 79, III, da Lei n. 14.133, de 2021.

II - Contratação de Solução de tecnologia da informação para a prestação de serviços de intermediação de serviços de computação em nuvem, incluindo serviços técnicos especializados, suporte e treinamento.

III - Objeto definido pela área técnica como integrante de mercado fluido.

IV - Parecer pela regularidade do procedimento e pela aprovação das minutas, condicionada ao atendimento de todas as recomendações da presente manifestação jurídica.

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria para análise e manifestação jurídica acerca do procedimento de contratação *de Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), por meio de credenciamento, tendo por objetivo habilitar fornecedores (brokers com agregação de valor) para a prestação de serviços de intermediação de serviços de computação em nuvem, incluindo serviços técnicos especializados, suporte e treinamento*, conforme especificações, condições e critérios estabelecidos no Termo de Referência.

2. Os autos são eletrônicos, encontram-se disponibilizados no SUAP, e estão instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos:

- o Documento de Formalização da Demanda, com justificativas;
- o Pesquisa de preços;
- o Estudos Preliminares e Termos de Referência e de contrato (posteriormente substituídos);
- o Estudo Técnico Preliminar 71/2025 (posteriormente retificado);
- o Portaria designando servidores para compor a *Comissão Gerenciadora da Contratação de Credenciamento de serviços em nuvem*;
- o Termo de contrato (p. 294);
- o Matriz de Gerenciamento de Riscos;
- o Edital 55/2025 (p. 363, posteriormente substituído);
- o Portaria que designa Agentes de Contratação;
- o Portaria de delegação de competência;
- o Autorização do Reitor do IFSP: “Aprovo o Termo de Referência, autorizo a abertura dos procedimentos licitatórios e a celebração do contrato” (p. 399);
- o NOTA n. 00047/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU - solicitando adequações na instrução (p. 430/432);

- Termo de Referência 403/2025 (p. 537/640) e anexos (entre os quais o Estudo Técnico Preliminar 71/2025, p. 642/740);
- Edital 55/2025 (p. 743/752);
- Despacho solicitando análise jurídica, com pedido de urgência “*devido a necessidade da contratação encerrar esse ano*”.

3. É o breve relato.

4. Passa-se à análise jurídica, **em caráter de urgência**.

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

5. A presente manifestação jurídica tem por fim assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

6. Nossa função é justamente 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.

7. Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

8. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

9. Da mesma forma, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Em face disso, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas as publicações dos atos de nomeação/designação, ou as citações destes, da autoridade e demais agentes administrativos, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências, a fim de que possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

10. Determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade são apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

11. A presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

12. Incumbe a esta Procuradoria, órgão de execução da Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar no exame de conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do Instituto consulente, nem tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

DOS DOCUMENTOS SUBSTITUÍDOS E/OU REVISADOS

13. **A presente análise jurídica não leva em consideração as primeiras versões anexadas aos autos dos Estudos Técnicos Preliminares, Termos de Referência e de contrato. Ao que consta, tais documentos foram substituídos e/ou revisados.**

14. Parte-se da premissa de que somente os últimos documentos anexados aos autos (Termo de Referência 403/2025, p. 537/640, e anexos - entre os quais o Estudo Técnico Preliminar 71/2025, p. 642/740 e Edital 55/2025, p. 743/752) é que estão sendo considerados pela Administração. Caso não sejam, solicito o retorno dos autos, com justificativas, para nova análise jurídica.

ANÁLISE JURÍDICA

DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

15. A Instrução Normativa SEGES/MPDG n. 5, de 26 de maio de 2017, trouxe a necessidade de o órgão administrativo, em contratação de serviços, cumprir determinadas etapas com finalidade de melhor definir, justificar e estabelecer as necessidades da Administração, a começar pelo art. 1º, ao consignar:

*Art. 1º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, **no que couber**:*

I - as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato;

II - os critérios e práticas de sustentabilidade; e

III - o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver.

16. O art. 34 do referido ato normativo, assim dispõe:

*Art. 34. Os atos convocatórios da licitação e os atos relativos à dispensa ou **inexigibilidade de licitação**, bem como os contratos deles decorrentes, observarão o disposto nesta Instrução Normativa, além das disposições contidas na Lei nº 8.666, de 1993, na Lei nº 10.520, de 2002, na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, no Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, e no Decreto nº 2.271, de 1997, e serão adaptados às especificidades de cada contratação.*

17. Nos termos do art. 20 do citado instrumento normativo, o planejamento da contratação deve atender às seguintes etapas:

Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

I - Estudos Preliminares;

II - Gerenciamento de Riscos; e

III - Termo de Referência ou Projeto Básico.

*§ 1º As situações que ensejam a dispensa ou **inexigibilidade de licitação** exigem o cumprimento das etapas do Planejamento da Contratação, **no que couber**.*

*§ 2º **Salvo o Gerenciamento de Riscos relacionado à fase de Gestão do Contrato**, as etapas I e II do caput ficam dispensadas quando se tratar de:*

a) contratações de serviços cujos valores se enquadram nos limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993; ou

b) contratações previstas nos incisos IV e XI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 3º As contratações de serviços prestados de forma contínua, passíveis de prorrogações sucessivas, de que trata o art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, caso sejam objeto de renovação da vigência, ficam dispensadas das etapas I, II e III do caput, salvo o Gerenciamento de Riscos da fase de Gestão do Contrato.

18. A aplicação da IN SEGES/MPDG n. 5, de 2017, em licitações ou contratações diretas de serviços regidas pela Lei n. 14.133, de 2021, **no que couber, está expressamente prevista** no art. 1º da Instrução Normativa SEGES/ME n. 98, de 26 de dezembro de 2022.

19. No caso concreto, o órgão assessorado observou as três etapas acima referidas, pois foram efetivados estudos preliminares, termo de referência e gerenciamento de riscos das fases de planejamento da contratação e seleção do fornecedor, **mas este último também será exigido na fase de gestão do contrato e deve ser elaborado**.

DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - CREDENCIAMENTO E A NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO PRECISA DO OBJETO

20. No direito brasileiro, a licitação é a regra para as contratações realizadas pelo Poder Público, em quaisquer de seus níveis, tendo como objetivo principal selecionar a proposta que contenha as melhores e mais vantajosas condições para a Administração e, ao mesmo tempo, assegurar a concorrência igualitária entre os participantes do certame, a publicidade dos atos, a probidade, entre outros princípios.

21. A obrigatoriedade da licitação decorre de previsão expressa do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, assim redigido:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

*XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

22. O texto constitucional, contudo, no próprio dispositivo acima, ao estabelecer a exigência da licitação **ressalvados os casos especificados na legislação**, abre possibilidade de lei ordinária criar exceções à regra de licitar.

23. Partindo dessa premissa, a Lei n. 14.133, de 2021, nos arts. 74, 75 e 76, permite a contratação direta, respectivamente, por meio de processos de inexigibilidades, dispensas e licitações dispensadas, desde que atendidos os requisitos estabelecidos.

24. Os casos típicos de inexigibilidade ocorrem nas hipóteses de existência de um único fornecedor ou prestador de serviço que atenda aos requisitos necessários à satisfação do interesse público. Contudo, deve-se destacar que a inviabilidade de competição não compreende um conceito simples, nem corresponde a ideia única. Trata-se de um gênero, que congrega em sua estrutura diferentes modalidades, como ausência de pluralidade de alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo e ausência de definição objetiva da prestação (JUSTEN FILHO, Marçal, *in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos Lei 8.666/1993*, 16ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 483).

25. A inexigibilidade compreende situações em que a adoção da regra básica da licitação não constitui a via mais adequada para alcançar os objetivos perseguidos pela Administração. Impor a realização do procedimento licitatório em casos de inexigibilidade seria prejudicar a concretização do próprio interesse público.

