



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
COORDENAÇÃO JURÍDICA DE SERVIÇOS EM BRASÍLIA
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

PARECER Nº 00946/2025/CJSER-BSB/SCGP/CGU/AGU

NUP: 23000.036886/2025-91

INTERESSADOS: GARTNER DO BRASIL SERVIÇOS DE PESQUISAS LTDA.

ASSUNTOS: CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LEI n.º 14.133/2021.

I. Contratação direta. Processo enviado pelo **Ministério da Educação**, para análise jurídica da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa **GARTNER DO BRASIL SERVIÇOS DE PESQUISAS LTDA**, para contratação de serviços técnicos especializados de pesquisa e aconselhamento imparcial em Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), com fundamento na hipótese do art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

II. O custo estimado total da contratação é de 19.937.300,00 (Dezenove milhões novecentos e trinta e sete mil e trezentos reais), para o período de 24 meses. **Recomendações.**

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo, enviado pelo **Ministério da Educação**, para análise jurídica da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa **GARTNER DO BRASIL SERVIÇOS DE PESQUISAS LTDA**, para contratação de serviços técnicos especializados de pesquisa e aconselhamento imparcial em Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), com fundamento na hipótese do art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

2. O prazo de vigência da contratação é de 24 (vinte e quatro) meses contados da assinatura do contrato prorrogável por até 10 anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.

3. O custo estimado total da contratação é de **R\$ 19.937.300,00 (Dezenove milhões novecentos e trinta e sete mil e trezentos reais)**, para o período de 24 meses.

4. No que tange à instrução processual, destacam-se os seguintes documentos:

6091635	Documento de Formalização da Demanda	25/08/2025
6092716	Despacho 74	25/08/2025
6094079	IN 94 Formulário de Planejamento da Contratação	25/08/2025
6099277	IN 94 Formulário de Planejamento da Contratação	26/08/2025
6100037	Ofício 336	27/08/2025
6105735	Despacho 2726	28/08/2025
6125186	Portaria 44/2025	04/09/2025
6125282	Ofício 349	04/09/2025
6129777	Despacho 2838	05/09/2025
6132411	Ofício 104	08/09/2025
6155189	Boletim de Pessoal e Serviço 37, de 12 de Setembro de 2025	12/09/2025
6155198	Despacho 393	16/09/2025
6336907	Documento PCTI_Estudo Técnico Preliminar Digital	18/11/2025
6336911	Documento PCTI_Pesquisa de Preços	18/11/2025
6336922	Proposta Técnica e Comercial Gartner	18/11/2025
6336933	Documento PCTI_Termo de Referência Digital	18/11/2025
6336943	Documento PCTI_Mapa de Gerenciamento de Riscos	18/11/2025
6336948	Checklist Contratação de Solução de TIC	18/11/2025
6336951	Certidão ABES - Inexigibilidade	18/11/2025
6337918	Certidão Fiscal	18/11/2025
6337928	IN94 Aprovação Planejamento da Contratação_STIC	18/11/2025
6337934	Ofício 195	18/11/2025
6337938	Minuta de Despacho	18/11/2025
6346935	Despacho 3028	21/11/2025
6380927	Documento PCTI_Termo de Referência Ajustado	03/12/2025
6380934	IN94 Aprovação Planejamento da Contratação_STIC	03/12/2025
6391096	Ofício 209	07/12/2025
6391928	Despacho 3850	08/12/2025
6393284	Checklist	08/12/2025
6396639	Despacho 165	09/12/2025
6396693	Despacho 844	09/12/2025
6397351	Minuta de Contrato	09/12/2025
6397528	Despacho 250	09/12/2025
6397800	Nota Técnica 61	09/12/2025
6398056	Ofício	09/12/2025
6398077	Ofício 78	09/12/2025

5. É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

6. Convém registrar, inicialmente, que esta manifestação toma por base os elementos constantes dos autos do processo até a presente data e que compete à Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo permitido adentrar no mérito da conveniência e da oportunidade dos atos praticados no âmbito de atuação do gestor público, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, conforme recomendação da Consultoria-Geral da União, contida no Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas, que dispõe:

Enunciado BPC nº 07:

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.

