



PARECER SEI Nº 3958/2025/MF

Documento preparatório. LAI - Lei nº 12.527, de 2011, art. 7º, § 3º; Decreto nº 7.724, de 2012, art. 3º, inciso XII, e art. 20. Acesso restrito até publicação do edital.

LICITAÇÃO. MINUTA DE EDITAL E ANEXOS. PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS. SOLUÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO - TIC. PARAMETRIZADO.

I) Contratação para aquisição de equipamentos móveis (notebooks) e estações de trabalho (desktops) classificados como de alta segurança, definidos como dispositivos que incorporam tecnologias avançadas de controle de acesso, incluindo autenticação multifator com uso obrigatório de biometria por impressão digital e reconhecimento facial.

II) Utilização de Parecer parametrizado.

III) Análise Jurídica. Regularidade jurídica. Necessidade de atendimento de recomendações.

Processo SEI nº 17944.001150/2025-40

I

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo para aquisição de equipamentos móveis (notebooks) e estações de trabalho (desktops) classificados como de alta segurança, definidos como dispositivos que incorporam tecnologias avançadas de controle de acesso, incluindo autenticação multifator com uso obrigatório de biometria por impressão digital e reconhecimento facial, mediante pregão para registro de preços, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

1. O processo administrativo encontra-se instruído com os seguintes documentos, mais pertinentes à presente análise:

- a) Documento de Formalização da Demanda (50768613);
- b) Portaria de Designação da Equipe de Planejamento (50903466);
- c) Portaria de Designação de Pregoeiro e equipe de apoio (54333885);
- d) Estudo Técnico Preliminar Digital (53505975);
- e) Mapa de Riscos (51250003);
- f) Consolidação de Pesquisa de Preços de Mercado (53443843);
- g) Termo de Referência Digital nº63/2025 (53506118);
- h) Termo de Responsabilidade referente ao Termo de Referência (53506169);
- i) Minuta de Edital (54350584);
- j) Termo de Responsabilidade referente ao edital (54334805);
- k) Minuta de Termo de Contrato (54071894)
- l) Termo de Responsabilidade referente ao Contrato (54141424);
- m) Minuta de autorização (D.10.193/19) (54261983);
- n) Certificação de Disponibilidade Orçamentária (54324181);
- o) Lista de Verificação (54335111); e
- p) Nota Técnica SEI nº 4335/2025/MF (SEI 54370738).

2. É o relatório.

II. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

3. Esta manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, § 1º, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021, não abrangendo os aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade^[1].

4. Cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Cada um destes deve observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

III. DA PORTARIA MF Nº 1.463, DE 4 DE JULHO DE 2025

5. A Portaria MF nº 1.463, de 4 de julho de 2025, publicada no Diário Oficial da União em 07/07/2025, estabelece medidas para racionalizar gastos e reduzir despesas no

Ministério da Fazenda durante o exercício de 2025.

6. O art. 2º da norma determina a suspensão das demandas que necessitem de recursos orçamentários para a sua realização, relacionadas à:

- I – adequação de leiaute;
- II – realização de eventos;
- III – aquisição de assinaturas digitais de agências de notícias;
- IV – ativação de posto de trabalho terceirizado;
- V – ativação de posto de estágio remunerado;
- VI – aquisição de bens e mobiliário;
- VII – realização de obras, serviços de engenharia e melhorias físicas;
- VIII – ativação de serviço de telefonia móvel; e
- IX – realização de treinamento e capacitação de servidores.

7. Além disso, estabelece a suspensão dos processos de contratação em tramitação que acarretem despesas para o ano de 2025.

8. Tal suspensão, contudo, não alcança as demandas que: a) tenham por objetivo a redução de despesas condominiais, mediante a racionalização do uso dos espaços físicos; b) relacionadas à segurança, saúde e acessibilidade; e c) com nota de crédito emitidas.

9. As demais situações elencadas no art. 2º, estão sujeitas à suspensão do atendimento, ressalvada a hipótese de autorização do Subsecretário de Assuntos Tributários e Gestão e a Subsecretária de Gestão, Tecnologia da Informação e Orçamento, em decisão conjunta, considerados os aspectos de relevância e urgência.

10. Diante do exposto, recomenda-se que o gestor verifique se a demanda em análise se enquadra nas vedações da portaria ou se está contemplada por uma das exceções previstas na norma para prosseguir com sua execução.

IV. DELIMITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO OBJETO DA CONTRATAÇÃO COMO SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

11. A área técnica enquadrou o objeto da contratação como solução de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC (em vários documentos de instrução do processo, em especial o item 3.7 do Termo de Referência). 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)^[2].

12. Importa destacar 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".

13. Neste tocante, a Administração declarou que oobjeto pretendido constitui apenas uma solução de TIC, como se lê no item 3.7 do Termo de Referência.

14. Ressalta-se que o enquadramento tratado no presente tópico é um tema eminentemente técnico e, nessa condição, infenso ao crivo consultivo.

V. LIMITES E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA

15. Consta nos autos minuta de despacho de autorização de que trata o Decreto nº 10.193, de 2019.

16. 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 2019, e conforme as especificações da Portaria ME nº 7.828, de 2022.

17. Recomendamos ao órgão assessorado, nesse sentido, que declare se a contratação constitui atividade de custeio e, em caso positivo, que colacione referida autorização antes da assinatura do contrato.

18. De acordo com o art. 2º da Instrução Normativa SGD/MGI nº 6, de 29 de março de 2023[3], os órgãos e entidades integrantes do SISP deverão submeter, à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI), solicitação para aprovação de contratações relativas a bens e serviços de TIC com valor global estimado do objeto igual ou superior a 20 (vinte) milhões de reais[4]. Deve-se considerar os valores estimados para a primeira vigência do(s) contrato(s), nos termos do §2º do aludido artigo.

19. Para contratações pelo sistema de registro de preços, o valor global estimado de que trata o art. 2º da Instrução Normativa SGD/MGI nº 6, de 29 de março de 2023, deverá contemplar o montante das demandas dos órgãos gerenciadores incluindo a demanda das entidades participantes do registro de preços (conforme § 1º deste artigo).

20. Considerando que o valor estimado da contratação, não ultrapassa esse valor, não é necessária a submissão dos autos à aprovação da SGD/MGI.

21. No caso concreto, a Administração não registrou se a demanda está devidamente contemplada no Plano Diretor de Logística Sustentável do órgão, sendo conveniente que a omissão seja suprida.

