



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

PROCESSO Nº 162698/23  
ASSUNTO Atos de Contratação do Tribunal  
ENTIDADE TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO DIRETORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO,  
DIRETORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO,  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
PARECER Nº 359/23

**Pregão eletrônico. Fornecimento de licenças de softwares Microsoft, assinatura Office 365, renovação de pacote de benefícios de licenças já adquiridas, aquisição de créditos em nuvem e prestação de serviços de manutenção, suporte, consultoria e projetos. Pela inexistência de óbice jurídico. Recomendações.**

## 1. SÍNTESE FÁTICA

Trata-se de demanda originária da Diretoria de Tecnologia da Informação tendo por objeto a *“contratação de empresa especializada no fornecimento licenças de softwares Microsoft, assinaturas Office 365, créditos em nuvem (Azure), serviços de migração, atualização e implantação, treinamento de servidores e renovação de pacote de benefícios (Software Assurance) de licenças já adquiridas pelo TCEPR”* (vide DOD, peça 02).

Após manifestações da Diretoria-Geral (peça 04) e do Gabinete da Presidência (peça 05), a unidade requisitante carrou aos autos, dentre outros documentos: (a) ata nº 90 do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação na qual consta deliberação acerca da reestruturação do *“Contrato Microsoft”*; (b) estudo técnico preliminar (peça 09); (c) pesquisa de preços (peças 10 e 11); (d) processo de gerenciamento de riscos (peça 12); e (d) termo de referência (peça 13).



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## DIRETORIA JURÍDICA

A Diretoria-Geral autorizou a regular tramitação do presente expediente, observando-se o fluxo previsto no anexo IV da IS nº 51/13 (peça 16).

A Supervisão de Licitações e Contratos teceu considerações (despacho nº 319/23-SLC, peça 16), dentre as quais cumpre destacar a necessidade: (a) de reorganização dos lotes do edital à luz de restrição de configuração do sistema ComprasNet<sup>1</sup>; (b) de alteração no modo de representação do quantitativo e do valor dos lotes no TR e, por conseguinte, no modelo de proposta; (c) de correção na data-base do reajuste de preços, em congruência com estabelecido pelo artigo 25, § 7º, da Lei nº 14.133/21<sup>2</sup>.

Ato contínuo, a Diretoria de Finanças informou que há dotação orçamentária correspondente às despesas decorrentes da contratação ora pretendida tanto no exercício corrente quanto na Proposta de Lei Orçamentária Anual de 2024 – atualmente em discussão na Assembleia Legislativa do Paraná – e que providenciará a emissão dos correspondentes empenhos após a regular homologação do certame. Ademais, a DF anexou aos autos declaração de compatibilidade das despesas em apreço com as leis orçamentárias<sup>3</sup> e com a LRF (despacho 145/23-DF, peça 19).

Em síntese, são os fatos.

---

<sup>1</sup> (...) o sistema ComprasNet não aceita a configuração onde um lote tem apenas um único item, como é o caso do Lote 2. Este imprevisto gerou a necessidade de uma reorganização dos lotes no Edital.

Após reunião com a unidade requisitante, foi decidido conjuntamente a opção por uma via mais pragmática. Em vez de reconfigurar todo o planejamento, que já tinha demandado meses de trabalho e consulta às empresas interessadas com base nos 3 lotes originais, sugere-se a reordenação dos lotes apenas no Edital. Dessa forma, o Lote 2 seria absorvido, fazendo com que o item de aquisição de créditos em nuvem não ficasse vinculado a um lote específico, e o antigo Lote 3 passasse a ser o novo Lote 2.

<sup>2</sup> § 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

<sup>3</sup> Projeto de Lei nº 825/23 (PPA 2024/2027), Lei nº 21.587 de 14 de julho de 2023 (LDO 2024) e Projeto de Lei nº 826/23 (LOA 2024).