7. Com efeito, a função de um órgão de consultoria consiste em apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada. Importante acrescentar que, como o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, parte-se da premissa de que, em relação a estes, a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

8. Vale lembrar, ainda, que as recomendações contidas neste parecer são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar se deve acatá-las ou não. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

2.1 Governança e conformidade legal

2.1.1 Limites e instâncias de governança

9. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens, aplicáveis aos órgãos, entidades e fundos do Poder Executivo Federal integrantes do Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, de onde se destaca a previsão contida no seu artigo 3º:

"Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o caput poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.

§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação." (grifamos)

10. A Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019, incumbindo ao órgão consulente ficar atento à eventual diploma que venha a estabelecer determinações complementares ao Decreto nº 10.139, de 2019, devendo-se observar os preceitos dos atos normativos regulamentares ainda vigentes.

11. A autorização da autoridade competente pode ser dada em qualquer fase do processo de contratação até antes da assinatura do contrato ou do termo aditivo de prorrogação.

12. Assim sendo, **cabe ao órgão assessorado apontar se a contratação em tela é relativa à atividade de custeio** e, em caso positivo, adotar as providências necessárias, consoante o disposto no art. 3º, do Decreto nº 10.193, de 2019.

13. **No presente feito, não consta dos autos a classificação do objeto como atividade de custeio ou não, pelo que deve o Consulente complementar a instrução, e, se for o caso, juntar aos autos a autorização da contratação, assinada pela autoridade competente, atendendo aos ditames do Decreto n. 10.193/19.** No caso, consta autorização nos termos do Despacho Nº 3028/2025/CGA/GAB/SE/SE-MEC (SEI [6346935](#)), assinada pelo Secretário-Executivo da Pasta.

2.1.2. Programação estratégica das contratações de soluções de TIC

14. As contratações de soluções de TIC devem estar previstas no **Plano de Contratações Anual** e em consonância com o **Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação - PDTIC**, alinhadas à **Estratégia de Governo Digital**, e, em sendo o caso de oferta digital de serviços públicos, integradas à Plataforma gov.br., conforme previsto nos arts. 6º e 7º da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022.

15. Os arts. 6º e 7º da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022, prescrevem:

Art. 6º As contratações de soluções de TIC no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do SISP deverão estar:

I - em consonância com o PDTIC do órgão ou entidade, elaborado conforme Portaria SGD/ME nº 778, de 4 de abril de 2019, e suas atualizações;

II - alinhadas à Estratégia de Governo Digital, instituída pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, e suas atualizações; e

III - integradas à Plataforma gov.br, nos termos do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, e suas atualizações, quando tiverem por objetivo a oferta digital de serviços públicos.

Art. 7º As contratações de soluções de TIC deverão constar no Plano de Contratações Anual, nos termos do Decreto nº 10.947, de 2022.

16. Na situação concreta, consta a informação nos itens 2.9 e 2.10 do TR (SEI [6380927](#)) que a contratação encontra-se prevista no Plano de Contratação Anual - PCA 2025 e no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) 2025-2027 do Ministério da Educação. Prescreve, ainda, o item 2.11 do TR: “2.11. *Por NÃO tratar de oferta de serviços públicos digitais, o objeto da contratação NÃO será integrado à Plataforma Gov.br, nos termos do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016 e suas atualizações, de acordo com as especificações deste Termo de Referência.*”

2.1.3. Avaliação de conformidade legal

17. Fundamentado nos princípios inseridos no art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021, antes do envio do processo para análise jurídica, deverá ser realizada uma avaliação de conformidade legal do procedimento de contratação, **mediante adoção da lista de verificação elaborada pela Advocacia-Geral da União**.

18. No presente caso, consta a **Lista de verificação referente a contratação direta (SEI Nº [6393284](#))**. Tendo em vista que a contratação pretendida trata de solução de Tecnologia da Informação e Comunicação, deve ser providenciada a juntada da Lista de Verificação para tais serviços, disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/bens-e-servicos-de-tic>, o que **se recomenda**.