26. A inexigibilidade de licitação pode ocorrer, mas não exclusivamente, restringindo-nos ao caso concreto, quando há inviabilidade de competição, ou seja, quando não é possível promover-se a competição em objetos que devam ou possam ser contratados por meio de *credenciamento*, segundo expressa o inciso IV do art. 74 da Lei n. 14.133, de 2021, assim redigido:

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

(...)

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

27. Mesmo antes do advento da nova lei de licitações, a figura do *credenciamento* era amplamente utilizada e reconhecida pela doutrina e jurisprudência, ainda que não estivesse explicitamente prevista no corpo do art. 25 da revogada Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que previa as hipóteses de inexigibilidade, passando a encontrar previsão clara, nos planos normativos legal e infralegal, apenas mais recentemente.

28. A IN SEGES/MPDG n. 5, de 2017, previu originariamente o tema no plano normativo infralegal, estabelecendo:

Art. 35. Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos da Advocacia-Geral União, observado o disposto no Anexo VII, bem como os Cadernos de Logística expedidos por esta Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber.

(...)

§ 2º No caso da contratação de prestação de serviços por meio do sistema de credenciamento, deverão ser observadas as diretrizes constantes do item 3 do Anexo VII-B.

(...)

ANEXO I

DEFINIÇÕES

(...)

V - CREDENCIAMENTO: ato administrativo de chamamento público destinado à pré-qualificação de todos os interessados que preencham os requisitos previamente determinados no ato convocatório, visando futura contratação, pelo preço definido pela Administração.

(...)

ANEXO VII-A

DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO

(...)

3. Das condições de participação no processo licitatório:

3.1. Deverão ser previstas nas condições de participação no processo licitatório, dentre outras, a forma de credenciamento dos licitantes, os critérios, as proibições e a possibilidade ou não da participação de cooperativas, bem como as declarações a serem prestadas;

(...)

ANEXO VII-B

DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA ELABORAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO

(...)

3. Do credenciamento

3.1. Para a contratação de prestação de serviços, os órgãos e entidades poderão utilizar o sistema de credenciamento, desde que atendidas às seguintes diretrizes:

a) justificar a inviabilidade de competição pela natureza da contratação do serviço a ser prestado;

b) comprovar que o interesse da Administração será melhor atendido mediante a contratação de um maior número de prestadores de serviço;

c) promover o chamamento público por meio do ato convocatório que definirá o objeto a ser executado, os requisitos de habilitação, as especificações técnicas indispensáveis, a fixação prévia de preços e os critérios para convocação dos credenciados;

d) garantir a igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido;

e) contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração;

3.2. O Sistema de Credenciamento ficará aberto pelo prazo estipulado no ato convocatório, renováveis por iguais e sucessivos períodos, para inscrição de novos interessados, desde que atendam aos requisitos do chamamento.

29. No plano legal, consagrando o entendimento desenvolvido antes do seu advento, a nova lei de licitações e contratos administrativos, no dispositivo antes transcrito (art. 74, IV), como vimos, passou a contemplar o *credenciamento* de forma clara e expressa como hipótese de inexigibilidade, mas, inspirada na Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011, que instituiu o *Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC*, inseriu-o entre os chamados *procedimentos auxiliares das licitações e das contratações* (art. 78, I), para ser adotado nas situações descritas no art. 79, dentre as quais a do inciso III, *contratações em mercados fluidos*, nestes considerado o ***caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.***

30. Para regulamentar o procedimento auxiliar do credenciamento, por exigência expressa do parágrafo único do art. 79 da Lei n. 14.133, de 2021, e, de certa forma, também do § 1º do art. 78 do mesmo ato normativo, foi expedido o Decreto n. 11.878, de 2024.

31. Diferentemente do que ocorre com os casos de dispensa de licitação, o rol normativo do art. 74 da Lei n. 14.133, de 2021, tem natureza meramente exemplificativa.

32. Os cinco incisos do dispositivo preveem de forma não exaustiva as hipóteses de inexigibilidade, sendo certo que poderá haver outros casos concretos enquadráveis no *caput* desse permissivo legal.

33. Os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação não exigem o cumprimento de etapas formais indeclináveis do procedimento licitatório. Entretanto, também devem obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa, inerentes à Administração Pública, bem assim aos requisitos formais previstos no art. 72 da Lei n. 14.133, de 2021, dentre outros estabelecidos para as contratações em geral e naquilo em que forem aplicáveis às contratações diretas.

34. A compra ou contratação diretas devem estar bem justificadas, de modo que fique caracterizada a excepcionalidade prevista em lei, que autoriza a inexigibilidade de licitação. Caso contrário, deve-se primar por seguir a regra geral, da licitação.

35. Será pela motivação, como princípio constitucional obrigatório, que a Administração irá aplicar a regra jurídica adequada, fundamentando-a de forma exaustiva, aspectos que ensejam e sustentam o princípio da moralidade.

36. Portanto, incumbe ao administrador externar os motivos que lhe formaram o convencimento acerca da conveniência e oportunidade da contratação, não podendo tal resultar de meras deduções. Vale dizer, é da essência do procedimento de contratações públicas que a autoridade administrativa justifique adequadamente o porquê da prática do ato e a necessidade de sua efetivação.

37. Assentadas essas premissas, vejamos então se a situação em concreto se amolda à hipótese de contratação direta, sob a modalidade de inexigibilidade de licitação, pelo sistema auxiliar do credenciamento, motivado em mercado fluido (arts. 74, IV, e 79, III, da Lei n. 14.133, de 2021), como propugna o consulente.

38. O credenciamento para contratação em mercados fluidos é tratado no art. 3º do Decreto nº 11.878/2024:

Art. 3º O credenciamento poderá ser adotado pela administração nas seguintes hipóteses de contratação:
(...)

III - em mercados fluidos - caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

39. Mercado fluido é um mercado em que os preços dos produtos ou serviços mudam constantemente, inviabilizando a escolha de um fornecedor por licitação.

40. Diferente das demais formas de contratação pela via do credenciamento, o valor pode variar, sendo definido apenas no momento da prestação do serviço, através de cotação de mercado:

Lei 14.133/21

Art. 79...

(...)

Iii - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único...

(...)

IV - na hipótese do inciso III do **caput** deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

41. No caso, foi certificado pela Administração que o objeto que se pretende contratar se insere no conceito de *mercados fluidos*, incidindo ao caso a hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 79, Iii, da L. 14.133/21.

42. **Recomendo, no entanto, embora se trate de questão eminentemente técnica, que seja reavaliada a adoção do credenciamento para todo o objeto descrito no termo de referência.**

43. **É que, segundo consta do ETP (itens 8.2. e 8.4.3, por exemplo), uma das justificativas para afastar a contratação mediante pregão foi a de que o pregão "congela" a tecnologia, impedindo a Administração de usufruir de inovações que surgem durante a vigência do contrato, gerando um descompasso tecnológico imediato.**

44. **A justificativa da opção pelo credenciamento pela possibilidade de surgimento de novas tecnologias não parece ser compatível com o prazo de contrato de 12 meses, prorrogável por até 10 anos.**

45. **Se a justificativa é a de que não há tempo hábil para aguardar o resultado de um processo licitatório, não parece coerente contratar os serviços por tanto prazo.**

46. **Ademais, o prazo de vigência do contrato deve ser estabelecido conforme a necessidade de cada contratação, o que reforça a inviabilidade de credenciamento para serviços que não tenham sido precisamente definidos.**

47. Deve ser observado, ainda, que **o mercado fluido não se confunde com objeto impreciso**. A fluidez, prevista no inciso III, do artigo 79, da L. 14.133/21, **refere-se ao preço e às condições da contratação, não ao objeto**.

