PARECER-PG Nº 327/2024-NPLC

Brasília, 26 de agosto de 2024.

CONTRATOS DE TIC. SOFTWARE. SOLUÇÕES. LEI 14.133. TERMO DE REFERÊNCIA. MÃO DE OBRA EXCLUSIVA. SÚMULA 269. ENTENDIMENTO DO TCU. ACÓRDÃO DE REFERÊNCIA 1508/2024-TCU-PLENÁRIO. SERVIÇOS COMUNS. POSSIBILIDADE.

1. Relatório

Senhor Procurador-Geral,

Trata o presente processo da contratação de Serviços Especializados de Operação, Suporte e Sustentação à Infraestrutaura de Tecnologia da Informação — TI da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), em regime 24 × 7, e de Central de Serviços organizada no modelo de Service Desk (N1, N2 e N3), com serviços de Atendimento a Usuários de recursos de TI, no âmbito da CLDF, remoto e presencial, com utilização das práticas da Information Technology Infraestructure Library — ITIL e **com foco na evolução e melhoria contínua do ambiente de TI, conforme Termo de Referência - DMI (1753620).**

No entanto, o Setor de Contratos e Aquisições - SECONT ao analisar o Termo de Referência verificou que a metodologia a ser utilizada busca aplicar à contratação pretendida um modelo que não possui histórico nesta CLDF, tratando-se, portanto, **de uma inovação**, como demonstrado nos termos dos Despachos NUCOD 1790362 e SECONT 1792428.

Acrescenta-se, ainda, a observação apresentada pelo NUCOD, a respeito da forma de contratação utilizada no âmbito da Administração Pública Federal para os referidos serviços, a qual faz referência ao assunto nos seguintes termos:

> *"a pretensa contratação foi estruturada no que dispõe a Portaria SGD/MGI Nº 1.070/2023, doc. 1693650, a qual estabelece modelo de **contratação de serviços de operação de infraestrutura e atendimento a usuários de Tecnologia da Informação e Comunicação**, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do **Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal".***

Diante do exposto, encaminhou-se presente processo para análise e manifestação, com a emissão de Parecer acerca da divergência apontada em relação ao modelo de contratação pretendida, bem como sobre a possibilidade desta ser utilizada na CLDF, na forma prevista no Termo de Referência, ou seja, sem que esteja caracterizada como de dedicação exclusiva de mão de obra, modelo este aplicado pela Administração Pública Federal.

Além disso, requereu-se análise quanto à possibilidade da contratação dos serviços, considerando os cargos de Tecnologia da Informação desta CLDF e suas, respectivas, atribuições.

2. Fundamentação

De plano, entende-se por operação de infraestrutura de TIC a prestação de serviços técnicos que estão relacionados à segurança da informação, intercomunicação e rede de comunicação de voz e dados, banco de dados, servidores de rede, sistemas operacionais, sistemas de backup, recursos de armazenamento de dados, monitoramento e gerenciamento operacional.

Historicamente, as recomendações do Tribunal de Contas da União são no sentido de que, nos contratos de TIC, **não sejam usadas métricas como postos de trabalho, hora-posto, unidade de atendimento pura e simples, eis que impossível aferir os RESULTADOS efetivos e preços condizentes com o mercado de acordo com as diversas soluções que podem ser definidas no serviço.**

No caso aqui narrado, vê-se também que há foco na evolução e melhoria contínua do ambiente de T.I, **conforme Termo de Referência - DMI (1753620),** não havendo em que se falar em meras unidades de atendimento.

O TCU, pelo Acórdão 1508/2024, em auditoria em diversos órgãos que utilizavam medidas que tinham como origem a dedicação exclusiva de mão de obra e análise de postos de trabalho como principalmente métrica do contrato, constatou os seguintes gargalos:

a) deficiência na estimativa de preços das UST;
b) problemas com dimensionamento do quantitativo;
c) contratação de preços não condizentes com o mercado;
d) não vinculação dos serviços a resultados;
e) falta de instrumentos para fiscalização da execução.

O Tribunal, ainda no acórdão de referência, ressaltou que não é contra o uso de métricas por unidades de serviço ou atendimento, **desde que haja uma padronização realística.** Outrossim, afirmou que, de acordo com as normas sobre contratação de soluções de TI, a adoção de posto de trabalho deve ser uma escolha excepcional.