### 2. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

De plano insta registrar que em compasso com o que dispõe o artigo 53, *caput* e parágrafo primeiro, da Lei 14.133/2021<sup>4</sup> – o presente parecer cingir-se-á à análise da legalidade do pleito em tela sem, portanto, adentrar em aspectos concernentes à conveniência e oportunidade dos atos praticados e/ou em temas de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Feita tal consideração em caráter preambular, detida análise da documentação carreada aos autos torna possível aferir, sob o ponto de vista formal:

(a) que o procedimento em apreço contempla<sup>5</sup>, no que aplicável à espécie, os elementos prescritos no artigo 18 da Lei nº 14.133/21 (NLLC)<sup>6</sup>;

<sup>4</sup> Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;  
II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

<sup>5</sup> Restando indicados os seguintes elementos: a) descrição de objeto compatível com a necessidade apresentada (peças 3); (b) definição do objeto por meio de TR (peça 13); (c) condições de execução e pagamento, requisitos da contratação, garantias e condições de recebimento (peça 13); (d) orçamento estimado (peça 13, item 08); (e) minuta de edital de licitação (peça 15); (f) modalidade licitatória (pregão eletrônico); (i) critério de julgamento (menor preço por lote); (j) modo de disputa (peça 15, itens 5 a 10). Demonstrou-se, ainda, a consonância da presente contratação com o Plano Anual de Contratações de TIC desta corte de Contas (peça 09, item 7.4).

<sup>6</sup> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## DIRETORIA JURÍDICA

---

(b) que esta Diretoria Jurídica não se opõe aos apontamentos realizados pela SLC em sua derradeira manifestação (despacho nº 319/23-SLC, peça 16). Cumpre-nos unicamente destacar que, quando da referida reordenação dos lotes no edital, faz-se premente readequar a redação editalícia. *Exempli gratia*: (b.1) o item 1.1 do edital faz referência ao menor preço por lote, mas inexistindo “lote” quando ao “item 3”, tal disposição deve ser revista; (b.2) os itens 9.19.1, 13.11 e anexos fazem referência aos 3 lotes (1, 2 e 3) e não à reordenação nos termos do despacho da SLC;

(c) que a pesquisa de preços (item 8 do TR) é consentânea com o artigo 23, § 1º, da Lei nº 14.133/21<sup>7</sup> e com as exigências previstas no artigo 20 da Instrução de Serviço nº 125/2018<sup>8</sup> desta Corte<sup>9</sup>;

---

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação.

<sup>7</sup> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

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

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

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



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## DIRETORIA JURÍDICA

(d) que a estimativa das quantidades a serem licitadas consta no item 5 do TR<sup>10</sup>, justificadas sob o prisma do artigo 18, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/21<sup>11</sup> e do artigo 15, § 1º, IV, do Decreto Estadual nº 10.086/22<sup>12</sup>;

(e) que os documentos apostos pela Diretoria de Finanças acerca da adequação orçamentária (peças 18/19) atendem, neste momento

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

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

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

<sup>8</sup> Art. 20. A estimativa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

I - preços existentes nos bancos de preços do Sistema GMS;

II - preços obtidos por outros órgãos ou entidades públicas;

III - pesquisa com os fornecedores ou prestadores de serviços, conforme o caso;

IV - pesquisa publicada em tabela oficial, mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data de acesso;

V - preços constantes de banco de preços ou páginas da web de fornecedores.

§ 1º. Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo de contratação a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

<sup>9</sup> Consta no item 07 do estudo técnico preliminar que: "A pesquisa de preço foi realizada consultando bases de composições de todo o território nacional, além do orçamento com empresas do ramo de fachadas e fornecedores de granito. Não foram encontrados serviços semelhantes no repositório de notas fiscais eletrônicas (NFe) de aquisições de produtos e serviços do Governo Federal. O valor total das atividades está descrito na tabela a seguir e foi feito considerando um BDI de 25%".

Segundo o item 13 do termo de referência o valor estimado da contratação é de R\$ 3.067.838,21 (três milhões, sessenta e sete mil e oitocentos e trinta e oito reais e vinte e um centavos), indicando ainda que foi levado em consideração os custos unitários que constaram nas planilhas orçamentárias (vide peça 05).