48. **O objeto, ainda que esteja sujeito a inovações, deve ser claro e preciso. A definição precisa do objeto não deve ser postergada ao momento da contratação.**

49. **Pela descrição dos itens 4 a 6, poderia haver a contratação de serviços que não estejam devidamente especificados no edital. Segundo a lógica ali exposta, os contratantes poderiam definir posteriormente o objeto e os critérios de julgamento e seleção.**

50. **Ao que parece, pretende-se abarcar diversos tipos de serviço - existentes e não existentes - em um único edital de credenciamento, o que não é recomendado.**

51. **Pelos princípios da transparência e da isonomia, e em harmonia com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, não é recomendado um edital "guarda-chuva".**

52. **O objeto deve ser devidamente especificado, e todas as regras, tanto do credenciamento quanto da futura seleção dos contratados, já devem estar previstas no edital do credenciamento.**

53. **É no momento da definição do objeto que se deve avaliar o cabimento do credenciamento, não sendo viável o credenciamento para a contratação de objeto sem nível de precisão adequado.**

54. **Deve ser observado, ainda, como bem orientado na NOTA n. 00047/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU, que o credenciamento deve ser tomado como excepcional e só deve ter lugar quando a competição for inviável.**

55. **O credenciamento não deve ser utilizado como um “atalho” para evitar a concorrência quando esta é possível.** A legalidade das contratações autorizadas pelo art. 74 da Lei n. 14.133, de 2021 decorre da inviabilidade de competição.

56. Nesse sentido é o Parecer nº 07/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, editado sob a Lei 8.666/1993, mas cujas considerações continuam válidas sob a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, pontua que:

8. Note-se que a inviabilidade de competição decorre essencialmente da possibilidade de se contratar todos os que se enquadrarem nos requisitos estabelecidos pela Administração, indistintamente. Nos casos em que o credenciamento faz-se possível, não haverá como avaliar se um é melhor ou pior nem mais barato ou mais caro do que outro, porque todos atendem perfeitamente ao interesse da Administração.

9. Diante da impossibilidade de escolher um só, bem como da ausência de possibilidade de selecionar a melhor proposta, permite-se o credenciamento de todos, procedimento em que, a despeito de não se enquadrar como licitação nem buscar a melhor proposta, realiza os princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório etc. Enquadra-se essa forma de contratação no caput do art. 25 da Lei 8.666/933, isto é, no dispositivo que arrola casos não específicos de inexigibilidade.

10. Assim, em suma, o sistema de credenciamento é um conjunto de procedimentos por meio dos quais a Administração credencia, mediante edital, todos os prestadores aptos e interessados em realizar determinado objeto, quando o interesse público for melhor atendido com a contratação do maior número possível de prestadores simultâneos. (destacou-se)

57. Sobre o tema, MARÇAL JUSTEN FILHO (Comentários Lei de Licitações Contratos Administrativos. 11ª Ed. São Paulo. Dialética, p. 39) explica que:

Não haverá necessidade de licitação quando houver número ilimitado de contratações e (ou) quando escolha do particular a ser contratado não incumbir à própria Administração. Isso se verifica quando uma alternativa de contratar não for excludente de outras, de molde que todo o particular que o desejar poderá fazê-lo (...). Nas hipóteses em que não se verifica a exclusão entre as contratações públicas, a solução será o credenciamento.

(...)

O credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviço ou fornecedores. O credenciamento é o ato pelo qual o sujeito obtém a inscrição de seu nome no referido cadastro.

(...)

Nas situações de ausência de competição, em que o credenciamento é adequado, Administração não precisa realizar licitação. Sob certo ângulo, verifica-se inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição. Na verdade, a inviabilidade de competição consiste, no caso, na ausência de exclusão entre os possíveis interessados. (destaque nosso).

58. **Recomenda-se, assim, que o objeto seja precisa e adequadamente definido, de forma que suas características se enquadrem no conceito de *mercado fluido* previsto no inciso III, do artigo 79, da L. 14.133/21.**

DA CENTRALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

59. Pretende-se permitir a adesão de outros Institutos e Universidades ("*a Solução 3 (Credenciamento) permite que o IFSP atue como "nó central", realizando um único processo de habilitação técnica*").

60. Em que pese a justificativa de que a iniciativa poder representar ganho de eficiência à Administração, o procedimento de centralização da contratação é previsto no art. 19, da L. 14.133/21, como matéria afeta aos **órgãos da Administração com competências regulamentares**.

61. **O IFSP não tem competência regulamentar e não localizei no ETP qualquer menção a eventual norma (emanada por órgãos da Administração com competências regulamentares) que permita ao IFSP a centralização da contratação pretendida.**

62. **Acrescente-se que em relação a serviços de tecnologia da informação e comunicação, há necessidade de aprovação prévia do Órgão Central do SISP para os processos que ensejarem a formação de atas de registro de preços de TIC passíveis de adesão por parte de órgãos ou entidades não participantes (art. 1º, § 3º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022).**

63. **Assim, recomendo que o credenciamento seja limitado ao IFSP, retirando-se os itens correspondentes à participação de outros órgão e entidades. Alternativamente, que seja demonstrada a competência do IFSP para realizar o procedimento de credenciamento em nome de outros órgãos e entidades, comprovando nos autos.**

DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

64. A justificativa da necessidade da contratação constitui imposição do regime republicano de Estado e o respectivo princípio está consagrado no art. 5º da Lei n. 14.133, de 2021 (com a denominação de princípio *da motivação*).

65. O administrador, na condição de órgão ao qual se imputa a vontade estatal, nada mais é do que depositário dos bens e interesses postos à sua administração, razão pela qual todo e qualquer ato administrativo praticado deve ser suficientemente fundamentado, de forma a possibilitar o controle de sua atuação. Não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito das opções do administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais.

66. O papel do órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos.

67. No presente caso, a **justificativa da contratação**, em consonância com a natureza do objeto a ser contratado, dentre outros documentos, se encontra nos documentos de formalização da demanda, ao qual nos reportamos, e atende, formalmente, aos pressupostos legais.

68. Quanto aos **quantitativos a serem contratados, reforço o contido no item 14 da NOTA n. 00047/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU:**

“...ressaltamos ainda que outros aspectos merecem ser mais bem demonstrados nos autos, dentre os quais podemos indicar a título de exemplo: (a) manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem contratados (de todos os serviços indicados no item 1.1 do TR), com a respectiva memória de cálculo e documentos (ex.: histórico de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas), pois as informações trazidas aos autos estão pouco detalhadas;”

69. É de responsabilidade do consultante a demonstração dos elementos específicos de fundamentação para o quantitativo e que servirá de base para a contratação, bem como estimar o quantitativo o mais próximo possível da respectiva demanda.

70. **A indicação dos quantitativos licitados constitui exigência** do art. 7º, inciso II, do Decreto n. 11.878, de 2024, assim redigido:

II - quantitativo estimado de cada item, com respectiva unidade de medida;

71. Sobre o tema, veja-se o teor do acórdão abaixo, do Tribunal de Contas da União - TCU, que denota a necessidade de justificar os quantitativos de forma mais completa e detalhada possível (grifamos):

Acórdão n. 2459/2021 - Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Augusto Nardes)

Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Serviços. Quantidade. Justificativa. Ausência.

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de serviços sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos.