2.2 Pressupostos legais para a contratação direta por Inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021.

19. O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabelece a obrigatoriedade de realização do procedimento de licitação pelos entes da Administração Pública, ressalvando, porém, as exceções legalmente previstas, nas quais é permitida a contratação direta, seja por inexigibilidade de licitação, seja por dispensa.

20. Segundo Marçal Justen Filho, “a Constituição acolheu a presunção (absoluta) de que prévia licitação produz a melhor contratação – entendida como aquela que assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, com observância do princípio da isonomia. Mas a própria Constituição se encarregou de limitar tal presunção absoluta, facultando contratação direta nos casos previstos em lei” (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005).

21. A dispensa ocorre quando a licitação seria possível, em tese, em face da necessidade pública específica e da existência de bens e serviços disponíveis, mas razões de ordem superior de interesse público justificam a contratação direta, sem a licitação. Já a inexigibilidade incide quando a licitação é inteiramente descabida porque inviável a competição pela singularidade do objeto visado ou do ofertante do serviço ou do produto desejado, ou seja, apenas um fornecedor poderá atender ao interesse público.

22. Em suma, nos casos de inexigibilidade o procedimento licitatório é impossível ou desnecessário, na medida em que não será eficaz para o atendimento do interesse público, enquanto na dispensa há possibilidade de realizar-se a licitação, mas, em razão das características do caso concreto, mostra-se mais vantajosa e conveniente a contratação direta, cabendo à Administração Pública analisar, em cada caso, a sua conveniência e oportunidade.

23. O art. 74 da Lei nº 14.133/21 traz hipóteses de inexigibilidade de licitação em seus incisos, todavia, elas são meramente exemplificativas. Ou seja, qualquer situação em que fique comprovada a inviabilidade de competição pode ser enquadrada na hipótese de inexigibilidade de licitação abrangida pelo *caput* do art. 74 da referida Lei.

24. Conforme se verifica do **Termo de Referência (item 10.1)**, a autoridade administrativa enquadrou a inexigibilidade de licitação na hipótese descrita no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que preveem:

“Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou **representante comercial exclusivos**;

(...)” (grifou-se).

25. No caso específico de fornecedor único, a exclusividade foi comprovada por meio da Certidão (de exclusividade de oferecimento de serviços) da ABES (SEI [6336951](#)).

26. O requisito legal foi atendido, conforme notadamente manifestação contida no TR (SEI [6380927](#)) e Atestado ABES (SEI [6336951](#)).

2.3 Razão da Escolha da Contratada

27. O inciso VI, do art. 72, da Lei nº 14.133, de 2021, determina a apresentação da razão da escolha do contratado:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

(...)

VI - razão da escolha do contratado;

28. A razão da escolha da empresa a ser contratada, a descrição da necessidade da contratação e da solução de TIC a ser contratada encontra-se pormenorizada em tópicos específicos dos **Estudo Técnico Preliminar** a seguir especificados.

29. No **14 do ETP** consta a justificativa técnica da escolha da empresa GARTNER DO BRASIL SERVICOS DE PESQUISAS LTDA, veja-se:

" **A solução proposta da Gartner**, com seu novo modelo Executive Programs v2 (ExP v2) focado em Guided Teams, se alinha diretamente às competências da STIC, conforme estabelecido no Art. 12 do Decreto nº 11.691, de 5 de setembro de 2023. Especificamente, o acesso a pesquisas e aconselhamento especializado é crucial para o "monitoramento, avaliação e coordenação de ações relativas ao Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação e ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação" (inciso I), garantindo a "proposição de políticas e diretrizes referentes ao planejamento, à implementação e à manutenção das atividades relativas à governança de tecnologia da informação e comunicação" (inciso II). Além disso, a capacidade de identificar, avaliar e propor soluções de tecnologia (inciso IX), planejar, coordenar e gerir projetos de desenvolvimento de sistemas (inciso X), coordenar ações para evolução da infraestrutura de voz e dados (inciso XI), e estabelecer e coordenar a política de segurança da informação e comunicação e segurança cibernética (inciso XII) será fundamentalmente aprimorada