Além disso, foram acostados aos autos à peça 10 os documentos referentes as pesquisas realizadas – demonstrando, ao menos sob o aspecto formal, a compatibilidade dos custos com os valores de mercado.

<sup>10</sup> No presente caso concreto, verifica-se que foi apresentada a estimativa de quantidades levando em consideração as particularidades do objeto e as necessidades desta Corte de Contas, razão pela qual se constata o atendimento formal ao requisito da motivação quanto ao quantitativo demandado.

<sup>11</sup> V - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

<sup>12</sup> IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## DIRETORIA JURÍDICA

processual, às disposições do artigo 105 da Nova Lei de Licitações<sup>13</sup>, ressalvando-se, contudo, ser oportuna a taxativa indicação dos recursos – mediante emissão de pré-empenho(s) – anteriormente à celebração da contratação ora pretendida;

(f) que, atendendo ao que prescreve o artigo 18, VIII, da Lei nº 14.133/21<sup>14</sup>, a minuta do edital prevê, já em seu preâmbulo, modalidade licitatória (pregão eletrônico) compatível com o objeto licitado – tecnicamente definido como comum pela unidade requisitante<sup>15</sup> – e congruente com o disposto no artigo 17, § 2º, da Lei nº 14.133/21<sup>16</sup> e no artigo 126 do Decreto Estadual nº 10.086/2022<sup>17</sup>;

(g) que o critério de julgamento (menor preço) mostra-se compatível com a legislação vigente (artigo 33, I, da NLLC<sup>18</sup>) e com a natureza do objeto;

<sup>13</sup> Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

<sup>14</sup> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...) VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto; (...)

<sup>15</sup> O pregão possui como escopo a aquisição de bens e prestação de serviços comuns, assim considerados “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado” (artigo 6º, XIII, da Lei nº 14.133/21), o que está, deste modo, em conformidade com o contido no Termo de Referência (peça 13, item 9.2).

<sup>16</sup> Art. 17. (...) § 2º. As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

<sup>17</sup> Art. 126. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 da Federal nº 14.133/2021, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

<sup>18</sup> Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios: I - menor preço; (...)



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## DIRETORIA JURÍDICA

(h) que as condições de aceitabilidade e de preenchimento da proposta apostas encontram-se formalmente em conformidade com a NLLC;

(i) que o rito procedimental comum – artigo 126 do Decreto Estadual nº 10.086/22 e artigo 29 da NLLC<sup>19</sup> – foi observado até o presente momento, em atenção ao artigo 17 da Lei nº 14.133/2021<sup>20</sup>;

(j) que o ETP<sup>21</sup> acostado aos autos (peça 09) é compatível<sup>22</sup> com o que dispõe o artigo 18, §§ 1º e 2º, da NLLC<sup>23</sup>;

<sup>19</sup> Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

<sup>20</sup> Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: I - preparatória;

(...)

<sup>21</sup> O estudo técnico preliminar deve apresentar e fundamentar a descrição da necessidade a ser dirimida, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido, bem como deve abordar a integralidade das considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação.

<sup>22</sup> Da análise dos autos, verificamos os seguintes elementos: a) a descrição da necessidade da contratação, sob a perspectiva do interesse público (item 2); b) a concordância com o plano anual de contratação de TIC (item 7.4); c) os requisitos da contratação, discriminando os requisitos referentes ao negócio, aspectos técnicos, ao fornecimento de licenças, requisitos temporais, de créditos em nuvem, de sustentabilidade, de qualidade, segurança, gerais de serviço, de serviços e problema de requisição, de projeto, bem como de certificação (item 4); d) a estimativa das quantidades da contratação (item 5); e) o levantamento de mercado (item 6); f) a estimativa do valor da contratação (item 6.3); g) a descrição da solução (item 7); h) a justificativa para o parcelamento (item 7.2); i) o demonstrativo dos resultados pretendidos (item 7.6); j) a desnecessidade de aplicação das providências preliminares (item 11); (k) a demonstração de contratações interdependentes (item 8); (l) medidas para o adequado tratamento dos impactos ambientais (item 4.5); e (m) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação e o atendimento da necessidade (item 11).