22. Ainda, a existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é imposição legal (artigo 10, inciso IX, da Lei nº 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de

2021), em regra.

23. Ademais, o atendimento ao art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101, 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, de 2014^[5].

24. No caso, recomenda-se 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).

25. Ademais, consta a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica, apesar de se tratar de Registro de Preços, no qual, em razão do artigo 17 do Decreto nº 11.462/2023, a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

26. Alerta-se para a necessidade de juntar ao feito, 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 17 de março de 1964.

27. Por fim, deve o gestor se manifestar 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.

VI. DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO PARA BENS E SERVIÇOS COMUNS

28. Compete à Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão é obrigatória para *aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto*, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

29. Além disso, de acordo com o parágrafo único do art. 25 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, é obrigatória a utilização do pregão para as contratações de solução de TIC enquadradas como bem ou serviço comum.

30. No caso concreto, a Administração declarou expressamente a natureza comum do objeto da licitação no item 1.3 do Termo de Referência.

VII. DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – SRP

31. O Sistema de Registro de Preços (SRP) poderá ser adotado quando a

Administração julgar pertinente, em especial nas hipóteses listadas no art. 3º do Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023, a saber:

- I- quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;
- IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou
- V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

32. No caso, verifica-se que a Administração indicou, no item 12.7 do Estudo Técnico Preliminar, que o SRP foi adotado em função do enquadrando da contratação no art. 3º, *caput*, e/ou inciso II, do Decreto nº 11.462, de 2023, sob os seguintes argumentos:

12.7.1 O Sistema de Registro de Preços (SRP), regulamentado pelo Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023, será adotado no presente certame, conforme abaixo:

12.7.1.1 A adoção do Sistema de Registro de Preços para esta contratação está fundamentada no inciso II do artigo 3º do Decreto nº 11.462, de 2023, que estabelece: "quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas...".

12.7.1.2 Além disso, o SRP oferece uma abordagem flexível ao planejamento, permitindo uma maior previsibilidade de custos e flexibilidade na realização das despesas conforme o orçamento anual da STN for disponibilizado.

12.7.1.3 Com a utilização do SRP, também será possível adquirir os equipamentos de maneira parcelada, o que é particularmente adequado para o cenário atual da STN onde há previsão de mudanças no quadro de pessoal, o que poderia demandar mais ou menos equipamentos ao longo do tempo. Essa flexibilidade permite adaptar as aquisições à medida que as necessidades surgem, evitando desembolsos grandes e únicos, o que pode ser mais alinhado com a disponibilidade orçamentária e financeira.

12.7.1.4 Não será admitida a adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) decorrente desta licitação. A decisão fundamenta-se na estrutura reduzida da equipe técnica atualmente disponível na STN, a qual também não possui experiência prévia no gerenciamento de Atas de Registro de Preços. Tal limitação comprometeria a adequada execução das atividades de controle, atendimento a órgãos participantes, gestão de demandas adicionais e fiscalização contratual. Dessa forma, a contratação será restrita às necessidades do órgão contratante.

33. Ademais, nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133, de 2021, e do art. 9º do Decreto nº 11.462, de 2023, a adoção do SRP pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços (IRP) perante possíveis órgãos participantes.

34. Verifica-se, neste tocante, que foi promovida a divulgação da IRP pelo órgão gerenciador, como se observa no documento (documento SEI 53906061).

35. Será dispensável essa divulgação, no entanto, quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante ou, ainda, quando atestar ter sido atingido o número máximo de participantes, conforme sua capacidade de gerenciamento (art. 86, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, e arts. 7º, I, e 9º, §2º, do Decreto nº 11.462, de 2023).

VIII. DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

36. As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável, o que significa que as ações da Administração sejam voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, como os produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º, 11, IV, 18, § 1º, XII, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010, e art. 16, I, "g" da IN SGD/ME nº 94, de 2022).

37. São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação.

38. Em acréscimo, destaca-se o item 8 do Anexo I da IN SGD/ME nº 94, de 2022, que traz diretrizes específicas de planejamento para a aquisição de bens de tecnologia da informação e comunicação:

ANEXO I

DIRETRIZES ESPECÍFICAS DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

(...)

8. AQUISIÇÕES DE ATIVOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

8.1. Nas aquisições de bens de tecnologia da informação e comunicação, o instrumento convocatório deverá prever que:

I - as exigências, na fase de habilitação, de certificações emitidas por instituições públicas ou privadas credenciadas pelos órgãos oficiais competentes, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT ou por outra entidade credenciada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Inmetro, que atestem, conforme regulamentação específica, a adequação dos requisitos de segurança para o usuário e instalações, compatibilidade eletromagnética e consumo de energia serão exigidas como requisito de qualificação dos bens a serem adquiridos; e

II - serão aceitas certificações emitidas, no âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade, coordenado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro, como também aquelas emitidas por organismos acreditados por esse Instituto, os quais podem ser consultados por meio do endereço <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/acreditacao/organismos-acreditados>.

8.2. Nos casos de comprovada inviabilidade técnica para a obtenção de certificações ou de aquisição de bens de elevada singularidade e personalização, o órgão poderá, de forma justificada, dispensar as certificações previstas no item 8.1.

8.3. Os bens de tecnologia da informação e comunicação abrangidos pelas

certificações de que trata o item 8.1 são aqueles listados no Anexo A da Portaria INMETRO nº 170, de 10 de abril de 2012, com exceção do Grupo "Equipamentos eletroeletrônicos para uso em escritórios".

39. Cumpre registrar que a Portaria INMETRO nº 170, de 10 de abril de 2012, acima mencionada, foi revogada pela Portaria INMETRO nº 304, de 06 de novembro de 2023. Referido regulamento consolida os Requisitos de Avaliação de Conformidade para Bens de Informática.

40. Dito isso, na fase de planejamento, recomenda-se consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, no qual podem ser extraídos subsídios orientadores das ações de sustentabilidade.

41. Acresça-se que é obrigação do gestor público a inserção nas minutas de edital e anexos das previsões constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão 1056/2017-Plenário.

42. Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em contratações:

- a) definir os critérios sustentáveis objetivamente e, em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e,
- c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

43. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa, conforme o PARECER 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO nº 00525/2021/GAB/CGU/AGU).

44. No caso, deve o gestor certificar-se de que foram observadas as diretrizes acima definidas quanto aos critérios de sustentabilidade.