72. Vale lembrar que no Acórdão nº 9074/2020 - TCU - 1ª Câmara, a Corte de Contas determinou ao IFSP, em processo de registro de preços, a necessidade de adoção de medidas internas para fazer constar as quantidades que efetivamente se pretende adquirir:

1.6.1. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo sobre a seguinte impropriedade, identificada no Pregão Eletrônico SRP 5/2020, **para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes: ausência de estimativa das quantidades a serem adquiridas**, em afronta ao disposto no art. 9º, inciso II, do Decreto 7.892/2013, **o que inviabiliza controle no gerenciamento da ata de registro de preços, ao permitir a aquisição**, por órgãos ou entidades não participantes, **de quantidade de materiais bibliográficos dissociada do número de bens de fato adquiridos/prestados pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes do certame. - destaquei**

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

73. Consoante se observa do Termo de Referência (item 1.1.), a área técnica enquadrou o objeto da contratação como uma Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC.

74. Logo, a pretendida contratação é disciplinada atualmente pela Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022 (IN SGD/ME nº 94, de 2022).

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

76. **Não localizei nos autos expressa declaração, por parte da Administração, no sentido de que o objeto do pretendido contrato constitui uma única solução de TIC, conforme preconizado pelo referido inciso I do art. 3º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022. Entretanto, por se tratar de matéria técnica, sobre a qual não cabe a esta Procuradoria se imiscuir, recomenda-se que a área técnica ateste expressamente o atendimento ao citado inciso, explicitando as razões para configurar todo o contrato como uma única "solução de TIC", ou regularize o feito, dividindo o pretendido contrato em tantas quantas forem as soluções de TIC que se pretendam contratar. Ressalta-se que, com vistas à economia processual e celeridade do procedimento, esta análise jurídica prosseguirá, condicionando-se sua validade, contudo, à oposição nos autos da expressa declaração a que refere este parágrafo, sem o que se terá por ilícito o objeto da contratação.**

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

78. **Destaque-se, ainda, que, conforme art. 4º da mesma IN, caso o objeto da contratação envolva avaliação, mensuração ou apoio à fiscalização da solução de TIC, a contratada que provê a solução não poderá ser a mesma que avalia, mensura ou apoia a fiscalização, o que deverá ser observado pela Administração.**

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

80. Destacam-se as condutas descritas nos incisos I a VI, as quais se caracterizam como intervenção da Administração na gestão dos trabalhadores contratados para execução do serviço. Nesse sentido, a Administração deve se abster de interferir diretamente na gestão da empresa e de seus empregados, uma vez que tais condutas podem configurar uma terceirização ilícita.
81. Ademais, deve a Administração, por força do art. 8º, § 2º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022, observar as normas específicas para contratação dos objetos descritos no Anexo da IN, quais sejam, licenciamento de software e serviços agregados; solução de autenticação para serviços públicos digitais; serviços de desenvolvimento, sustentação e manutenção de software; infraestrutura de centro de dados, serviços em nuvem, sala-cofre e sala segura; serviços de desenvolvimento, sustentação e manutenção de portais na internet e aquisições de ativos de tecnologia da informação e comunicação.
82. **Recomenda-se, pois, que a Administração certifique expressamente se o objeto da pretendida contratação se insere a algum desses conceitos e, em caso positivo, ateste expressamente o atendimento das condições específicas ali disciplinadas**
83. **Para contratação de software e de serviços de computação em nuvem deve ser integralmente observada a Portaria SGD/MGI nº 5.950, de 26 de outubro de 2023.** Considerando que a mencionada Portaria disciplina aspectos eminentemente técnicos, de competência da Administração, recomenda-se que seja certificado, pela área competente, o atendimento integral a seus comandos.
84. Referido modelo é de utilização obrigatória, a partir de 30 de abril de 2024, e deve ser adaptado às características do órgão ou entidade. De forma excepcional, admite-se a utilização de outros modelos para a contratação de software e de serviços de computação em nuvem, desde que solicitado via ofício e obtida a aprovação prévia da Secretaria de Governo Digital (art. 3º, § 2º).
85. Sendo o caso de um dos serviços arrolados na Portaria SGD/MGI nº 5.950, de 26 de outubro de 2023, **deverá a área técnica certificar se foi observado o modelo normatizado ou se será necessário realizar adaptações nos documentos de planejamento da contratação para o adequado cumprimento da norma ou se será necessário pedir aprovação da SGD para contratação em formato distinto.**
- DA AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA**
86. Para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019 e na Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022.
87. Tal providência encontra-se atendida nos autos, com a autorização formulada pelo Reitor do IFSP (SUAP).
88. Além disso, a IN SGD/MGI nº 6, de 29 de março de 2023 exige, no seu art. 2º que “*Os órgãos e as entidades previstos no art. 1º deverão submeter à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos solicitação para aprovação de contratações relativas a bens e serviços de TIC, para efeito do disposto no art. 9º-A do Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, com valor global estimado do objeto igual ou superior a 20 (vinte) milhões de reais*”. Para efeitos deste valor referenciado, deve-se considerar os valores estimados para a primeira vigência do(s) contrato(s), nos termos do §2º do mesmo artigo.
89. Considerando-se que o valor estimado da contratação, como se observa do item 10 do TR, não ultrapassa esse valor, não é necessária a submissão dos autos à aprovação da SGD/MGI.
90. Ressalte-se que, sem a referida autorização, não é possível a abertura da fase externa da licitação, conforme dispõe o § 4º do art. 4º da citada IN.
91. Por fim, **deve a Administração manifestar-se sobre a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015.**

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

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

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

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

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

95. Oportuno registrar que apesar de o documento não abordar as especificidades das contratações de serviços de tecnologia, informação e comunicação é recomendável a observância da legislação específica, adotando o IPP de forma subsidiária, enquanto não for divulgado o instrumento próprio de TIC.

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

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

- consonância com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) da entidade, elaborado conforme Portaria SGD/ME nº 778, de 4 de abril de 2019;
- alinhamento à Estratégia de Governo Digital, instituída pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020;
- integração à Plataforma gov.br, nos termos do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, quando tiverem objeto a oferta digital de serviços públicos;
- previsão no Plano de Contratações Anual da entidade, nos termos do Decreto nº 10.947, de 2022.

97. No caso, observa-se, do item 2.4. do Termo de Referência, que o setor responsável afirma que a presente contratação está de acordo com o PDTIC e alinhada à Estratégia de Governo Digital; **contudo, não houve manifestação, salvo melhor juízo, quanto à Plataforma gov.br, e ao Plano de Contratações Anual, o que deverá ser providenciado.**

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

Das etapas do planejamento da contratação de solução de TI

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

- Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;
- Estudo Técnico Preliminar da Contratação;

- Análise de Riscos e
- Termo de Referência.

100. Destaca-se que, **nos termos do art. 9º, § 7º, da mesma IN, os artefatos de planejamento da contratação deverão ser elaborados de forma digital, em sistema disponibilizado pela Secretaria de Governo Digital do MGI, o que deve ser observado pela Administração.**

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

102. Dito isso, percebe-se que os citados documentos foram juntados aos autos, conforme descrito no relatório deste Parecer.

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

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

104. No documento de formalização da demanda, deve a Administração inserir a identificação da demanda, o alinhamento aos instrumentos de planejamento da Administração, a motivação/justificativa da necessidade da contratação, a descrição dos resultados a serem alcançados com a contratação, a fonte de recursos, e a identificação e ciência dos membros da equipe de planejamento.

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

106. Quanto ao Estudo Técnico Preliminar da Contratação, o art. 11 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, prevê os requisitos técnicos mínimos a serem obrigatoriamente observados pela Administração, todos eles já presentes no modelo da SGD.

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

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

109. Quanto a serviços de manutenção e assistência técnica, durante a elaboração do ETP, deverá ser avaliada a necessidade de ser exigido que tais serviços sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades, conforme dispõe o § 4º do art. 40 da Lei nº 14.133, de 2021.