<sup>23</sup> Art. 18 (...) § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## DIRETORIA JURÍDICA

(k) que o TR (peça 13) – acrescido de seus anexos<sup>24</sup> – atende<sup>25</sup>, no que aplicável à contratação em apreço, aos requisitos previstos no

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

<sup>24</sup> Contaram de forma anexa ao TR os seguintes documentos: catálogo de condições padronizadas do Governo Federal (anexo I), modelo de proposta de preço (anexo II) e termo de realização e de renúncia à vistoria técnica (anexo III e IV).

<sup>25</sup> Da análise do termo de referência anexado junto à minuta do edital, verifica-se que constaram os seguintes elementos: a) a definição do objeto, das condições gerais da contratação e suas especificações (itens 1 e 2); b) a justificativa para a contratação, delimitando o alinhamento técnico, estratégico, ao PDTI e/ou plano anual de contratações de TIC (item 4.1, 4.2 e 4.3); c) a solução escolhida, remetendo ao ETP (item 4.4); d) a delimitação dos resultados a serem alcançados (item 4.5); e) os requisitos da contratação, delimitando os requisitos para os respectivos lotes da licitação; f) o modelo de execução do contrato (item 6); g) o modelo de gestão do contrato (item 7); h) estimativa de preços (item 8); i) critérios de seleção do fornecedor (item 9); j) classificação do objeto como comum (item 9.2); k) a vedação de participação de empresas em consórcio (item 9.3); l) disposição quanto a ME's e EPP's (item 9.4); m) hipóteses de vistoria técnica (item 9.5); n) requisitos da habilitação e proposta (item 9.6); e o) prazo de vigência (item 10.1).

Quanto à observância dos requisitos do artigo 19 da IS nº 125/2018 deste Tribunal de Contas, verifica-se que além dos itens já pontuados, foram estabelecidas: a) a definição das obrigações da contratante e da contratada (item 10.4 e 10.5); b) a vedação à subcontratação (item 10.3) e d) as sanções administrativas (item 10.9). Além disso, restaram estabelecidos os procedimentos para pagamento (item 10.6), hipóteses de reajuste (item 10.7) e dispensa de garantia de execução contratual (10.8).



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## DIRETORIA JURÍDICA

artigo 19 da Instrução de Serviço nº 125/2018<sup>26</sup> deste Tribunal de Contas, bem como no artigo 6º, XXIII, da NLLC<sup>27</sup>;

(I) que a indicação da designação dos pregoeiros (item 1.2 do edital<sup>28</sup>) atende às exigências dos artigos 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021 e do artigo 3º Decreto Estadual nº 10.086/2022<sup>29</sup>;

<sup>26</sup> Art. 19. O Projeto Básico (PB) ou Termo de Referência (TR) conterá, no mínimo, as seguintes informações: I - definição do objeto da contratação; II - justificativa e objetivo da contratação; III - especificação dos requisitos da contratação; IV - definição das obrigações da contratante e da contratada; V - estimativas detalhadas dos preços da contratação; VI - cronograma físico-financeiro, quando necessário; VII - critérios de medição e forma de pagamento; VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor; IX - parcelamento do objeto; X - critérios e justificativas para a subcontratação; e XI - sanções administrativas.

<sup>27</sup> Art. 6º (...) XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;”
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) 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;
- j) adequação orçamentária.

<sup>28</sup> 1.2. São pregoeiros deste Tribunal de Contas: Mariana Leite Bado, matrícula nº 51.829-8, e Luís Felipe Bergamini Mendes, matrícula nº 51.873-5, designados pela Portaria nº 774/23, de 25 de julho de 2023, publicada no Diário Eletrônico do TCE/PR nº 3.031, de 28 de julho de 2023.