IX. DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

45. No caso em tela, foram juntadas aos autos as portarias de designação do agente de contratação e da equipe de apoio. Ausente a designação do gestor e fiscal(is) de contratos, devendo a autoridade cuidar para que seja respeitado o princípio da segregação de funções, nos termos dos arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 12 do Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022.

46. É responsabilidade da autoridade competente assegurar o respeito ao princípio da segregação de funções, essencial para evitar a acumulação de atribuições que possam aumentar os riscos de erros ou fraudes na contratação. É expressamente vedado designar o mesmo agente público para atuar simultaneamente em funções mais suscetíveis a riscos. Além disso, conforme destacado no Acórdão TCU nº 1.917/2024 – Plenário, merece atenção o risco de culpa *in eligendo* por parte da autoridade que nomeia servidor não efetivo, sem formação compatível ou qualificação comprovada, para as funções de agente ou comissão de contratação, equipe de apoio, fiscais e gestores de contratos.

X. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação

47. Cabe à Administração observar as diretrizes constantes do Instrumento de Padronização de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (IPPCTIC). Este documento foi desenvolvido com o propósito de orientar os órgãos e entidades contratantes no planejamento de contratações desta natureza.

Da certificação de alinhamento da contratação aos instrumentos de planejamento institucionais

48. 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; e previsão no Plano de Contratações Anual da entidade, nos termos do Decreto nº 10.947, de 2022.

49. Na espécie, observa-se, nos itens 3.5, 3.6 do Termo de Referência, nos itens 2 e 19.1 do Estudo Técnico Preliminar e no Despacho Decisório SEI 50702223, que o setor responsável afirma que a presente contratação está de acordo com o PDTIC; prevista no Plano de Contratações Anual (conforme já mencionado neste parecer) e alinhada à Estratégia de Governo Digital, pelo que restam atendidas as exigências dos citados artigos.

50. 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 - Plenário, Acórdão nº 122/2020 - Plenário, Acórdão nº 265/2010 - Plenário e Acórdão nº 1508/2020 - Plenário, cujas recomendações devem ser observadas pela Administração.

Das etapas e artefatos do planejamento da contratação de solução de TIC

51. 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. Após, vislumbra-se as seguintes etapas:

- Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;
- Estudo Técnico Preliminar;
- Análise de Riscos e
- Termo de Referência.

52. Nos termos do art. 9º, § 7º, da citada Instrução Normativa, os artefatos de planejamento da contratação deverão ser elaborados de forma digital, em sistema disponibilizado pela Secretaria de Governo Digital do MGI.

53. A Secretaria de Governo Digital divulgou modelos de artefatos para facilitar a observância das disposições normativas que regem as contratações de soluções de TIC (ver página gov.br: *Templates* de acordo com a IN SGD/ME nº 94, de 2022 regido pela Lei nº 14.133, de 2021[7]). Recomenda-se, pois, o uso de tais modelos.

54. Dito isso, percebe-se que os citados documentos foram juntados aos autos, respectivamente, nos documentos SEI 50903466, 53505975, 5125003 e 53506118.

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

Documento de formalização da demanda e estudo técnico preliminar: principais elementos

56. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foi previsto o conteúdo do § 1º do art. 10 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, bem como os demais elementos previstos no modelo divulgado pela SGD/MGI.

57. Seguindo, o Estudo Técnico Preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução. Ele serve de base ao Termo de Referência a ser elaborado, caso se conclua pela viabilidade da contratação (art. 2º, XI, da IN SGD/ME nº 94, de 2022).

58. 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/MGI).

59. Nos termos do § 6º do art. 9º da IN SGD/ME nº 94, de 2022, 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 *software* de uso disseminado previsto no § 2º do art. 43 da Lei nº 14.133, de 2021, 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.

60. *In casu*, a Administração afirmou que a exigência do § 6º do art. 9º da IN SGD/ME nº 94, de 2022, não se aplica ao presente caso (SEI 5433511).

61. Pois bem, nota-se que o Estudo Técnico Preliminar trazido aos autos contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SGD/ME nº 94, de 2022, bem como a aprovação da autoridade competente, como exigem os §§ 2º e 3º do art. 11.

61.1. Porém, no item 8, pertinente ao Levantamento de soluções, foram comparados dois cenários (aquisição de notebook e desktop de alta segurança e contratação de desktop e notebook como serviço (PCaaS)).

61.2. O item 8 do Anexo I da Portaria SGD/MGI nº 2.715, de 21 de junho de 2023, trata das modalidades de contratação de estação de trabalho, afirmando que "Na etapa de planejamento da contratação devem ser avaliadas diferentes formas de provimento de estações de trabalho" (item 8.1.1.), e que "No momento da elaboração do estudo técnico preliminar, é necessário avaliar os diferentes cenários de uso da estação de trabalho em relação a localização dos aplicativos que serão utilizados e do local de armazenamento dos dados destes aplicativos" (item 8.1.5).

61.3. Assim, deve o gestor avaliar a necessidade de se complementar as justificativas para a solução escolhida, acrescentando, na análise, a viabilidade de virtualização das estações de trabalho, tendo em vista as principais modalidades existentes, conforme consignado no item 8.1.2 do Anexo I da Portaria SGD/MGI nº 2.715, de 2023:

8.1.2. Há diferentes modalidades de fornecimento das estações de trabalho. Sendo as mais comuns:

a) Aquisição de estações de trabalho: abordagem tradicional que consiste na compra do equipamento, instalação e configuração, utilizando-se de serviços de suporte e de garantia ou planos de manutenção para viabilizar o uso durante o ciclo de vida do equipamento;

b) **Virtualização de estações de trabalho**: tecnologia que permite que o usuário utilize um equipamento local para se conectar, por meio da rede, a uma máquina virtual, que está hospedada em outro local. Nesta modalidade destacam-se no mercado o **Virtual Desktop Infrastructure (VDI)**, o **Desktop as a Service (DaaS)**, entre outros;

c) Utilização de estações de trabalho como serviço: denominada **PCaaS**, em que o prestador de serviços disponibiliza o equipamento, incluindo o serviço de gerenciamento, monitoramento, suporte e manutenção.