Mapa de gerenciamento de riscos

110. Os autos encontram-se instruídos com o mapa de gerenciamento de riscos.

111. Trata-se de instrumento de natureza essencialmente técnica.

112. De todo modo, deve ser observado que “mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, que deve constar da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

113. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

114. **O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.**

Termo de referência

115. O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

116. O art. 12 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, estabelece que o Termo de Referência seja elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação a partir do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, o qual deverá conter, no mínimo, as informações trazidas nos seus 12 incisos e 7 parágrafos.

117. **Além disso, no caso de contratação de serviços de operação de infraestrutura e atendimento a usuários de TIC, e de contratação de serviços de desenvolvimento, manutenção e sustentação de software, bem como de contratação de software e de serviços de computação em nuvem, o item 21, Anexo D da Portaria SGD/MGI nº 1.070, de 2023, e, respectivamente, o Anexo I da Portaria SGD/MGI nº 750, de 2023 e o Anexo I da Portaria SGD/MGI nº 5.950, de 2023, abordam as orientações para a construção do termo de referência, apresentando orientações mínimas adicionais que devem ser observadas pela área técnica na confecção desse artefato.**

118. No caso, consta dos autos o termo de referência, **que deverá ser assinado por todos os membros da Equipe de Planejamento da Contratação ou da Autoridade máxima da área de TIC, bem como aprovado pelo Reitor do IFSP para cumprir o § 6º do art. 12 da IN SGD/ME nº 94, de 2022.**

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

120. Deve ser utilizado o modelo de termo de referência disponibilizado pela AGU e pela SGD/MGI, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133, de 2021 e art. 8º, §2º da IN SGD/ME nº 94, de 2022).

121. **As alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência devem ser destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).**

122. No caso, constata-se de sua nota de rodapé que foi utilizado o modelo de **termo de referência disponibilizado pela AGU devidamente adequado ao caso e atualizado:**

Modelo de Termo de Referência para Contratação de Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - Lei nº 14.133, de 2021

Aprovado pela Secretaria de Governo Digital

Identidade visual pela Secretaria de Gestão e Inovação

Atualização: SET/2025

123. Desta forma, o documento se mostra, ao menos formalmente, apto ao fim a que se destina e está em consonância com as normas que regem a matéria.

124. **Assim, nada há a ser recomendado, além das recomendações já formuladas ao longo deste Parecer, especialmente as relacionadas ao reajuste, às condições de pagamento e à definição do objeto.**

125. **De todo modo, alerta-se que, caso tenham sido feitas alterações no modelo, além das adequações ao objeto da contratação, tais alterações deverão ser destacadas e, após apresentadas justificativas, os autos devem retornar a esta Procuradoria para nova análise jurídica.**

126. Observe-se, ainda, que a não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação (art. 6º, LI, c/c art. 19, II, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021, c/c art. 10, parágrafo único, da Portaria Seges/ME nº 938, de 2 de fevereiro de 2022).

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

- **Consta do item 1.4. do Termo de Referência, aparentemente por equívoco que *O objeto desta contratação é classificado como SERVIÇO ESPECIAL de Engenharia. Recomendo que se confirme a assertiva. Caso seja classificado como serviço especial de engenharia, a contratação não poderá ser feita mediante credenciamento.***
- **a respeito da fixação da vigência plurianual**, o art. 106 da Lei n. 14.133, de 2021, estabelece as seguintes diretrizes, que devem ser observadas pelo gestor:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

- **analisar se as exigências de qualificação técnica/econômico-financeira guardam compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do objeto contratual** a ser executado, aferidas por meio da análise da complexidade do objeto, da essencialidade do serviço e dos riscos decorrentes de sua paralisação em função da eventual incapacidade econômica/técnica da contratada em suportar as obrigações contratuais (art. 37, XXI, da Constituição Federal e art. 70, III, da Lei nº 14.133, de 2021).
- **exigências de qualificação técnica/econômico-financeira excessivas vêm sendo reputadas como ilícitas** pelos órgãos de controle, pois tendem a restringir a competitividade. **Desse modo, sugere-se que sejam detidamente avaliadas e motivadas todas as exigências formuladas, principalmente o prazo estabelecido de dois últimos exercícios sociais, previsto nos itens 10.26 e 10.28 (Qualificação Econômico-Financeira[A10]):**
- **a exigência de atestados deve ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação**, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação (art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021);

- **será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação**, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021);
- por se tratar de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos (art. 67, § 5º, da Lei nº 14.133, de 2021). **O prazo de exigência de experiência mínima deve ser justificado no estudo técnico preliminar e compatível com o objeto e prazo da presente contratação, não podendo ser superior a 3 (três) anos.** Deve a Administração considerar a experiência pretérita do órgão contratante, que indique ser tal lapso indispensável para assegurar prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade. **Convém, também, que o órgão contratante sopesse os reflexos da restrição no desenvolvimento do setor do serviço pretendido;**
- **as exigências de habilitação devem se restringir aos documentos contemplados como documento de habilitação nos arts. 62 a 69 da Lei nº 14.133, de 2021;**
- com relação à capacidade técnico-profissional, a jurisprudência do TCU entende ser indevida a exigência de vínculo empregatício, para fins de comprovação da responsabilidade técnica pelo acompanhamento do serviço (capacidade técnico-profissional);
- de acordo com o TCU, a exigência de comprovação de capacidade técnico-profissional deve estar adstrita à experiência na execução prévia de quantitativos dos itens de maior relevância e valor significativo da obra ou serviço do certame (Acórdão nº 1.229/2008-Plenário, Acórdão nº 2.303/2015 - Plenário). Pelo exposto, adverte-se que a Administração deverá limitar as exigências de capacidade técnico-profissional aos itens de maior relevância e valor significativo da planilha (art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133, de 2021) e/ou justificar as parcelas de maior relevância e valor significativo definidas no termo de referência, para os fins do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133, de 2021);
- **observar, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, o entendimento do TCU de que "É ilegal a exigência de comprovação, para fim de qualificação técnico-profissional, de tempo de experiência ou de exercício em função dos profissionais a serem disponibilizados pela licitante para a execução do objeto, porquanto o rol de exigências de habilitação previsto na Lei 8.666/1993 é taxativo"** (Enunciado da Jurisprudência Selecionada, cf. Acórdão nº 134/2017 - Plenário);
- **compatibilizar o conteúdo dos estudos preliminares com o termo de referência revisado à luz das orientações deste parecer, de modo que não existam contradições entre os documentos;**

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

128. A necessidade da contratação foi objeto de disciplina no art. 15 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, que prevê que a justificativa para contratação deverá conter, pelo menos:

- I - alinhamento da solução de TIC com os instrumentos de planejamento elencados no art. 6º;
- II - relação entre a necessidade da contratação da solução de TIC e os respectivos volumes e características do objeto;
- III - a forma de cálculo utilizada para a definição do quantitativo de bens e serviços que compõem a solução;
- IV - os resultados e benefícios a serem alcançados com a contratação; e
- V - a motivação para permitir adesões por parte de órgãos ou entidades não participantes, nos casos de formação de Ata de Registro de Preços passível de adesões.

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

130. No caso, a necessidade da contratação foi justificada no DFD e no ETP.

131. Como já exposto, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do BPC/AGU, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

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

133. Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

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

135. A necessidade e o dimensionamento da demanda devem observar os procedimentos previstos na Portaria SGD/MGI nº 5.950, de 2023 (para a contratação de software e de serviços de computação em nuvem) e, se o caso, na Portaria SGD/MGI nº 1.070, de 2023 (para serviços de operação de infraestrutura e atendimento a usuários de TIC), na Portaria SGD/MGI nº 750, de 2023 (para serviços de desenvolvimento, manutenção e sustentação de software).