<sup>29</sup> Art. 3º Compete à autoridade máxima do órgão ou entidade promotora da licitação a designação da comissão de contratação, do agente de contratação, inclusive do pregoeiro, e dos componentes das respectivas equipes de apoio para a condução do certame. § 1º Somente poderá atuar como membro de comissão de contratação, agente de contratação, inclusive pregoeiro, o servidor que tenha realizado capacitação específica atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público para exercer tal atribuição. § 2º Os agentes públicos para o exercício de funções essenciais deverão ser designados pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## DIRETORIA JURÍDICA

(m) que foi devidamente carreado ao feito o processo de gerenciamento de riscos (peça 12), em consonância com o artigo 18 da Instrução de Serviço nº 125/2018 deste TCE<sup>30</sup>;

(n) que a contratação em apreço é congruente com decisão do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação do TCE-PR (peça 06), em obediência ao artigo 186-B, §2º, VI, do Regimento Interno<sup>31</sup>;

(o) que foi apresentada justificativa para o parcelamento do objeto<sup>32</sup> da contratação (item 7.2 do ETP<sup>33</sup> e item 3.1 do TR<sup>34</sup>), a qual

<sup>30</sup> Art. 18. A Análise de Riscos, materializada na elaboração do documento Mapa de Riscos, consiste em:

I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;

II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;

III - indicação do tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e

V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

Parágrafo único. Para as contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o Mapa de Riscos obrigatoriamente contemplará o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada.

<sup>31</sup> Art. 186-B. O Comitê de Tecnologia da Informação tem como objetivo garantir a adequada governança corporativa na área da tecnologia da informação, estabelecer políticas e diretrizes estratégicas e de segurança da informação e definir prioridades para as novas demandas e investimentos da área. (...) § 2º Compete, ainda, ao Comitê: VI – avaliar pedidos de novas aquisições ou contratações relacionadas à área de Tecnologia da Informação;”

<sup>32</sup> O princípio do parcelamento deve ser observado nas licitações que almejam a prestação de serviços, devendo ser adotado quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 47 da Lei nº 14.133/21.

<sup>33</sup> Softwares, treinamentos e habilidades desenvolvidas pela DTI estão focados nos produtos Microsoft. Da mesma forma, o leque de ferramentas de uso diário dos servidores e jurisdicionados é composto, na sua maioria, por soluções Microsoft.

A natureza do programa Enterprise Agreement (EA) de comercialização de produtos por volume, aliada às políticas comerciais da Microsoft, por meio de seus parceiros credenciados – Government Partner (GP), não permitem a comercialização de frações de seus licenciamentos por diversos revendedores durante o período de vigência do contrato. Assim sendo, definiu-se um lote somente para licenciamento, demonstrado no presente estudo.

Já para créditos em nuvem, por não estarem presentes em catálogo de aquisições do acordo do governo federal, estes careciam de cotação junto a mercado. A previsão do fornecimento de serviços e de créditos em nuvem, dentro de um mesmo lote, a serem providos por uma mesma



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## DIRETORIA JURÍDICA

sugerimos, dado seu caráter técnico, seja oportunamente apreciada pela autoridade superior sob o prisma dos artigos 40, V, “b” e §§ 2º e 3º<sup>35</sup> e 47 da NLLC<sup>36</sup> e da Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União<sup>37</sup>;

(p) que a minuta editalícia obedece<sup>38</sup> ao que dispõe o artigo 25 da Lei nº 14.133/2021<sup>39</sup>. Recomenda-se, entretanto, a revisão da cláusula

contratada, poderia trazer óbices no momento do certame, razão pela qual o fornecimento de créditos em nuvem sob demanda foi inserido em lote separado.

No tocante aos serviços, pela natureza de intervenção humana e de aplicação de conhecimento ante as demandas do Tribunal, fez com que compusesse um lote à parte para comportar atendimento às necessidades de manutenção, de suporte, de consultoria e de projetos atinentes à gestão de TIC do TCE-PR.