61.4. Deve o gestor verificar, ainda, se a análise comparativa entre as soluções segue os parâmetros do item 8.4.1. do Anexo I da Portaria SGD/MGI nº 2.715, de 2023:

8.4.1. A análise comparativa de soluções deve ser documentada e instruída no Estudo Técnico Preliminar, evidenciando-se a análise das seguintes perspectivas:

- a) atendimento às necessidades de negócio, ou seja, deve-se verificar se cada solução possui capacidade de atendimento aos requisitos de negócio de forma aderente e alinhada ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação do órgão (PDTIC);
- b) sustentação orçamentária, ou seja, deve-se verificar se cada solução proposta é composta de uma estrutura de custeio compatível ao alocado pelo órgão ou entidade para atender às necessidades de negócio;
- c) efetividade da solução, ou seja, deve-se verificar se cada solução proposta apresenta a capacidade de alcance da finalidade pretendida com a contratação.

8.4.2. Para realização da análise comparativa de soluções, devem ser considerados aspectos qualitativos e quantitativos relacionados a cada etapa do ciclo de vida (aquisição, implantação, manutenção e descarte), conforme modelo de referência constante do ANEXO II, que poderá ser ajustado de acordo com a realidade do órgão ou projeto.

61.5. O item 12 do Estudo Técnico Preliminar trata da descrição da solução a ser contratada. Primeiramente, alerte-se que a descrição não pode ser detalhada de tal forma que diminua a concorrência ou direciona o resultado do certame.

61.6. O item 12.1.4 afirma que as especificações técnicas delineadas poderão ser alteradas **após** a divulgação do edital. Imagina-se que se pretendia dizer que as alterações poderiam ocorrer **antes** da publicação do edital, por se tratar de estudos preliminares. Alerta-se que a alteração posterior pode macular de ilegalidade o certame. Deve o gestor atentar para este ponto.

61.7. Já o subitem 12.7.2.1 afirma que a Ata poderá ser prorrogada, condicionada a prorrogação à renovação do quantitativo inicialmente previsto. Deve tal previsão constar no Edital e na Ata de Registro de Preços, conforme Enunciado nº 42 do 2º Simpósio de Licitações e Contratos do Conselho da Justiça Federal:

“No caso de prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços, atendidas as condições previstas no art. 84 da Lei n. 14.133/2021, as quantidades registradas poderão ser renovadas, devendo o tema ser tratado na fase de planejamento da contratação e previsto no ato convocatório”.

62. Além disso, o art. 34 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, determina que o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência sejam publicados em sítios eletrônicos de fácil acesso, até a data de publicação do edital de licitação.

Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

63. O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras e serviços em geral, devem ser observados os parâmetros previstos em seu § 1º.

64. Além disso, como determina o art. 20 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, a pesquisa de preços deverá ser elaborada de acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 2021.

65. A Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, por sua vez, determina que deverão ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II de seu art. 5º (sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços, e contratações similares feitas pela Administração Pública), devendo ser apresentada justificativa em caso de impossibilidade de adoção destes (§1º de seu artigo 5º). Ademais, tal regulamento estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências de seu artigo 3º, a saber:

- I - descrição do objeto a ser contratado;
- II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;
- III - caracterização das fontes consultadas;
- IV - série de preços coletados;
- V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;
- VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;
- VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e
- VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

66. Ressalta-se a previsão do art. 6º, § 4º, da mesma Instrução Normativa, no sentido de que *"Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados"*.

67. No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do(s) parâmetro(s) previsto(s) no(s) inciso(s) III e IV do art. 23, §1º da Lei nº 14.133, de 2021, materializada em documento que busca observar as exigências do regulamento respectivo, inclusive no que tange à justificativa pela não observância dos parâmetros prioritários indicados no §1º do artigo 5º da referida IN. Ademais, de se destacar o registro quanto à análise crítica dos valores coletados.

68. Certificou-se que o preço estimado foi obtido com base em pelo menos três cotações (art. 6º, § 5º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

68.1. Em se tratando de aquisição de estações de trabalho, devem ser observadas as regras insertas no item 8.5. do Anexo I da Portaria SGD/MGI nº 2.715, de 2023, devendo o gestor averiguar a possibilidade de complementação da análise dos preços coletados.

Mapa de gerenciamento de riscos

69. O gerenciamento de riscos se materializa pelo denominado "Mapa de Gerenciamento de Riscos (MGR)" e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital (consoante Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação -- e art. 9º, § 7º da IN SGD/ME nº 94, de 2022).

70. A identificação dos possíveis riscos a impactar e possivelmente prejudicar o êxito da contratação deve guardar pertinência com as especificidades da pretensão, devendo-se evitar indicações genéricas e meramente protocolares.

71. Quanto ao MGR, percebe-se que não foi elaborado no módulo de Gestão de Riscos Digital, apesar de conter a indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 38 da IN SGD/ME nº 94, de 2022).

72. Lembra-se que o MGR deve ser assinado pela Equipe de Planejamento da Contratação, nas fases de Planejamento da Contratação e de Seleção de Fornecedores, e pela Equipe de Fiscalização e Gestor do Contrato, na fase de Gestão do Contrato (art. 38, § 5º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022).

72.1. Por fim, deve o gestor atentar se o Mapa de Riscos contém os elementos previstos no item 11 do Anexo I da Portaria SGD/MGI nº 2.715, de 2023.

73. Cabe ressaltar ainda que a análise de riscos não se confunde com a matriz de alocação de riscos, já que aquela é ato interno de planejamento da contratação, enquanto esta é cláusula contratual de pactuação de riscos com o contratado (arts. 2º, XXIX, e 38, § 6º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022).

74. Nota-se, por outro lado, que foi não prevista no contrato Matriz de Riscos.

75. No presente caso, a Matriz de Riscos não é obrigatória, podendo ser utilizada se o gestor entender conveniente. A sua não apresentação não impacta a regularidade da contratação.

Termo de Referência

76. O Termo de Referência deve conter os parâmetros e elementos mínimos descritos no inciso XXIII do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021, e no art. 12 da IN SGD/ME nº 94, de 2022[9].

77. No caso concreto, consta dos autos o Termo de Referência. Referido documento foi assinado pela Equipe de Planejamento da Contratação e pela Autoridade máxima da área de TIC, e aprovado pelo Autoridade administrativa competente do órgão, em cumprimento ao § 6º do art. 12 da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

78. Cumpre lembrar que é recomendável a utilização do 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).

79. Conforme Termo de Responsabilidade (SEI 53506169), o Termo de Referência trazido aos autos segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União e pela SGD/MGI. Contudo, aparentemente utilizou-se versão desatualizada (há recente atualização, no mês de setembro do corrente ano).

