



**PROCESSO Nº: 001066/2023-TC**

INTERESSADO: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte

ASSUNTO: Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços contínuos de mão de obra terceirizada em tecnologia da informação - TI

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO DO TIPO MENOR PREÇO. POSSIBILIDADE JURÍDICA. OPINIÃO PELA APROVAÇÃO DAS PEÇAS MINUTADAS PARA O CERTAME, COM RECOMENDAÇÕES.

**Parecer nº 060/2023-CJ/TC**

**I – Relatório**

1. Trata-se da realização de pregão, na sua forma eletrônica, do tipo menor preço, dividido em lotes, tendo por escopo a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços contínuos de mão de obra terceirizada em tecnologia da informação - TI, compreendendo os serviços de suporte ao usuário contínuo para os sistemas, os ambientes e a infraestrutura de TI, serviços de desenvolvimento de sistemas e a manutenção/sustentação para os sistemas, bem como o atendimento aos jurisdicionados, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN, a partir de solicitação da Diretoria de Informática (DIN) (ev.01).

2. Os autos do processo eletrônico estão constituídos,





destacadamente, por:

- a) termo de referência contendo o objeto do certame licitatório, a justificativa da contratação e descrição pormenorizada dos serviços e condições de execução (ev.02);
- b) Pesquisa de preços (ev.03)
- c) indicação, pela área competente, da existência de recursos orçamentários para dar suporte à contratação almejada (INFORMAÇÃO Nº 003/2023.2-COFIN, ev.12);
- d) minuta do termo de contrato (ev.16);
- e) ato de designação do Pregoeiro e equipe de apoio (PORTARIA Nº 022/2023-GP/TCE, ev.19);
- f) minuta do edital e seus anexos: Anexo I – Termo de Referência; ANEXO II – Minuta do Contrato. (ev.20);

3. Com isso, por ordem do Senhor Secretário Geral (ev.24), os autos foram enviados a esta unidade consultiva, para fins de análise e emissão de parecer, o que, somado à exigência da Lei n.º 8.666/1993, art. 38, parágrafo único<sup>1</sup>, enseja a presente manifestação de ordem jurídica.

4. É o que importa relatar. Passa-se a opinar.

## II - Fundamentação

5. Preliminarmente, cumpre registrar que a presente manifestação considera, exclusivamente, os elementos dispostos nos autos até o momento e que não diz respeito aos aspectos técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade de suas escolhas, especificações ou formatação, tendo em vista que este órgão consultivo não detém conhecimento, nem competência legal para tanto, limitando-se, pois, aos seus aspectos estritamente jurídicos, ou seja, àqueles relacionados à legalidade do feito.

---

<sup>1</sup>Art. 38.(..)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.





6. No mérito, inicialmente convém destacar a correta eleição da modalidade pregão como meio de viabilizar a contratação pretendida, haja vista tratar-se de serviços comuns, conforme reconheceu o Senhor Secretário Geral (ev.14,fl.02).

7. Ainda, convém notar que o uso do pregão, na sua forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns, encontra amparo na Resolução n.º 009/2008-TCE:

Art. 3º. Pregão eletrônico é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas apresentadas através de sistemas eletrônicos.

**(Anexo da Resolução n.º 009/08 - TCE)**

8. Pois bem, demonstrada a viabilidade em realizar o pregão eletrônico, resta aferir o tipo de licitação escolhido, qual seja, menor preço, que, salvo melhor juízo, revela-se adequada a viabilizar a contratação pretendida.

9. Finalizada a análise da modalidade licitatória, julgamos importante abordar o objeto da contratação e a metodologia de mensuração dos serviços prestados.

10. Tendo em vista que o objeto engloba uma gama de serviços relacionados à área de tecnologia da informação, a divisão em lotes atende ao disposto no art. 23, § 1º, da lei n.º 8.666/93<sup>2</sup>. Porém, e sem adentrar as questões puramente técnicas (e que escapam da abordagem jurídica), o parcelamento do objeto não poderia ser maior, com possível realização de dois certames competitivos?

---

<sup>2</sup> Art. 23. (...)

§ 1º. As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, 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. (...)