<sup>34</sup> 3.1. Houve o parcelamento do objeto, tendo em vista sua natureza técnica divisível, bem como apresenta-se economicamente viável. Dessa forma, espera-se o aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (...).

<sup>35</sup> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: (...) V - atendimento aos princípios: (...) b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; (...) § 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados: I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes; II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado. § 3º O parcelamento não será adotado quando: I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor; II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido; III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

<sup>36</sup> Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

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.”

<sup>37</sup> “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.”

<sup>38</sup> A minuta editalícia acostada à peça 15 contempla: a) a definição do objeto e condições gerais da contratação (item 2); b) a possibilidade de impugnação ao edital, em consonância com o artigo 164 da NLLC (item 3); c) as condições de participação, credenciamento e



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## DIRETORIA JURÍDICA

6.11<sup>40</sup> em que consta, equivocadamente em nosso sentir, a responsabilização dos contratados ante o Tribunal de Contas da União;

(q) que foram apostas disposições consentâneas com a Lei Complementar 123/06, em conformidade com o artigo 4º da Lei nº 14.133/21<sup>41</sup>, tema sobre o qual cumpre registrar: (I.1) que licitação será de ampla participação eis que seu valor não se enquadra na hipótese do artigo 48, I, da

---

cadastramento da proposta (itens 4, 5, 6); d) disposições quanto a realização da sessão pública, formulação de lances e o modo de disputa a ser realizado (item 7); e) define o critério de desempate (item 7.19), em observância ao artigo 60 da NLLC ; f) prevê a possibilidade de negociação após o encerramento da etapa de lances (item 7.20), atendendo ao artigo 61 da NLLC e artigo 93 do Decreto Estadual nº 10.086/2022 ; e g) define a forma e o prazo para a interposição de recursos (item 10). Consta, ainda, no item 5, a forma de apresentação da proposta (art. 92 a 94 do Decreto nº 10.086/2022), no item 8 os critérios de julgamento e aceitabilidade da proposta vencedora, bem como no item 9 os documentos de habilitação necessários (art. 95 a 101 do Decreto nº 10.086/2022).

<sup>39</sup> Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

<sup>40</sup> 6.11. O descumprimento das regras supramencionadas pela Administração por parte dos contratados pode ensejar a responsabilização pelo Tribunal de Contas da União e, após o devido processo legal, gerar as seguintes consequências: assinatura de prazo para a adoção das medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, nos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição; ou condenação dos agentes públicos responsáveis e da empresa contratada ao pagamento dos prejuízos ao erário, caso verificada a ocorrência de superfaturamento por sobrepreço na execução do contrato.

<sup>41</sup> Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## DIRETORIA JURÍDICA

Lei Complementar nº 123/06<sup>42</sup> (vide item 9.4 do TR<sup>43</sup>); (I.2) que o tratamento diferenciado a MEs e EPPs encontra eco nos itens 5.4, 7.18, 9.17, 9.21.6, 9.21.7 e 9.21.9 da minuta do edital; e (I.3) que ME e EPPs poderão se beneficiar do regime de tributação do Simples Nacional (vide item 6.7 da minuta editalícia<sup>44</sup>), haja vista que o objeto da presente licitação não se amolda à hipótese do artigo 17, XII da Lei Complementar nº 123/2006<sup>45</sup>;

(r) que a vedação à subcontratação (por elucidativo, item 10.3 do TR<sup>46</sup>) encontra esteio no item 122, § 2º, da NLLC<sup>47</sup>;

<sup>42</sup> Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

<sup>43</sup> 9.4.1. Quanto ao LOTE 1, considerando o disposto no item 3 deste Termo de Referência (parcelamento do objeto) e o julgamento por lotes, não serão aplicados os benefícios previstos na legislação para microempresas e empresas de pequeno porte, haja vista que o seu valor anual estimado é superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno, conforme o art. 4º, §1º, inciso I da Lei 14.133/21.