80. Não obstante, as versões parecem muito semelhantes e as alterações retratadas no Temo de Responsabilidade servem para auxiliar a análise do Termo de Referência.

81. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

81.1. Nos itens 5.3.3 e 5.3.8, há referência a órgãos participantes e não participantes, o que não se aplicará na licitação em apreço, devendo ser verificado em todo o texto referências deste tipo.

81.2. O subitem 5.3.9., apesar de estar com a redação constante no modelo disponibilizado pela AGU, deve ser aclarado. A redação é cópia do item 3, alínea 'd', do inciso III, do art. 17, da IN SGD/ME nº 94, de 2022. A expressão "deste artigo" deve ser substituída pela citação do próprio "art. 17, da IN SGD/ME nº 94, de 2022", de modo a afastar qualquer dúvida interpretativa.

81.3. No subitem 7.31, consta o ateste de que "Foi observada a Portaria SGD/MGI nº 2.715, de 21 de junho de 2023, que estabelece o "Modelo de Contratação e Gestão de Estações de Trabalho, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal".

81.3.1. A correta aplicação da Portaria SGD/MGI nº 2.715, de 21 de junho de 2023, é de suma importância para a realização de uma contratação segura, sendo necessário observar todo o seu regramento, em especial, no que concerne a eventual aplicação no presente caso:

A. O gestor deve verificar, previamente, a possibilidade de participar da formação de Ata de Registro de Preços anterior, realizada por outro órgão (art. 3º, parágrafo único);

B. Os órgãos e entidades deverão adotar o catálogo eletrônico de padronização regulamentado pela Portaria SEGES/ME nº 938, de 2 de fevereiro de 2022, caso a solução de TIC a ser contratada esteja disponível no referido catálogo (art. 4º);

C. Deve o gestor justificar a modalidade de disponibilização de infraestrutura computacional escolhida (art. 6º);

D. Segundo o item 5.2. do Anexo I da Portaria SGD/MGI nº 2.715, de 2023:

- 5.2. Os equipamentos do tipo **desktop, workstation, notebook e thin clients** devem, preferencialmente, integrar linhas corporativas ou empresariais que possuem as seguintes características:
- a) Maior qualidade e resistência na construção do equipamento;
 - b) Ergonomia considerando o uso contínuo no trabalho;
 - c) Maior tempo de disponibilidade dos modelos de equipamentos;
 - d) Garantias técnicas compatíveis ao ciclo de vida do equipamento,

- possibilidades de contratação de planos de extensão da garantia e tempo de reparo rápido, em caso necessidade de utilizar a garantia técnica;
- e) Componentes e acessórios com maior durabilidade;
- f) Possibilidade de gerenciamento e segurança assistidos por **hardware**; e
- g) Prazo de entrega previsível e compatível às necessidades finalísticas.

E. Segundo o item 6.3. desse Anexo, o tempo de vida útil dos equipamentos deve ser observado na definição das estratégias de sustentação e provimento da infraestrutura computacional da organização, na análise de Custo Total de Propriedade durante a elaboração dos estudos técnicos preliminares e na definição da estratégia de sustentação e provimento da infraestrutura computacional.

F. Não devem ser olvidadas as regras que orientam o parcelamento da contratação (item 8.2.), o dimensionamento da quantidade de equipamentos (item 8.3), os aspectos técnicos a serem considerados na especificação dos equipamentos (item 8.6) e os critérios de aceitação dos equipamentos (8.7).

82. Prosseguindo, de acordo com o art. 10 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, ao final da elaboração do TR, deve-se avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o que deve ser observado no caso concreto.

83. No caso concreto, o tema foi tratado parcialmente na fase de planejamento, afirmando-se, no item 12 do Termo de Referência, que as informações nele contidas não são classificadas como sigilosas.

Indicação de marca ou modelo

84. No caso concreto, a Administração não promoveu a indicação de marca ou modelo, mas, em relação, especificamente, aos processadores das máquinas, optou-se por restringir a escolha a apenas alguns deles, conforme justificativas apontadas no Estudo Técnico preliminar, como se percebe nos subitens 4.35 e 4.35.1 do Termo de Referência.

85. Ora, a lei admite a indicação de marca ou modelo apenas de forma excepcional, justificadamente, nas hipóteses do art. 41 da Lei nº 14.133, de 2021, a saber:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
- c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
- d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;

86. Na hipótese, o gestor justificou a indicação das marcas dos processadores (vide item 9.1.17 do Estudo Técnico Preliminar). Deve, contudo, o gestor complementar a

informação atestando em qual das situações acima elencadas a restrição de processadores aceitáveis se enquadra.

Exigências de qualificação técnica e econômica

87. O artigo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, preceitua que o processo de licitação pública somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

88. Por conta disso, convém que a Administração justifique se as exigências de qualificação econômico-financeira e técnica do item 9 do Termo de Referência 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.

Dos critérios de mensuração dos bens e serviços

89. 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. Trata-se de matéria estritamente técnica, sobre a qual se responsabiliza a Administração contratante.

90. No caso de aquisição de bens, cabe ao gestor avaliar o desempenho deles conforme o disposto nos art. 19, I, art. 30, art. 33, II, "j" e item 8 do Anexo I, todos da IN nº 94, de 2022.

91. Dispondo mais especificamente sobre mensuração em contratos de serviços de gestão de estações de trabalho, a Portaria SGD/MGI nº 2.715, de 2023, traz uma lista exemplificativa desses indicadores, nos itens 10.2.6 e 10.2.7, ambos do Anexo I, a qual deve ser observada pela Administração.

92. O item 7.30 do Termo de Referência tratou das particularidades deste assunto, trazendo critérios para mensuração dos serviços, nos termos dos dispositivos acima referidos, conforme atestado no item 7.31:

7.31. Foi observada a Portaria SGD/MGI nº 2.715, de 21 de junho de 2023, que estabelece o "Modelo de Contratação e Gestão de Estações de Trabalho, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal", sobretudo no que diz respeito aos indicadores que devem constar em uma contratação de estação de trabalho, conforme subitem 10.2.7.1 LETRA a) Indicador de atraso no fornecimento do equipamento (IAE) e subitem 10.2.7.3 LETRA b) Indicador de chamados atendido dentro do Prazo (ICP) - adaptado.