Como conclusão tem-se que "admite-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço quando as características do objeto não permitirem a remuneração estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço"

Em arremate, tem-se a Súmula 269 do TCU:

> "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."

De mãos do termo de referência, inclusive com os ajustes propostos pelo NUCOD, percebe-se como a principal celeuma - a solução correta para contratação - e se têm as seguintes disposições:

1. OBJETO DA CONTRATAÇÃO (ART. 14)

1.1.1 Contratação de Serviços especializados de Operação, Suporte e Sustentação à Infraestrutaura de Tecnologia da Informação — TI da Câmara Legislativa do Distrito Federa serviços de Atendimento a Usuários de recursos de TI, no âmbito da CLDF, remoto e presencial, com utilização das práticas da Information Technology Infraestructure Library — ITIL e cor

1.1.2 O contrato terá vigência pelo período de 24 (vinte e quatro meses), contados de sua assinatura, podendo ser prorrogado por igual período, respeitada a vigência máxima Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme art. 94, da Lei nº 14.133/2021.

1.2.1 A previsão de vigência superior ao equivalente a um exercício financeiro é justificada pelas nuances da contratação e de seu objeto, como, por exemplo, o período prestação dos serviços, para a Assunção dos Serviços, para a Transferência de Conhecimento e para a Transição Contratual.

1.2.2 Esse prazo também se justifica em razão dos elevados custos envolvidos com um novo processo de planejamento de contratação e (ou) mesmo de prorrogaçi contrato e (ou) aditivo.

1.2.3 Repetir esse processo de implantação de Serviços de Operação de Infraestrutura e de Atendimento a Usuários de TIC a cada doze meses, sobretudo, por ocasi adaptação, no qual o não atendimento dos níveis de serviço não resultam em sanções. O período de adaptação em geral pode representar uma fase de piora no atendimento jus

1.2.4 Com a vigência desta contratação por um prazo de 24 meses, o que envolve serviços de natureza contínua e imprescindível para adequado suporte à prestação le com esse prazo, reduzem-se os impactos de eventuais mudanças de fornecedor em prazos curtos, com a redução de custos com, por exemplo, logística, mobilização de profissio

Observação: sugere-se que a justificativa para a vigência contratual plurianual seja colocada aqui. Os subitens acima são cópias dos subitens 7.1.1.64 a 7.1.1

1.1.3 Esta contratação não se configura como de dedicação exclusiva de mão de obra, contratação por homem–hora e tampouco por postos de trabalho.

1.4 O objeto deste termo tem natureza de serviço comum, pois os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais de Portaria SGD/ME 1.070/2023.

1.5 Natureza da contração: O objeto da contratação é de natureza contínua, nos termos do inciso XV, art. 6º, da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista que o serviço de susten atendimento à demanda permanente de operação e sustentação do ambiente de infraestrutura de TIC na CLDF.

1.5.1 Conforme Acórdão n°132/2008 do TCU (Segunda Câmara), a característica principal de um serviço contínuo é sua essencialidade para assegurar a integridade do pat administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

1.6 Critérios de sustentabilidade:

1.6.1 Observa-se que a prestação do serviço pelos profissionais será predominantemente remota.

1.6.2 Quando ocorrer a prestação do serviço de forma presencial, a empresa contratada deverá observar as regras estabelecidas nas normas vigentes relativas ao dese Sustentável.

1.6.3 Para execução dos serviços de forma presencial, deverá ser realizado um programa interno de treinamento dos prestadores que irão executar suas atividades nas depe de consumo de água e de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes, em atenção ao Art. 6º inciso V da Instrução Normativa 01 de 19 de janeiro de 2(

Observação: sugerem-se os ajustes acima. Os itens 1.4 a 1.6 são a cópia dos subitens 5.3.5.1, 5.3.2 e 5.3.3.

2. JUSTIFICATIVA PARA CONTRATAÇÃO (ART. 16)

O modelo antigo de contratação de serviços de TIC consistia na reunião de todos os serviços de informática do órgão em um único e grande contrato, adjudicado a uma única empresa, com pagamentos realizados exclusivamente por hora-trabalhada. Essas contratações equivalem a um CPD completo e terceirizado.

