



PARECER-PG Nº 302/2023-NPLC

Brasília, 15 de agosto de 2023.

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO.
SERVIÇO ATUALIZAÇÃO DE FIREWALL.
CARACTERIZAÇÃO DO SERVIÇO COMUM.
OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO DE
REGÊNCIA. LEGALIDADE.

Sr. Procurador-Geral,

Trata-se de requerimento de análise da legalidade -- nos termos da Lei nº 14.133/2021 -- da legalidade do Pregão Eletrônico em que se visa a *"Contratação de empresa especializada na atualização de Firewall, composta de licenciamento e atualização de equipamentos e assinaturas de subscrição de serviços de segurança Unified Threat Management – UTM, com garantia e suporte técnico, pelo período de 36 (trinta e seis) meses, conforme condições, especificações e exigências constantes no Termo de Referência – Anexo I deste Edital (1297306).*

No Parecer PG 297 (1298756), destacou-se a legalidade do Edital, ressalvando apenas a necessidade de demonstração da vantajosidade da contratação plurianual, veja-se:

ANÁLISE JURÍDICA

Caracterização do bem comum

Inicialmente, importante destacar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico está limitada ao âmbito jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência dos atos praticados no âmbito desta Casa, nem mesmo analisar aspectos de natureza eminentemente técnica do objeto da contratação. Ou seja, a necessidade ou não de contratação é matéria não afeta à competência dessa Procuradoria.

O objeto a ser adquirido se enquadra no conceito de serviço comum, o que autoriza e recomenda o uso da modalidade pregão, conforme artigo 29 da Lei nº 14.133/2021, pois atende ao requisito de que os "padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado".

O serviço de firewall nada mais é do que um mecanismo de segurança de tráfego

de rede que impede o contato com redes não confiáveis, evitando invasões.

A atualização desse produto é relevante diante da velocidade de modificações das formas de contato dessas "redes não confiáveis".

É serviço que pode ser prestado por mais de um prestador, não sendo exclusivo e permitindo a competição entre os interessados.

Nesse sentido, na Instrução NUAQ 1282822, a presente aquisição foi enquadrada como de bem/serviço comum a fim de permitir a utilização do pregão.

Efetivamente, as pesquisas de preço demonstram haver a possibilidade de o objeto da contratação "*possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*" (artigo 29 da Lei nº 14.133/2021), diante do número de empresas pesquisadas.

Conforme destaca Joel de Menezes Niebuhr, "*bem e serviço comum são aqueles que possam ser definidos no edital por meio de especificações objetivas, que se prestam a estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração Pública, de acordo com características usuais no mercado, sem que variações de ordem técnica eventualmente existentes entre os bens e serviços ofertados por diversos fornecedores que atendam a tais especificações objetivas sejam importantes ou decisivas para a determinação de qual proposta melhor satisfaz o interesse público e desde que a estrutura procedimental da modalidade pregão, menos formalista e mais célere, não afete a análise da qualidade do objeto licitado ou importe prejuízos ao interesse público*". NIEBHUR, Joel de Menezes. *Pregão Presencial e Eletrônico*. Curitiba: Zênite, 2005.

No mesmo sentido, no julgamento do Acórdão 2172/2008 Plenário, o TCU afirmou que:

REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA MIGRAÇÃO DE SISTEMAS DE INFORMÁTICA. PEDIDO DE CAUTELAR. OITIVA PRÉVIA. CERCEAMENTO DA COMPETITIVIDADE. INEXISTÊNCIA. PREGÃO. CABIMENTO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. POSSIBILIDADE. APENSAMENTO. CIÊNCIA À REPRESENTANTE. 1. A utilização da modalidade pregão é possível, nos termos da Lei nº 10.520/2002, sempre que o objeto da contratação for padronizável e disponível no mercado, independentemente de sua complexidade. 2. Não caracteriza cerceamento de competitividade a exigência de atestado de realização anterior dos serviços a serem licitados, quando as especificidades do objeto a justificam tal exigência. 3. Nos termos do Decreto nº 4.342/2002, é possível a utilização do registro de preços para contratação de bens e serviços de informática

Portanto, nota-se que o serviço pode ser objeto de contratação via pregão, pois, apesar de seu nome indicar singularidade ou natureza técnica -- bem como não ser de conhecimento deste procurador --, na realidade, segundo o órgão técnico, trata-se apenas de atualização de software que pode ser padronizado dentro do mercado, viabilizando a competição entre interessados.