Do ponto de vista técnico, a solução ofertada provê uma base de conhecimento massiva e continuamente atualizada, composta por mais de 200.000 notas de pesquisa elaboradas por uma equipe de mais de 2.500 analistas com vasta experiência de mercado. Este acervo, combinado com metodologias proprietárias como os Magic Quadrants Hype Cycles IT Score e ferramentas como o BuySmart™ e o Digital Execution Scorecard, permite ao MEC realizar análises comparativas de fornecedores, avaliar a maturidade de seus próprios processos e infraestruturas, otimizar custos e mitigar riscos em projetos e aquisições. A imparcialidade do fornecedor, atestada por um rigoroso código de conduta e pela ausência de vínculos com a venda de produtos ou implementação de soluções, é um diferencial técnico incontestável, garantindo que o aconselhamento recebido seja objetivo e isento de vieses comerciais, fator primordial para a conformidade com os princípios da administração pública.

(...)

Por conseguinte, a escolha da solução se justifica pela maximização da economicidade, evitando erros e retrabalhos decorrentes de decisões mal-informadas; pela eficiência, ao acelerar processos de planejamento e execução; pela inovação, ao manter o MEC na vanguarda das tendências tecnológicas e melhores práticas. A notória especialização e singularidade do fornecedor, que tem sido reconhecida por diversos órgãos da administração pública brasileira em contratações por inexigibilidade, reitera a dificuldade de encontrar similar no mercado com a mesma abrangência, profundidade, imparcialidade e credibilidade. A descontinuidade do contrato anterior, ademais, cria um vácuo de conhecimento que, se não suprido por uma solução robusta como a proposta, comprometeria criticamente a capacidade da STIC/MEC de cumprir suas atribuições legais e estratégicas." (grifou-se).

30. Por fim, a Equipe de Planejamento, no item 18 do ETP, considerou viável a contratação direta da GARTNER DO BRASIL SERVIÇOS DE PESQUISAS LTDA, para assessoria ou consultoria técnica, por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, I, Lei n.º 14.133/2021.

2.4 Considerações sobre as contratações de soluções de TIC

31. Aplica-se às contratações de soluções de Tecnologia da Informação e de Comunicação, a Lei nº 14.133, de 2021, além da Instrução Normativa SGD/ME n. 94, de 23 de dezembro de 2022, que disciplina, de maneira detalhada, as contratações de soluções de TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISIP.

32. O art. 2º, inciso VII, da referida Instrução Normativa define a solução de TIC como o *“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”*.

33. O art. 3º da IN SGD/ME nº 94/2022 traz as seguintes vedações que devem ser observadas pela Administração, quando da contratação dos serviços de TIC, quais sejam: (I) 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; e (II) os serviços dispostos no art. 3º do Decreto nº 9.507, de 2018, inclusive a gestão de processos de TIC e a gestão de segurança da informação.

34. Ainda, nos termos do art. 4º da referida Instrução Normativa, “*nos casos em que a avaliação, mensuração ou apoio à fiscalização da solução de TIC seja objeto de contratação, a contratada que provê a solução de TIC não poderá ser a mesma que a avalia, mensura ou apoia a fiscalização*”.

35. Outrossim, tem-se as vedações expressas do art. 5º, que devem ser observadas, no que cabível, nas contratações de serviços sem mão de obra exclusiva, *in verbis*:

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.

36. A Administração atestou que o objeto da contratação pretendida não incide nas vedações contidas nos arts. 3º, 4º e 5º da IN SGD/ME nº 94, de 2022, conforme anotado no Ofício Nº 209/2025/CGGES/STIC/STIC-MEC (SEI [6391096](#)), veja-se: “3. *Destaca-se, ainda, que a contratação pretendida não se enquadra nas hipóteses de vedação previstas nos arts. 3º, 4º e 5º da Instrução Normativa SGD nº 94/2022*”.

37. **Recomenda-se**, ainda, ao órgão consulente, certificar, expressamente, se o objeto da pretendida contratação se enquadra aos termos da Portaria SGD/MGI nº 5.950, de 26.10.2023, que estabelece modelo de contratação de software e de serviços de computação em nuvem, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do SISP do Poder Executivo Federal, e, em caso positivo, ateste expressamente o atendimento das condições específicas ali disciplinadas.