Regime de execução

93. O item 9.2 estabelece que o regime de execução do contrato será o de empreitada por preço unitário.

94. O regime de execução deve ser cuidadosamente avaliado pela área técnica da Administração, com especial atenção à eficiência na gestão contratual. Nos termos do inciso IV do art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021, a indicação do regime de execução do contrato é cláusula obrigatória nos contratos administrativos. *In casu*, (não) se veem as justificativas técnicas que respaldam a escolha do gestor. Logo, será preciso juntá-las ao processo.

Da avaliação sobre a necessidade de qualificar o TR como documento classificado (Lei de Acesso à Informação)

95. De acordo com o art. 10 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, ao final da elaboração do TR, deve-se avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

96. No caso concreto, o tema não foi tratado completamente na fase de planejamento, devendo ser suprida a omissão.

96.1. Por fim, o valor da contratação constante na Nota Técnica SEI nº 4335/2025/MF não corresponde exatamente aos valores consignados na instrução processual, o que deve ser verificado pelo gestor.

XI. MINUTA DE EDITAL

97. O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

98. Destaque-se que a utilização da ferramenta Ger@AGU torna mais célere e segura a elaboração do edital, por isso recomendamos que seja sempre utilizada. O Ger@AGU pode ser acessado por meio do sítio eletrônico <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos>

99. No caso, a minuta de edital elaborada segue o modelo produzido pela Advocacia-Geral da União ("Modelo de edital para Pregão Eletrônico - SRP - TIC - Atualização: agosto de 2025, elaborado pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União (AGU)"). Assim, somente serão analisadas as alterações efetuadas que foram destacadas no Termo de Responsabilidade. Tais alterações estão de acordo com o ordenamento jurídico, razão pela qual nada temos a ponderar.

99.1. Porém, a alteração apontada pelo Termo de Responsabilidade no item 5.6, aparentemente pretendia se referir ao item 5.7 da minuta padrão, devendo o gestor verificar tal ponto.

100. Inicialmente, o gestor optou por vedar a participação dos consórcios, conforme justificativa apresentada no item 12.3. do Estudo Técnico Preliminar, nos termos do art. 15, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021.

12.3.1 A participação de consórcios não será admitida, uma vez que o objeto da contratação é comercializado por diversas empresas do mercado, isto é, as especificações do objeto, por ser de natureza comum, e os critérios de habilitação são atendidos por muitas empresas do mercado de TIC. Tal permissibilidade poderia causar dano à Administração por frustrar o próprio caráter competitivo da disputa pelo menor preço.

100.1. Tal vedação deve ser retratada no corpo do Edital.

101. Em relação ao tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas, estabelecido pela Lei Complementar nº 123, de 2006, observa-se, primeiramente, que o certame visa à aquisição de bens de natureza divisível e os respectivos itens/lotos tem valores estimados superiores a R\$ 80.000,00.

102. Ocorre que não foi prevista cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123, de 2006, e do art. 8º do Decreto nº 8.538, de 2015, devendo a autoridade adaptar o edital ou apresentar justificativa, nos termos do art. 49 da Lei Complementar e do art. 10 do Decreto ou do art. 4º, § 1º, inc. I, da Lei nº 14.133, de 2021. A justificativa consta na Nota Técnica SEI nº 4335/2025/MF:

13.Considerando que os bens a serem adquiridos possuem natureza divisível - ou seja, podem ser fracionados sem prejuízo de sua funcionalidade ou valor - poderia ser aplicada a previsão do art. 48,III da LC nº 126/2006, que determina a reserva de até 25% do objeto da contratação para participação exclusiva de Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP). No entanto, a própria legislação prevê exceções à aplicação desse benefício. Conforme disposto no art. 49, inciso III, o tratamento diferenciado não será aplicado quando não for vantajoso para a Administração Pública ou representar prejuízo à integralidade do objeto a ser contratado.

13.1.Acerca da possibilidade da divisão do objeto em cotas, o setor demandante se manifestou por meio do despacho (54151877):

No presente caso, observa-se que a padronização dos equipamentos é condição essencial para a execução do objeto, tendo em vista a necessidade de garantir uniformidade, compatibilidade e interoperabilidade entre os computadores fornecidos. A eventual divisão da contratação entre diferentes fornecedores poderia resultar em equipamentos heterogêneos, com variações de especificações técnicas, o que acarretaria dificuldades de gestão, manutenção, suporte técnico, atualização, integração em rede e, ainda, potenciais riscos à segurança da informação, comprometendo a eficiência e a economicidade da contratação.

13.2.Dessa forma, a aplicação de cotas neste contexto revela-se prejudicial ao objeto, pois compromete o princípio da padronização, afetando a homogeneidade necessária para garantir o pleno funcionamento e integração dos equipamentos fornecidos.

103. Observa-se, adiante, que a Administração estabeleceu margens de preferência, no item 6.18 do edital, citando expressamente as premissas indicadas no art. 26 da Lei nº 14.133, de 2021, com redação idêntica ao modelo da AGU (item 7.20)

104. No caso concreto, o enquadramento dos objetos a serem adquiridos nas categorias previstas na Resolução do CICS/MGI é de competência da área técnica.

XII. MINUTA DE TERMO DE CONTRATO

105. Em relação à minuta de contrato, esta segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União, conforme expressamente autorizado pelo art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021. Somente as alterações expressamente destacadas no Termo de Responsabilidade foram analisadas, e estão de acordo com o ordenamento jurídico, razão pela qual nada temos a ponderar.

106. No que tange ao seu preâmbulo, recorda-se que o Parecer nº 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, ao versar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, aos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, não devem constar *“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, os instrumentos contratuais deverão identificar os representantes da Administração apenas por meio de sua matrícula funcional. 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.

107. Considerando que a licitação analisada adota o critério de adjudicação por item, e que o contrato dela decorrente poderá abranger mais de um item (na hipótese de uma mesma empresa sagrar-se vencedora em dois itens licitados, por exemplo, cada qual passível de contratação autônoma), recomenda-se que seja incluída cláusula expressa no instrumento ora analisado, consignando que *a adjudicação na licitação foi realizada por item*.

108. Tal previsão é necessária para assegurar a correta aplicação dos limites de acréscimos e supressões previstos no art. 125 da Lei nº 14.133/2021, os quais, em contratos decorrentes de licitações com adjudicação por item, devem ter como base de cálculo o valor atualizado do item que sofrer a alteração, e não o valor global do contrato.