Atendimento aos requisitos legais

Ainda, observa-se que foram atendidas as exigências legais relativas à disponibilidade orçamentária e à adequação ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a declaração do ordenador de despesa aprovando o Termo de Referência.

Igualmente, nota-se que foi esclarecida a vantajosidade da utilização do critério menor preço pelo conjunto de itens, o que, nesse momento, parece decorrer da complexidade da organização do evento e necessidade de um único fornecedor/prestador de serviço. Veja-se o alegado:

Sobre a questão, a escolha pelo agrupamento dos itens em um **lote único** visa garantir que todos os itens especificados e a prestação do serviço seja fornecidos de maneira sincronizadas e para a garantir que a responsabilidade fique a cargo de único fornecedor.

Esse requisito é relevante, pois o TCU possui entendimento de que *"no âmbito do sistema de registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada"*. Veja-se:

"9.2.2. a jurisprudência pacífica do TCU [...] é no sentido de que, no âmbito do sistema de registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente [...]; 9.2.3.1. no âmbito das licitações para registro de preços realizadas sob a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens, somente serão admitidas as seguintes circunstâncias: 9.2.3.1.1. aquisição da totalidade dos itens de grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame; ou 9.2.3.1.2. aquisição de item isolado para o qual o preço unitário adjudicado ao vencedor seja o menor preço válido ofertado para o mesmo item na fase de lances; 9.2.3.2. constitui irregularidade a aquisição de item de grupo adjudicado por preço global, de forma isolada, quando o preço unitário adjudicado ao vencedor do grupo não for o menor lance válido ofertado na disputa relativo ao item; [...]; 9.2.4. no âmbito do sistema de registro de preços, não é admissível a aquisição/contratação avulsa de item não registrado, uma vez que, nos termos dos arts. 13 e 15 do Decreto 7.892/2013, a licitação para registro de preços objetiva a convocação dos fornecedores mais bem classificados para assinar as atas de registro de preços, sendo possível, única e exclusivamente, a contratação com as empresas vencedoras para fornecimento dos itens nelas registrados [...]". (Grifamos.) (TCU, *Acórdão nº 1.347/2018 – Plenário*)

Ou seja, a regra é que a disputa seja por item a ser inscrito na ata de registro de preço.

No caso concreto, foi utilizada a modalidade global para todos os itens, e houve a explicação dos motivos, qual seja, a padronização e organização do software.

Verifica-se, assim, que foram observadas quase todas as normas da legislação de regência, Lei nº 14.133/2021 e Ato da Mesa Diretora nº 71/2023.

No entanto, há um detalhe faltante.

Note-se que o prazo de vigência da contratação pode ser de até 5 (cinco) anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021. Contudo, para tanto, é exigido que a autoridade competente do órgão ou entidade contratante ateste a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual. Confira-se:

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

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.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do **caput** deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

No caso concreto, não há tal declaração que – apesar da opinião deste Procurador ser no sentido de o motivo ser óbvio o motivo (manutenção do serviço por maior tempo, evitando custos de transação com nova licitação ou renovação anual) – precisa estar especificada nos autos, o que não se nota.

É preciso, então, tal complementação.

CONCLUSÃO

Portanto, para fins do controle de legalidade exigido pela Lei nº 14.133/2021, opina-se pela legalidade do Edital de Pregão analisado, ressalvada, antes disso, a explicação da “vantajosidade” da utilização do prazo de 36 meses, nos termos do artigo 106 da Lei nº 14.133/2021.

No Relatório 1300034, aprovado no Despacho GMD 1300097, esclareceu-se que “o prazo de 36 meses para a solução justifica-se pela necessidade de manutenção do serviço por maior tempo para a Casa em virtude da criticidade do objeto. A renovação anual dessa solução traria custos administrativos desnecessários, aumento do risco de indisponibilidade da solução, sobrecarga operacional da equipe e desalinhamento de prazo com a renovação de outros equipamentos relacionados”.

Assim, resta atendido o requisito faltante, de modo que opina-se pela legalidade do Edital de Pregão analisado.

RAFAEL VACANTI
Procurador Legislativo



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL CARDOSO VACANTI - Matr. 23437, Procurador(a) Legislativo**, em 15/08/2023, às 21:22, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **1300526** Código CRC: **EB84C2CC**.