11. O questionamento fundamenta-se na própria descrição contida no termo de referência (ev.02), que, salvo melhor entendimento, pode ser entendido com as seguintes divisões: “Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços contínuos de mão de obra terceirizada em tecnologia da informação - TI, compreendendo (i) **os serviços de suporte ao usuário contínuo para os sistemas, os ambientes e a infraestrutura de TI**, (ii) serviços de desenvolvimento de sistemas e a manutenção/sustentação para os sistemas (desenvolvidos durante a prestação de serviços e legados), bem como o atendimento aos jurisdicionados.”
12. Neste contexto, a definição do objeto da contratação possui relevância ainda maior, pois os contratos de Tecnologia da Informação são constantemente avaliados quanto à métrica utilizada para medição dos serviços.
13. No caso, o termo de referência (ev.02) indica que a medição será realizada pela métrica do posto de trabalho, em contraste ao modelo atual da UST (Unidade de Serviço Técnico). Há no termo de referência menção à análise dos modelos citados, ambos já utilizados anteriormente nos contratos de Tecnologia da Informação do TCE/RN, tendo optado a área técnica pelo retorno à medição por posto de trabalho (item 2.2 do termo de referência).
14. Ambos os tipos de medição possuem vantagens e sofrem críticas da jurisprudência, principalmente do TCU, sendo possível inferir que, novamente, o componente técnico utilizado na definição do objeto da licitação é primordial para a escolha da métrica.
15. É comum a adoção do modelo de contratação de serviços de TI baseado no pagamento vinculado ao número de horas utilizadas pelos profissionais alocados na prestação do serviço, e, também, do modelo que leva em conta a simples disponibilidade desses profissionais (postos de trabalho).
16. Tais modelos de medição e pagamento, segundo o TCU, privilegiam a má execução dos serviços, uma vez que, quanto mais horas forem utilizadas para a concretização do objeto, maior será a remuneração da contratada (sistema homem-hora); ou ainda, independentemente do que for





executado, o pagamento será devido, desde que disponibilizados os profissionais da áreas da TI (sistema de postos de trabalho). Neste sentido:

“76. A primeira dessas disfunções correspondia ao que denomino **paradoxo do lucro-incompetência**. Isso significa que, quanto menor a qualificação dos profissionais alocados na prestação de serviço, maior o número de horas necessário para executá-lo, maior o lucro da empresa contratada e maior o custo para a Administração. 77. Outra disfunção consistia na tendência de se remunerar todas as horas de disponibilidade dos empregados da empresa, ainda que não produtivas, em razão da dificuldade da Administração em controlar a efetiva atividade dos profissionais terceirizados. Com isso, havia a possibilidade de que a empresa viesse a ser remunerada sem que houvesse a contraprestação em serviços efetivamente realizados” (TCU. Acórdão nº 786/2006 – Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Data do julgamento: 24/05/2006)

17. Mas, a métrica da UST (Unidade de Serviço Técnico) também é severamente criticada (v.g. Acórdão 1508/2020 – TCU – Plenário), de modo que não parece haver um sistema de medição perfeito ou indicado para todos os contratos.

18. Porém, é imprescindível ressaltar que a INSTRUÇÃO NORMATIVA SGD/ME Nº 1, DE 4 DE ABRIL DE 2019, que pode ser utilizada como parâmetro de boas práticas administrativas, veda a contratação por postos de trabalho, salvo em situações excepcionais e devidamente comprovadas:

Art. 5º É vedado:

(...)

IX - contratar por postos de trabalho alocados, salvo os





casos justificados mediante a comprovação obrigatória de resultados compatíveis com o posto previamente definido;

**19.** O termo de referência aborda a questão, devendo a autoridade competente avaliar, em conjunto com a área demandante da contratação, se a justificativa é satisfatória.

**20.** Retornando à pretensa divisão do objeto proposta no item 11 desta peça, caso trate-se de desenvolvimento de sistema (“serviços de desenvolvimento de sistemas e a manutenção/sustentação para os sistemas”) é cabível a utilização da medição por pontos de função, considerando ser a unidade de medida prevalente para essa espécie de serviço (*Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação*, <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B22132B79D2>)

**21.** Por fim, em relação à pesquisa de preços (ev.03), esta cumpre, em geral, o que demanda a legislação e jurisprudência sob o tema. Contudo, o TCU, em auditoria em mais de 50 contratos de TI da administração pública federal, “avaliou como inadequada a dependência da administração perante as empresas privadas no processo de orçamentação das contratações, pois é baixa a utilização de contratos públicos na estimativa de preços”<sup>3</sup>.

**22.** Prosseguindo, em relação às minutas de edital e contrato trazidas à colação para a devida análise, considero as mesmas aptas a ensejarem o prosseguimento do certame concorrencial, apenas com a recomendação que os lotes descritos no termo de referência constem do objeto descrito na minuta de edital (Item 1.3 da minuta, ev.20), visando facilitar o acesso desta informação pelos interessados.

---

<sup>3</sup><https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/unidade-de-servicos-tecnicos-nao-deve-ser-utilizada-em-contratacoes-publicas-sem-padronizacao.htm>





### **III – Conclusão**

**23.** Diante do exposto, opino pelo prosseguimento do certame licitatório, com recomendação de que as questões postas no presente parecer (itens 10 a 21) sejam analisadas e, no que for pertinente, justificadas nos autos.

**24.** Sugerimos também que a minuta de edital (ev.20) contemple a alteração descrita no item 22 deste parecer.

**25.** É o parecer que se submete à apreciação superior.

Natal/RN, 17 de abril de 2023.

*Assinado Eletronicamente*

**Daniel Simões B. N. de Oliveira**  
Consultor Jurídico  
Coordenador do Núcleo Administrativo  
Matrícula nº 10.142-7