9.4.2. Para os LOTES 2 e 3 serão aplicados todos os benefícios a microempresas e empresas de pequeno porte previstos na legislação vigente, exceto licitação exclusiva e cota reservada, conforme disposto nos respectivos incisos I e III do art. 48 da Lei Complementar 123/2006.

<sup>44</sup> 6.7. Na presente licitação, a Microempresa e a Empresa de Pequeno Porte poderão se beneficiar do regime de tributação pelo Simples Nacional.

<sup>45</sup> Art. 17. Não poderão recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional a microempresa ou empresa de pequeno porte: XII - que realize cessão ou locação de mão-de-obra;

<sup>46</sup> 10.3.1. Fica vedada a subcontratação total ou parcial do objeto contratual, uma vez que, além dos parcelamentos definidos em lotes e itens, a sua prestação não pode ser dividida em frações menores de execução sem prejudicar a execução contratual.

10.3.2. No que tange aos itens previstos nos LOTES 1 e 2, há evidente prejuízo na subcontratação, haja vista ser amoldado num modelo de fornecimento de repasse de licenciamento/créditos no qual subcontratar interfere diretamente na prestação do objeto.

10.3.3. Quanto as prestações previstas no LOTE 3, espera-se que a operacionalização e gestão do serviço sejam realizadas de forma estruturada e sistêmica, promovendo a melhoria contínua da dinâmica do ambiente Microsoft do TCEPR e assegurando a sua disponibilidade. Assim, a proibição de subcontratação atua como uma salvaguarda para a integridade e o bom desempenho do serviço, prevenindo os efeitos negativos do compartilhamento de responsabilidades entre a contratada e a subcontratada durante a execução contratual.

<sup>47</sup> Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.

§ 1º O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.

§ 2º Regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## DIRETORIA JURÍDICA

(s) que a vedação à participação de empresas em consórcio (vide item 3.2 do TR<sup>48</sup>) restou devidamente justificada, em compasso com o prescrito no artigo 15, *caput*, da Lei nº 14.133/21<sup>49</sup>; e

(t) que as minutas contratuais apresentadas contemplam, em geral, o que prescreve o artigo 92 da Lei nº 14.133/21<sup>50</sup>. Todavia, verifica-se que não foi exigida garantia de execução sem, salvo melhor juízo, justificativa hábil para tal. Nesta senda, recomenda-se sejam incluídas disposições neste sentido ou reste tecnicamente justificada a ausência de tal exigência – à luz do dever de cautela que deve nortear a Administração Pública.

<sup>48</sup> 9.3.2. No caso em tela, fica vedada a participação de consórcios por se tratar de objeto de prestação comum pelo mercado, de baixa e/ou média complexidade em comparação a contratações de soluções de TIC na Administração Pública.

<sup>49</sup> Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: (...)

<sup>50</sup> Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: I - o objeto e seus elementos característicos; II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta; III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos; IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento; V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento; VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso; VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; IX - a matriz de risco, quando for o caso; X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso; XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso; XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento; XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso; XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo; XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz; XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento; XIX - os casos de extinção.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

---

## 3. CONCLUSÕES

Ante todo o exposto, opinamos **pela inexistência de óbice jurídico ao regular seguimento da presente licitação** recomendando-se, entretanto: (a) a revisão da redação editalícia à luz dos apontamentos efetuados pela SLC à peça 16; (b) a alteração da cláusula 6.11 do edital; (c) que seja devidamente fundamentada a ausência de exigência de garantia de execução contratual ou incluídas disposições neste sentido.

É o parecer.

À Controladoria Interna, nos termos da IS nº 51/13.

Diretoria Jurídica, 07 de novembro de 2023.

Documento assinado digitalmente

**GUSTAVO LUIZ VON BAHTEN**

Auditor de Controle Externo

Ciente.

Documento assinado digitalmente

**CARINE REBELO DE ALMEIDA CESAR**

Diretora Jurídica