2.4.1. Aprovação técnica prévia do Órgão Central do SISP

38. Em atendimento ao art. 1º, §2º, da IN SGD/ME n. 94/2022, deve-se verificar a necessidade de aprovação técnica prévia do Órgão Central do SISP, a depender do valor global estimado, nos termos exigidos pelo art. 9º-A do Decreto nº 7.579, de 2011.

39. Conforme disposto no art. 2º da Instrução Normativa SGD/MGI nº 6, de 29 de março de 2023, que regulamentou o art. 9º-A do Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, os órgãos da Administração Pública Federal devem submeter à Secretaria de Governo Digital solicitação para aprovação de contratações relativas a bens e serviços de TIC, desde que o valor global estimado do objeto seja superior a **20 (vinte) milhões de reais**. Para o cálculo deste valor referenciado, deve-se considerar os valores estimados para a primeira vigência do contrato, nos termos do §2º do mesmo artigo.

40. No caso em exame, a presente contratação possui valor inferior a **20 (vinte) milhões de reais**, razão pela qual não se faz necessária a referida aprovação.

2.5 Planejamento da contratação e documentos indispensáveis à contratação pretendida

41. Ainda que seja relativizada a observância de alguns dos procedimentos relativos às modalidades de licitação, é importante esclarecer que a contratação direta não dispensa a realização de um procedimento formal, destinado a justificar a escolha da contratação e o delineamento dos seus parâmetros objetivos, devendo o processo ser instruído com os documentos listados no art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021.
42. As contratações de soluções de TIC devem cumprir as regras da IN SGD/ME n. 94/2022, que prevê, no art. 8º, que estas deverão seguir três fases, a saber: I - Planejamento da Contratação; II - Seleção do Fornecedor; e III - Gestão do Contrato.
43. O art. 9º, **caput**, da IN SGD/ME n. 94, de 2022, segmenta o planejamento da contratação em três etapas: instituição da **Equipe de Planejamento da Contratação**; elaboração do **Estudo Técnico Preliminar**; e elaboração do **Termo de Referência**.
44. O § 1º, inciso I, do art. 9º do referido normativo estabelece a obrigatoriedade da execução de todas as etapas da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de inexigibilidade.
45. No presente caso, verifica-se que houve o cumprimento de todos os requisitos da fase de planejamento da contratação, conforme demonstram os seguintes documentos juntados aos autos acima relatados.

2.5.1. Documento de Formalização da Demanda e instituição da Equipe de Planejamento da Contratação

46. O art. 10 da IN SGD/ME n. 94/2022 estabelece que o planejamento da contratação se inicia com a instituição da **Equipe de Planejamento da Contratação** pela autoridade competente da Área Administrativa e ocorre após o recebimento, pela área de TIC, do **Documento de Formalização da Demanda**, que será elaborado pela área requisitante, devendo conter no mínimo os elementos indicados no §1º do art. 10 da IN SGD/ME nº 94/2022.
47. Consta dos autos o **Documento de Formalização da Demanda (SEI nº 6091635)**. Todavia, recomenda-se a sua complementação de modo que aborde todos os requisitos mínimos elencados no §1º do artigo 10 da referida IN SGD/ME nº 94/2022.
48. Alerta-se, ainda, para a necessidade de se retificar o contido no item 3.2 do DFD, pois há referência a serviço de "comércio por atacado prestado por comissão ou por contrato". Assinatura de jornais e periódicos / acervo bibliográfico - com acesso-on-line", sendo que contratação em voga se refere à contratação de provimento serviços especializados, imparciais e isentos de conflito de interesse, de pesquisa, inteligência de mercado e aconselhamento em Tecnologia da Informação e Comunicações, o que **se recomenda**.
49. **Recomenda-se**, ainda, que o DFD seja assinado pelos servidores responsáveis.
50. Também consta dos autos a **Portaria de Designação da Equipe de Planejamento da Contratação (SEI nº 6125186)**, devidamente publicada (SEI **6155189**), nos termos do art. 10 da IN SGD/ME nº 94, de 2022.
51. **Recomenda-se** que sejam providenciadas as ciências de todos os integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação designados pela PORTARIA Nº 44, DE 4 DE SETEMBRO DE 2025.