109. Em relação ao reajuste dos valores contratuais, vale transcrever o teor do art. 24 da IN SGD/ME nº 94, de 2022:

Art. 24. Nas contratações de serviços de Tecnologia da Informação em que haja previsão de reajuste de preços por aplicação de índice de correção

monetária é obrigatória a adoção do Índice de Custos de Tecnologia da Informação - ICTI, mantido pela Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

110. Em consonância com tal previsão normativa, o órgão informa a utilização do Índice de Custos da Tecnologia da Informação – ICTI (conforme cláusula sétima).

111. Lembra-se que o art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, 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.

XIII. MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

112. A minuta elaborada segue o modelo produzido pela Advocacia-Geral da União. Foram analisadas apenas as alterações efetuadas que foram destacadas no respectivo Termo de Responsabilidade, que estão de acordo com o ordenamento jurídico. Nada a opor.

XIV. DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

113. Nos casos de formação de Ata de Registro de Preços passível de adesões por órgãos ou entidades não participantes, a Administração deve atentar que há regras específicas a serem seguidas.

114. Primeiramente, é necessária a aprovação prévia do Órgão Central do SISP (art. 1º, § 3º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022[13]). Além disso, é imprescindível motivação específica (art. 15, V, da IN SGD/ME nº 94, de 2022[14]).

115. No presente caso, foi vedada a adesão à ata de registro de preços, conforme consta na minuta de ata acima examinada.

XV. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DE CONTRATO

116. É obrigatória a divulgação e manutenção do inteiro teor do edital de licitação, de seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os arts. 54, *caput* e §1º, e 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

117. Após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

XVI. CONCLUSÃO

118. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS, do procedimento submetido ao seu exame, condicionada ao prévio atendimento das recomendações formuladas neste parecer, **em especial** nos itens 10, 17, 21, 24, 26, 27, 44, 45, 61.3, 61.4, 61.5, 61.6, 61.7, 62, 68.1, 72.1, 81.1, 81.2, 81.3.1, 82, 86, 88, 94, 96, 96.1, 99.1, 100.1, 107, 116 e 117.

119. Aspectos técnicos, econômicos e financeiros, assim como questões de conveniência e oportunidade, estão além do escopo de análise deste órgão. Presume-se, portanto, que a autoridade competente se valeu dos conhecimentos técnicos necessários para garantir a adequação desses dados às necessidades da Administração, conforme o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

120. Somente após o acatamento das pontuações do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU.

121. Propõe-se o retorno dos autos à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Fazenda.

122. É o parecer, que submeto à consideração superior.

Brasília, 17 de outubro de 2025.

MARCELO LOPES SANTOS

Procurador da Fazenda Nacional

Aprovo o Parecer. Encaminhe-se conforme proposto.

FLÁVIO GARCIA CABRAL

Coordenador-Geral de Contratação Pública

(no exercício da delegação constante do art. 18, III, da Portaria PGAD/PGFN/MF nº 1153, de 12 de julho de 2024)

LICITAÇÃO. MINUTA DE EDITAL E ANEXOS.PREGÃO -PARA REGISTRO DE PREÇOS

Notas de Rodapé:

[1] Esse é o sentido do Enunciado BPC nº 7: "A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento".

[2] Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa considera-se:
(...)

VII - solução de TIC para fins desta Instrução Normativa: conjunto de bens e/ou serviços que apoiam processos de negócio mediante a conjugação de recursos de TIC, de acordo com as premissas definidas no Anexo II desta Instrução Normativa.

[3] A Instrução Normativa SGD/MGI nº 6, de 29 de março de 2023, regulamenta os requisitos e procedimentos para aprovação de contratações ou de formação de atas de registro de preços, a serem efetuados por órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo federal, relativos a bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação - TIC.

[4] O art. 9-A do Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, dispõe o seguinte:

Art. 9º-A O Órgão Central do SISP estabelecerá os limites de valores a partir dos quais os órgãos setoriais, seccionais e correlatos do SISP submeterão processos de contratação de bens ou serviços de tecnologia da informação e comunicação à sua aprovação. ([Redação dada pelo Decreto nº 10.230, de 2020](#))

[5] Orientação Normativa AGU nº 52, de 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."

[6] Art. 5º É vedado:

I - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;

II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;

III - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;

IV - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;

V - reembolsar despesas com transporte, hospedagem e outros custos operacionais, que devem ser de exclusiva responsabilidade da contratada;

VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado;

VII - prever em edital exigência que os fornecedores apresentem, em seus quadros, funcionários capacitados ou certificados para o fornecimento da solução, antes da contratação;

VIII - adotar a métrica homem-hora ou equivalente para aferição de esforço, salvo mediante justificativa e sempre vinculada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos;

IX - contratar por postos de trabalho alocados, salvo os casos justificados mediante a comprovação obrigatória de resultados compatíveis com o posto previamente definido;

X - fazer referências, em edital ou em contrato, a regras externas de fabricantes, fornecedores ou prestadores de serviços que possam acarretar na alteração unilateral do contrato por parte da contratada;

XI - nas licitações do tipo técnica e preço, incluir critérios de pontuação técnica que não estejam diretamente relacionados com os requisitos da solução de TIC a ser contratada ou que frustrem o caráter competitivo do certame;

XII - aceitar autodeclarações de exclusividade, ou seja, cartas ou declarações emitidas pela empresa proponente afirmando que seu próprio produto é exclusivo no mercado; e

XIII - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos.

[7] <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes-de-tic/templates-e-listas-de-verificacao>

[8] Acerca do assunto, pondera Marçal Justen Filho:

"Logo, o art. 103 não comporta interpretação no sentido de que a Administração poderia optar entre considerar uma remuneração mais elevada ou mais reduzida, em vistas dos riscos alocados ao contratado.

A recusa da Administração em reconhecer os efeitos da transferência de riscos para o particular possibilitará um de dois resultados, ambos igualmente indesejáveis.

Uma possibilidade será a ausência de comparecimento de licitantes para disputar um contrato economicamente inviável.