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária contratação por itens

136. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

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

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

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

138. Eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão TCU nº 1972/2018-Plenário.

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

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

141. Observe-se, por oportuno, que **o mérito da justificativa apresentada para o não parcelamento da Solução TIC é questão que foge à análise jurídica desta Procuradoria, pois apenas a Administração Pública, usuária dos serviços em questão, é quem poderá aferir e justificar, diante da análise de mercado, a possibilidade, ou não, do parcelamento da contratação.**

142. **Trata-se, assim, de matéria de caráter administrativo, estranha às atribuições desta unidade de consultoria, estando as declarações lançadas aos autos, quanto ao assunto, sob exclusiva responsabilidade de seus subscritores.**

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

Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

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

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

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

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

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

148. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 4.11 do termo de referência, a necessidade de observância a critérios e práticas de sustentabilidade.

Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

149. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021).

150. Esta necessidade de todos os custos unitários da contratação estarem discriminados na planilha foi exigido pelo TCU, no Acórdão nº 2341/2020. A providência corrobora a necessidade de que o objeto esteja precisamente identificado no TR.

151. **A Portaria SGD/MGI nº 5.950, de 2023, trouxe regras próprias para a realização da pesquisa de preços para contratação de software e de serviços de computação em nuvem. Da mesma forma, respectivamente, a Portaria SGD/MGI nº 1.070, de 2023, a Portaria SGD/MGI nº 750, de 2023, para a contratação de serviço de operação de**

infraestrutura de TIC, de serviço de desenvolvimento, manutenção e sustentação de software. Recomenda-se a análise e a observância no que incidirem sobre o objeto da contratação ora pretendida.

152. Compulsando os autos, não localizei planilha de custos e formação de preços elaborada pela Administração. Desse modo, recomendo que a planilha ser preenchida pela Administração com a indicação de todos os custos unitários dos itens referentes ao objeto, ou justificada sua dispensa.

153. Atenta-se que somente se admite a dispensa de seu preenchimento nas contratações em que, pela própria natureza do objeto, torne-se desnecessário ou inviável o detalhamento dos custos para fins de aferição de exequibilidade (subitem 2.9, b.1, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05, de 2017).

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

155. No caso, embora conste pesquisa de preços, **recomenda-se, tal como apontado na NOTA n. 00047/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU, que seja feito um aprofundamento dos valores pesquisados e encontrados. A pesquisa de preços deve ser executada de acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 2021, como determina o art. 20 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, e com base nas Portarias da SGD/MGI correspondentes ao objeto (Portaria SGD/MGI nº 5.950, de 2023, para contratação de software e de serviços de computação em nuvem) observando, ainda, as seguintes orientações:**

- **a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;**
- a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte, justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta (art. 3º);
- na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º);
- **quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deve ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado** e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço físico e eletrônico e telefone de contato; data de emissão e nome completo e identificação do responsável, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);
- **os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, por meio de manifestação técnica fundamentada**, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais (art. 6º, §§ 3º e 4º);
- **entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas a “composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente” e as “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”, em detrimento da “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 atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso), de “pesquisa direta” com fornecedores (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) e de “pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas (desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;

- na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto (art. 4º);
- somente em casos excepcionais será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente (art. 6º, § 5º);
- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º); e
- o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço (art. 6º, §2).

156. Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

162. No caso, a Administração apresentou justificativas técnicas, no Termo de Referência, quanto à não utilização do PMC: “os relatórios que embasam o PMC_TIC, não são capazes de incluir e aproveitar todas as métricas e ferramentas aqui abarcadas”.

163. **Caso sejam feitas adequações no orçamento da licitação, deverão ser realizadas as adaptações correspondentes no valor estimado da licitação em todas as minutas trazidas aos autos**

Dos critérios de mensuração dos bens e serviços

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

170. **Ainda quanto aos critérios de mensuração dos serviços, devem ser analisadas e, se o caso, observadas as regras impostas pela Portaria SGD/MGI nº 5.950, de 2023, para a contratação de software e de serviços de computação em nuvem. E, se o caso, da Portaria SGD/MGI nº 1.070, de 2023 (caso o objeto da contratação contemple serviços de operação de infraestrutura e atendimento a usuários de TIC), da Portaria SGD/MGI nº 750, de 2023 (caso o objeto da contratação contemple serviços de desenvolvimento, manutenção e sustentação de software), bem como da Portaria SGD/MGI nº 2.715, de 2023, (caso o objeto da contratação contemple serviços de gestão de estações de trabalho).**

171. **Recomenda-se que o setor responsável se manifeste de forma específica e fundamentada sobre os critérios a serem adotados para a aferição e mensuração dos todos os serviços previstos no planejamento da contratação, à luz das**

normas e decisões acima referidas, em especial dos modelos propostos pela SGD/MGI.

172. **O Anexo da IN SGD/ME nº 94, de 2022, no item 3.2, também dispõe sobre esse ponto, ao assinalar que “Todas as atividades inerentes ao ciclo de vida de desenvolvimento e manutenção de software devem estar incluídas na métrica de pagamento em função dos resultados e produtos entregues, abstendo-se a Administração do pagamento por atividades já incluídas no escopo dos serviços aferidos pela métrica, como levantamento de requisitos e reuniões, exceto nos casos de interrupção do projeto de software por parte do órgão”.**

173. **Recomendável que no Termo de Referência sejam tratadas as particularidades de cada serviço, individualmente, trazendo, motivadamente, critérios para aferição e mensuração dos serviços ou do desempenho dos bens, nos termos das normas e decisões acima referidas. Trata-se de matéria estritamente técnica, sobre a qual se responsabiliza a Administração.**

Do Regime de Execução

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

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

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

177. Na empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna (art. 6º, XXIX, Lei nº 14.133, de 2021), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário).

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

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

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

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

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

183. **No caso concreto, a escolha pela empreitada por preço unitário (item 10.3. do TR) foi justificada no próprio termo.**

DAS FORMALIDADES PREVISTAS NO ART. 72 DA LEI N. 14.133, DE 2021

184. Na instrução do processo de contratação direta por inexigibilidade de licitação, o órgão contratante, sem olvidar das eventuais consequências do art. 73, deverá atentar, ainda, para o disposto no art. 72 da Lei n. 14.133, de 2021, que impõe o atendimento das exigências abaixo, mediante juntada dos respectivos documentos ao processo:

Do Processo de Contratação Direta

*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.***

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

185. Reportando-me aos documentos mencionados no relatório deste parecer, as formalidades dos incisos I (constantes nos autos); II (dispensável, por ora); III (atendido por este parecer); V, VI e VII (dispensáveis, por ora); e VIII (nos autos), quando não dispensáveis pela natureza do procedimento de credenciamento fundado em mercado fluido, estão formalmente satisfeitas e **dispensam maiores considerações, salvo as que faço a seguir.**

186. **No que se refere especificamente à autorização da autoridade competente (inciso VIII), recomendo seja ratificada, tendo em vista a alteração nas condições da contratação indicadas no Termo de Referência e nos Estudos Preliminares.**

187. **A estimativa da despesa amparada em prévia pesquisa de preços** (inciso II do art. 72 da Lei n. 14.133, de 2021), pelo que se conclui da análise dos incisos III (contrário senso) e IV do §1º do art. 79 da Lei n. 14.133, de 2021, assim como do Decreto n. 11.878, de 2024, que nada dispõe a respeito, ainda que possa ser considerada dispensável para a realização do credenciamento, **a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação**, segundo estabelece o inciso IV, ora mencionado.

188. Ainda quanto à **demonstração de recursos orçamentários suficientes para contratação** (inciso IV do art. 72 da Lei n. 14.133, de 2021), importante salientar que, a exemplo do procedimento auxiliar do sistema de registro de preços, o **credenciamento não obriga a administração pública a contratar**, segundo o art. 4º do Decreto n. 11.878, de 2024.