O novo modelo de contratação se alicerça:

- no planejamento da contratação;
- no parcelamento dos serviços em tantos itens quantos sejam técnica e economicamente viáveis;
- na licitação independente (ou adjudicação por itens);
- no estabelecimento de exigências de habilitação e de avaliação da proposta técnica específicas para cada serviço;
- No pagamento dos serviços por resultado medido, alcançado e verificado, e não por horas trabalhadas;
- na estruturação do quadro de pessoal de TI com servidores permanentes e capacitados na gestão de TI;
- Fortalecimento da Gerência das Unidades de TI; e
- no controle efetivo da execução dos serviços.

Em relação à vigência do contrato, entendo por bem **me posicionar favoravelmente às sugestões expostas pelo NUCOD**, eis que em relação aos custos e objetivo do contrato, quanto à necessidade de implantar e aprimorar a infraestrutura de T.I, o prazo de 24(vinte e quatro) meses se torna condizente com o objeto contratual.

Quanto a alcunha de 'serviços comuns para contratos de TIC' - para fins de enquadramento, há ponderações necessárias, principalmente levando-se em conta a realidade do órgão, **que tem como justificativa a primeira contratação da CLDF desse escopo de contrato, bem como pelo fato de ser um dos seus objetivos o foco e a melhoraria continua do ambiente TIC da CLDF.**

Analisando os requisitos do Art. 32 da Lei 14.133/21, vê-se que não é possível o enquadramento jurídico da contratação no diálogo competitivo, eis

que os requisitos do Art. 32 são cumulativos. Dessa sorte, dada a justificativa apresentada pela área técnica sobre o enquadramento em serviços comuns da pretensa contratação, entende-se aplicável o pregão eletrônico como modalidade licitatória. Vejamos:

> *"objeto deste termo tem natureza de serviço comum, pois os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado, prestados preferencialmente por empresas fornecedoras de serviço técnico em TIC, conforme artigo 14 da Portaria SGD/ME 1.070/2023."*

Portanto, quanto à modalidade licitatória e o tipo de licitação, observa-se que a contratação poderá ser levada a efeito pela modalidade escolhida, ou seja, o PREGÃO ELETRÔNICO, haja vista tratar-se de aquisição/prestação de bens ou serviços comuns, ou seja, "cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado". De mãos da *Portaria SGD/ME 1.070/2023,* tem-se a utilização da modalidade pregão, no tipo menor preço para a contratação.

3. Conclusão

Pelo exposto, considerando que incumbe a esta Procuradoria manifestar-se sob os aspectos jurídico-formais, não lhe competindo opinar quanto à conveniência e oportunidade de atos praticados pela Administração, este Núcleo Especializado opina pela REGULARIDADE JURÍDICA da minuta do termo de referência de id 1774730, **com os ajustes propostos pelo NUCOD** e recomenda/esclarece:

a) possibilidade de utilização da modalidade pregão eletrônico do tipo menor preço, nos termos do Art. 6, XLI, da lei 14.133 c/c item 20.16.1 da Portaria SGD/ME 1.070/2023;

b) possibilidade da adoção de vigência do contrato com prazo plurianual, devendo a justificativa orçamentária ser apresentada ano a ano;

b) pagamento deve ser realizados por níveis de serviço, sendo vedado pagamento por homem-hora ou posto de trabalho nos termos do item, 1.11 do anexo 1 da portaria SGD/ME 1.070/2023;

c) esclarecer que não se trata de contrato de dedicação exclusiva de mão de obra, haja vista a especificidade do serviço quanto à inovação, aprimoramento, foco em melhoria e desenvolvimento de soluções e classificação pela Portaria SGD/ME 1.070/2023;

d)necessidade de observância do Anexo I da portaria, nos termos do art. 3º da Portaria SGD/ME 1.070/2023;

e) possibilidade de contratação sem ofensa as atribuições dos cargos efetivos da CLDF, dado o fato que o contrato não é de mão de obra, sendo viável a terceirização do atendimento, até mesmo pelo fato de que o escopo do contrato é "24h/7h".

Destarte, à luz do disposto no art. 53, da Lei nº 14.133/2021, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico faz-se sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo perquirir acerca da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Casa, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica acerca da solução escolhida para atender à demanda de contratação

DANIEL AUGUSTO SILVA RESENDE
PROCURADOR LEGISLATIVO

Documento assinado eletronicamente por **DANIEL AUGUSTO SILVA RESENDE - Matr. 24586, Procurador(a) Legislativo**, em 29/08/2024, às 15:39, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente n° 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: **1796361** Código CRC: **77B91EA8**.