A outra reside no recebimento de propostas destituídas de fundamento econômico, em que a remuneração será insuficiente para satisfazer os custos e que resultará em contratos rompidos ou mal executados". (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, São Paulo, RT, 2021, p. 1278)

[9] Art. 12. O Termo de Referência será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação a partir do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, incluindo, no mínimo, as seguintes informações:

I - definição do objeto da contratação, conforme art. 13;

II - código(s) do Catálogo de Materiais - Catmat ou do Catálogo de Serviços - Catser relacionado(s) a cada item da contratação, disponíveis no Portal de Compras do Governo federal;

- III - descrição da solução de TIC, conforme art. 14;
- IV - justificativa para contratação da solução, conforme art. 15;
- V - especificação dos requisitos da contratação, conforme art. 16;
- VI - definição das responsabilidades da contratante, da contratada e do órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços, quando aplicável, conforme art. 17;
- VII - Modelo de Execução e Gestão do Contrato, conforme arts. 18 e 19;
- VIII - estimativas de preços da contratação, conforme art. 20;
- IX - adequação orçamentária e cronograma físico-financeiro, conforme art. 21;
- X - regime de execução do contrato, conforme art. 22;
- XI - critérios técnicos para seleção do fornecedor, conforme art. 23; e
- XII - índice de correção monetária, quando for o caso, conforme art. 24.

[10]

- a) foram exigidas amostras apenas do licitante mais bem classificado em prazo reputado pela Administração Pública como razoável (art. 2º, inciso XXIV, da IN SGD/ME nº 94, de 2022);
- b) houve o detalhamento das regras para avaliação objetiva das amostras (art. 12, § 1º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022); e
- c) foi prevista penalidade para a não apresentação das amostras exigidas dentro do prazo estipulado pelo certame (art. 155, incisos IV e V, da Lei nº 14.133, de 2021).

[11] Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:

- I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;
- II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.

§ 1º A margem de preferência de que trata o *caput* deste artigo:

I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do *caput* deste artigo;

II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do *caput* deste artigo;

III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.

§ 2º Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o *caput* deste artigo poderá ser de até 20% (vinte por cento).

[12] Art. 5º Será assegurada preferência na contratação, nos termos do disposto no [art. 3º da Lei nº 8.248, de 1991](#), para fornecedores de bens e serviços, observada a seguinte ordem:

- I - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos de acordo com o Processo Produtivo Básico (PPB), na forma definida pelo Poder Executivo Federal;
- II - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País; e
- III - bens e serviços produzidos de acordo com o PPB, na forma definida pelo Poder Executivo Federal.

Parágrafo único. As microempresas e empresas de pequeno porte que atendam ao disposto nos incisos do *caput* terão prioridade no exercício do direito de preferência em relação às médias e grandes empresas enquadradas no mesmo inciso.

Art. 6º Para os efeitos deste Decreto, consideram-se bens e serviços de informática e automação com tecnologia desenvolvida no País aqueles cujo efetivo desenvolvimento local seja comprovado junto ao Ministério da Ciência e Tecnologia, na forma por este regulamentada.

Art. 7º A comprovação do atendimento ao PPB dos bens de informática e automação ofertados será feita mediante apresentação do documento comprobatório da habilitação à fruição dos incentivos fiscais regulamentados pelo [Decreto nº 5.906, de 26 de setembro de 2006](#), ou pelo [Decreto nº 6.008, de 29 de dezembro de 2006](#).

Parágrafo único. A comprovação prevista no *caput* será feita:

- I- eletronicamente, por meio de consulta ao sítio eletrônico oficial do Ministério da Ciência e Tecnologia ou da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA; ou
- II - por documento expedido para esta finalidade pelo Ministério da Ciência e Tecnologia ou pela SUFRAMA, mediante solicitação do licitante.

Art. 8º O exercício do direito de preferência disposto neste Decreto será concedido após o encerramento da fase de apresentação das propostas ou lances, observando-se os seguintes procedimentos, sucessivamente:

- I - aplicação das regras de preferência para as microempresas e empresas de pequeno porte dispostas no [Capítulo V da Lei Complementar nº 123, de 2006](#), quando for o caso;
- II - aplicação das regras de preferência previstas no art. 5º, com a classificação dos licitantes cujas propostas finais estejam situadas até dez por cento acima da melhor proposta válida, conforme o critério de julgamento, para a comprovação e o exercício do direito de preferência;
- III - convocação dos licitantes classificados que estejam enquadrados no inciso I do art. 5º, na ordem de classificação, para que possam oferecer nova proposta ou novo lance para igualar ou superar a

melhor proposta válida, caso em que será declarado vencedor do certame;

IV - caso a preferência não seja exercida na forma do inciso III, por qualquer motivo, serão convocadas as empresas classificadas que estejam enquadradas no inciso II do art. 5º, na ordem de classificação, para a comprovação e o exercício do direito de preferência, aplicando-se a mesma regra para o inciso III do art. 5º, caso esse direito não seja exercido; e

V - caso nenhuma empresa classificada venha a exercer o direito de preferência, observar-se-ão as regras usuais de classificação e julgamento previstas na [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), e na [Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#).

§ 1º No caso de empate de preços entre licitantes que se encontrem na mesma ordem de classificação, proceder-se-á ao sorteio para escolha do que primeiro poderá ofertar nova proposta.

§ 2º Nas licitações do tipo técnica e preço, a nova proposta será exclusivamente em relação ao preço e deverá ser suficiente para que o licitante obtenha os pontos necessários para igualar ou superar a pontuação final obtida pela proposta mais bem classificada.

§ 3º Para o exercício do direito de preferência, os fornecedores dos bens e serviços de informática e automação deverão apresentar, junto com a documentação necessária à habilitação, declaração, sob as penas da lei, de que atendem aos requisitos legais para a qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte, se for o caso, bem como a comprovação de que atendem aos requisitos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 5º.

§ 4º Nas licitações na modalidade de pregão, a declaração a que se refere o § 3º deverá ser apresentada no momento da apresentação da proposta.

§ 5º Nas licitações do tipo técnica e preço, os licitantes cujas propostas não tenham obtido a pontuação técnica mínima exigida não poderão exercer a preferência

[13] Art. 1º As contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP serão disciplinadas por esta Instrução Normativa.

(...)

§ 3º Os órgãos ou entidades gerenciadoras deverão observar a necessidade de aprovação técnica prévia do Órgão Central do SISP para os processos que ensejem a formação de atas de registro de preços de serviços de TIC passíveis de adesão por parte de órgãos ou entidades não participantes.

[14] Art. 15. A justificativa para contratação deverá conter, pelo menos:

(...)

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.



Documento assinado eletronicamente por **Flávio Garcia Cabral, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 28/10/2025, às 22:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Lopes Santos, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 29/10/2025, às 11:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **54825395** e o código CRC **A263CC2D**.