189. **Deve ser observado, no entanto, que eventual inexistência de recursos orçamentários não é fundamento para afastar o procedimento licitatório.**
190. **Previamente à contratação, deverá haver nos autos a demonstração de existência de recursos orçamentários suficientes para a contratação. Deve ser juntada aos autos, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964.**
191. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 ("*As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000*").
192. **Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000).**
193. No que concerne à **comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação, razão da escolha do contratado e justificativa de preço** (incisos V, VI e VII do art. 72 da Lei n. 14.133, de 2021), que estão interligados, para fins de realização do procedimento, a exemplo da exigência do inciso II, também são dispensáveis, **mas deverão ser comprovados no momento oportuno, previamente à contratação.**
194. **O ato que autorizar a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, o que deve ser oportunamente efetivado.**

DAS DEMAIS FORMALIDADES LEGAIS APLICÁVEIS

195. Analisadas as exigências específicas impostas pelo art. 72 da Lei n. 14.133, de 2021, cumpre agora examinar a instrução processual sob o aspecto das demais formalidades aplicáveis às contratações administrativas.
196. Com efeito, sem prejuízo dos documentos que já constam neste processo e mencionados no relatório deste parecer, é necessário que a autoridade assessorada verifique e vele para que seja observada a devida instrução deste procedimento, atentando para as exigências da Lei n. 14.133, de 2021, que forem aplicáveis à contratação em apreço e ainda não atendidas.
197. A Administração deve providenciar e juntar ao processo o ato de designação da comissão de contratação, por exigência do inciso II do art. 6º do Decreto n. 11.878, de 2024. No caso, o documento consta dos autos, conforme mencionado no relatório deste parecer.
198. **Recomenda-se, no entanto, que se verifique se no ato de designação da comissão de contratação foi observado o princípio da segregação de funções**, como impõe o § 1º do art. 7º da Lei n. 14.133, de 2021.
199. Devem ser observadas as disposições do Decreto n. 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que regulamenta o inciso VII do art. 12 da Lei n. 14.133, de 2021, e dispõe sobre o *plano de contratações anual* e institui o **Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações** no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
200. **O valor total da contratação decorrente do processo não poderá superar a alçada conferida ao Reitor do IFSP**, que deve, caso necessário, solicitar autorização para a realização de despesa com *atividade de custeio*, por imposição do art. 3º do Decreto n. 10.193, de 27 de dezembro de 2019.
201. **No momento oportuno, deve-se providenciar Termo de Inexigibilidade de Licitação**, indicando claramente, ao menos, os **dispositivos legais** (arts. 74, IV, e 79, III, da Lei n. 14.133, de 2021) em que fundamenta a contratação, a **empresa**

contratada e o **objeto do contrato**, assim como observar, **obrigatoriamente**, o disposto nas normas abaixo:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

(...)

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.

DA MINUTA DE EDITAL

202. A utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

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

204. Constata-se da nota de rodapé que foi utilizada a **minuta de edital elaborada pela AGU devidamente adequada ao caso (Modelo de Edital para Credenciamento - Lei nº 14.133, de 2021).**

205. **Recomendo, no entanto, que seja utilizado o modelo mais atualizado (SET/25).**

206. **Em sua elaboração, devem ser observadas as orientações constantes nas respectivas notas explicativas, sem prejuízo de consulta a esta Procuradoria em caso de dúvida.**

207. **Em caso de alterações, além das já efetuadas no edital que se encontra nos autos, os autos deverão retornar a esta Procuradoria, com indicação das alterações promovidas e respectivas justificativas.**

208. **Recomendo, ainda, que o prazo de vigência do contrato (constou 05 anos, cf. item 9.6.) seja uniformizado com o prazo descrito no termo de referência (constou 12 meses) e no termo de contrato. Na fixação do prazo de vigência, devem ser observadas as peculiaridades do objeto (que, reforço, deve ser precisamente definido no edital).**

209. Por haver extrapolação do exercício financeiro, **somente será possível a contratação se o objeto contiver produto previsto nas metas do Plano Plurianual (art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021) - devendo haver a comprovação nos autos desse fato -, ou, se todo o empenho necessário à execução contratual for realizado até o dia 31 de dezembro do ano da conclusão da contratação.**

210. **Recomendo que o prazo de vigência do edital não seja indeterminado, sem prejuízo da possibilidade de republicação do edital sempre que se fizer necessário. O prazo de vigência deve levar em consideração as peculiaridades do objeto (que, reforço, deve ser precisamente definido no edital) que, conforme consta do ETP, sofre constante processo de inovação.**

211. **Recomendo, ainda, que seja estabelecido prazo razoável para a apresentação das propostas antes que seja efetivada a primeira contratação. Recomendo sejam considerados os valores envolvidos, a complexidade da matéria, bem como a dificuldade de apresentação de propostas em período de recesso de final de ano.**

212. **Com relação à fixação do preço, recomendo seja observada a orientação constante na nota explicativa à cláusula 3.1.2 do Edital padrão de credenciamento disponibilizado pela AGU:**

Já na hipótese de contratação em mercados fluidos (art. 79, III, da Lei nº 14.133/21), o edital poderá, quando couber, fixar percentual mínimo de desconto sobre as cotações de mercado registradas no momento da contratação (art. 7º, § 2º, do Decreto nº 11.878/24).

213. Ainda com relação à fixação de preço nas contratações em mercados fluidos, recomendo seja observado o entendimento do Consultor Jurídico da CJU/MG, Dr. Anderson Morais Diniz, firmado no PARECER n. 00222/2024/CJU-MG/CGU/AGU (NUP: 67532.005604/2024-91):

12. Veja-se que no caso específico do credenciamento em razão de mercados fluidos, o Decreto nº 11.878, de 2024, determina:

Art. 7º...

(...)

§ 2º Na hipótese de contratação em mercados fluidos, o edital poderá, quando couber, **fixar percentual mínimo de desconto sobre as cotações de mercado registradas no momento da contratação.**

§ 3º Para a busca do objeto com melhores condições de preço nas contratações em mercados fluidos, será fornecida, quando for possível, solução tecnológica que permita a integração dos sistemas gerenciadores e interface aos sistemas dos fornecedores. (grifei).

13. Os demais pressupostos encontram-se previstos na Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 79...

(...)

II - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único...

(...)

IV - na hipótese do inciso III do **caput** deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

14. Ora, ao se admitir a hipótese de fixação de percentual mínimo sobre as cotações de mercado no momento da contratação, a norma está a admitir a possibilidade de competição. Nesse caso, se se admite a competição para o percentual de desconto, não se vê impeditivos para que a competição se dê também na questão do preço.

15. Portanto, no caso de credenciamento em razão de mercado fluído, a **Administração fixa a metodologia de cálculo da obtenção do preço de mercado no edital no momento da contratação, podendo se utilizar de tabelas onde esses preços podem estar fixados, ou mesmo realizando cotações no mercado utilizando-se de parâmetros locais ou mesmo da IN SEGES/ME nº 65, de 2021**, sendo que, em nosso modesto entendimento, deva se dar prevalência aos preços locais em razão das circunstâncias territoriais e sazonais que podem afetar o preço, sendo possível, como admite o §2º do art. 7º do Decreto nº 11.878, de 2024, que se determine um percentual mínimo de desconto sobre o preço que for obtido nas cotações de mercado, o que deve ser analisado pela equipe de planejamento no estudo técnico preliminar.

16. **Recomenda-se, contudo, que os preços sejam verificados no momento da contratação** e não através de pesquisa de preços trimestral, o que, a nosso ver, acabaria por anular a sazonalidade, já que dentro deste tempo poderia haver muitas modificações de preços.

17. Destaco que a norma regulamentadora não disciplinou em detalhes a forma de realização da fixação do preço, mas a recomendação é feita levando-se em consideração as características da contratação, que demandam a aplicação de preços sempre atualizada para sua efetividade. Ademais, o parágrafo único, IV do art.79 da Lei nº 14.133, de 2021 fala em "cotações de mercado vigentes **no momento da contratação**", o que está a indicar o momento em que o preço é verificado. - destaquei

214. **Recomendo, ainda, que seja justificada a opção pela contratação de intermediário, em detrimento da contratação direta do efetivo prestador dos serviços.**

215. **Recomenda-se que se verifique, ainda, se não há divergência entre as regras estabelecidas no Edital, Termo de Referência e termo de contrato referentes às condições de pagamento, prazos de pagamento, condições de entrega/recebimento dos serviços, e sanções administrativas. Para a correta compreensão dos participantes do credenciamento, as regras devem ser claras, objetivas, uniformes e harmônicas entre os instrumentos.**

DA MINUTA DE CONTRATO

216. O termo de contrato deve apresentar as cláusulas relacionadas no art. 92 da Lei n. 14.133, de 2021.

217. No caso concreto, constata-se que foi utilizada a **minuta de termo de contrato** elaborada pela AGU, de forma que se presume que o documento está em conformidade com as normas que regem a matéria.

218. **Recomendo, no entanto, que seja utilizado o modelo de termo de contrato mais atualizado (AGO/25).**

219. **Na elaboração, devem ser observadas as orientações constantes nas respectivas notas explicativas, sem prejuízo de consulta a esta Procuradoria em caso de dúvida.**

220. **Em caso de alterações no modelo, além das adequações ao objeto da contratação, tais alterações deverão ser destacadas e, após apresentadas justificativas, os autos devem retornar a esta Procuradoria para nova análise jurídica.**

- observância à lei geral de proteção de dados

221. O PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, “[...] **não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...].**”

222. **Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado”, o que deve ser observado pela Administração.**

- reajuste

223. As regras do reajuste estão confusas e aparentemente contraditórias.

224. Consta do termo de contrato que o reajuste será feito **após um ano** pela *taxa de câmbio do Banco Central do Brasil do dia anterior à data de assinatura do termo aditivo*.

225. Por outro lado, consta do TR que se pretende fazer a atualização **mensal** do valor do contrato, em *Dólar Americano (USD)*, para **manter o equilíbrio econômico-financeiro da contratação**.

226. Consta, ainda do TR, que a *atualização cambial não se confunde com o reajuste anual, ocorrendo mensalmente de forma vinculada à fatura de consumo*.

227. **A aplicação dos institutos do reajuste e do reequilíbrio não se confunde com a atualização do valor no período compreendido entre a pesquisa de preços e a efetivação da contratação. A aplicação dos índices de reajuste e de reequilíbrio se dá durante o curso do contrato. Para o reajuste, observada a anualidade. Para o reequilíbrio, quando presentes as condições do art. 124, II, d, da L. 14.133/21.**

228. **Recomendo, assim, que se observe a orientação constante na respectiva nota explicativa do modelo de termo de referência da AGU:**

Nota Explicativa 2: A Lei n.º 14.133, de 2021 em seu artigo 25, §7º, fixou a necessidade da estipulação no contrato, independentemente do prazo de sua duração, de índice de reajustamento de preço, **com data-base vinculada à data do orçamento estimado.**

Vale destacar que o aludido entendimento já vinha sendo adotado nos modelos da Advocacia-Geral da União, com base no entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 7184/2018 - Segunda Câmara, no Acórdão nº 2205/2016-TCU-Plenário) e no Parecer nº 79/2019/DECOR/CGU/AGU, aprovado nos termos do Despacho nº 480/2020/DECOR/CGU/AGU, pelo Despacho n. 00496/2020/DECOR/CGU/AGU e Despacho n. 00643/2020/GAB/CGU/AGU (NUP 08008.000351/2017-17).

A Lei n.º 14.133, de 2021 inova quanto à possibilidade do estabelecimento de mais de um índice específico ou setorial, desde que consentâneo com a realidade de mercado dos respectivos insumos. Assim, caso a contratação envolva vários insumos, resta a possibilidade da fixação de mais de um índice de reajuste com o intuito de melhor refletir a variação de custo sofrida.

Importa enfatizar que **o marco inicial para a contagem da anualidade é a data do orçamento estimado, o que representa um aperfeiçoamento em relação à sistemática anterior.** Isso torna indispensável que o orçamento contenha a data específica a que se refere. - destaquei

229. **Recomendo que no curso do contrato não haja vinculação automática à oscilação da moeda estrangeira, por não ter sido indicada legislação nesse sentido. O artigo 318, do Código Civil, veda o ajuste em moeda estrangeira:**

Art. 318. São nulas as convenções de pagamento em ouro ou em moeda estrangeira, bem como para compensar a diferença entre o valor desta e o da moeda nacional, excetuados os casos previstos na legislação especial.

230. **Quanto ao reequilíbrio econômico-financeiro decorrente da variação cambial, deve ser observado que as oscilações do valor da moeda não são aplicadas automaticamente no curso do contrato, dependem da análise caso a caso, quando preenchidas as condições do art. 124, II, d, da L. 14.133/21.**

231. **Não localizei a “norma padrão” citada na justificativa do TR, no sentido de que a Variação Cambial (Dólar) é tratada como regra de conversão. Usar a PTAX do último dia do mês é a norma padrão do Ministério da Gestão e Inovação (MGI) para evitar especulação sobre o câmbio.**

232. **Recomendo, assim, a retirada, tanto no termo de referência quanto no termo de contrato, de cláusulas que preveem qualquer forma de reajuste ou atualização dos valores do contrato pela variação de qualquer moeda estrangeira.**

233. **Recomendo a manutenção da redação das cláusulas constantes no modelo de TR da AGU referente ao reajuste.**

234. **Caso se pretenda manter a variação automática dos valores do contrato em dólar, solicito a juntada aos autos da citada norma padrão do Ministério da Gestão e Inovação (MGI), com posterior retorno para nova análise jurídica.**

DOS ESCLARECIMENTOS/RECOMENDAÇÕES FINAIS

235. **Recomenda-se que, oportunamente (a não ser que o já realizado possa ser aproveitado para o mesmo fim), seja efetivado o Gerenciamento de Riscos da fase de Gestão do Contrato, tal como prevê, contrario sensu, o § 2º do art. 20 da IN SEGES/MPDG n. 5, de 2017, nestes termos:**

§ 2º Salvo o Gerenciamento de Riscos relacionado à fase de Gestão do Contrato, as etapas I e II do caput ficam dispensadas (...).

236. **Recomendo, por fim, sejam atendidas todas as recomendações constantes na NOTA n. 00047/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU, certificando-se nos autos.**

CONCLUSÃO

237. **ANTE AO EXPOSTO, desde que satisfeitas as condições e atendidas as recomendações deste parecer, destacadas ao longo do texto (em negrito e/ou sublinhadas e/ou destacadas em amarelo), não verifico óbice, do ponto de vista jurídico, à contratação direta pretendida, por inexigibilidade de licitação, pelo sistema auxiliar do credenciamento, com fundamento nos arts. 74, IV, e 79, III, da Lei n. 14.133, de 2021.**

238. Ao consulente.

São Paulo, 23 de dezembro de 2025.

(assinado eletronicamente)
ANDRÉ EDUARDO SANTOS ZACARI
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23305021098202495 e da chave de acesso b5f5321f



Documento assinado eletronicamente por ANDRE EDUARDO SANTOS ZACARI, 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 3053981099 e chave de acesso b5f5321f no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE EDUARDO SANTOS ZACARI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-12-2025 10:38. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.