2.5.2. Estudo Técnico Preliminar – ETP

52. O art. 11 da IN SGD/ME nº 94/2022 prevê os requisitos técnicos mínimos a serem obrigatoriamente observados pelos Integrantes Técnico e Requisitante na elaboração do ETP:

Art. 11. O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo, no mínimo, as seguintes tarefas:

I - definição e especificação das necessidades de negócio e tecnológicas, e dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução de TIC, contendo de forma detalhada, motivada e justificada, inclusive quanto à forma de cálculo, o quantitativo de bens e serviços necessários para a sua composição;

II - análise comparativa de soluções, que deve considerar, além do aspecto econômico, os aspectos qualitativos em termos de benefícios para o alcance dos objetivos da contratação, observando:

- necessidades similares em outros órgãos ou entidades da Administração Pública e as soluções adotadas;
- as alternativas do mercado;
- a existência de softwares disponíveis conforme descrito na Portaria STI/MP nº 46, de 28 de setembro de 2016, e suas atualizações;
- as políticas, os modelos e os padrões de governo, a exemplo dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - ePing, Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico - eMag, Padrões Web em Governo Eletrônico - ePwg, padrões de Design System de governo, Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil e Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil, quando aplicáveis;
- as necessidades de adequação do ambiente do órgão ou entidade para viabilizar a execução contratual;
- os diferentes modelos de prestação do serviço;
- os diferentes tipos de soluções em termos de especificação, composição ou características dos bens e serviços integrantes;

h) a possibilidade de aquisição na forma de bens ou contratação como serviço;

i) a ampliação ou substituição da solução implantada; e

j) as diferentes métricas de prestação do serviço e de pagamento;

III - análise comparativa de custos, que deverá considerar apenas as soluções técnica e funcionalmente viáveis, incluindo:

a) cálculo dos custos totais de propriedade (Total Cost Ownership - TCO) por meio da obtenção dos custos inerentes ao ciclo de vida dos bens e serviços de cada solução, a exemplo dos valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia técnica estendida, manutenção, migração e treinamento; e

b) memória de cálculo que referencie os preços e os custos utilizados na análise, com vistas a permitir a verificação da origem dos dados;

IV - estimativa do custo total da contratação; e

V - declaração da viabilidade da contratação, contendo a justificativa da solução escolhida, que deverá abranger a identificação dos benefícios a serem alcançados em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

§ 1º As soluções identificadas no inciso II consideradas inviáveis deverão ser registradas no Estudo Técnico Preliminar da Contratação, dispensando-se a realização dos respectivos cálculos de custo total de propriedade.

53. Acostou-se aos autos o **Estudo Técnico Preliminar (SEI nº 6336907)**. Ao analisarmos o Estudo Técnico Preliminar (SEI [6336907](#)), percebemos que o setor competente tratou dos seguintes assuntos:

- a) descrição da necessidade;
- b) área requisitante;
- c) necessidades de negócio (requisitos da contratação);
- d) necessidades tecnológicas;
- e) demais requisitos necessários e suficientes à escolha da solução de TIC;
- f) estimativa das quantidades a serem contratadas;
- g) levantamento de mercado;
- h) análise comparativa de soluções
- i) Registro de soluções consideradas inviáveis
- j) Análise comparativa de custos (TCO)
- k) descrição da solução de TIC a ser contratada
- l) estimativa de custo total da contratação
- m) justificativa técnica da escolha da solução
- n) justificativa econômica da escolha da solução
- o) benefícios a serem alcançados com a contratação
- p) providências a serem adotadas
- q) declaração de viabilidade
- r) responsáveis

54. Quanto à descrição dos requisitos da contratação do ETP, deve a área demandante atestar que o objeto da contratação não se enquadra no art. 3º do Decreto 9.507/2018, veja-se:

“Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.”

55. O item 7 do ETP apresenta informação sobre os quantitativos do objeto a ser contratado. Acontece que mencionado item apenas registra que a distribuição de licenças foi “*projetada para cobrir os principais pontos de decisão e execução em TIC dentro das estruturas-chave do MEC, garantindo que gestores e técnicos de diferentes áreas tenham o suporte necessário para suas atribuições específicas. A segmentação por tipos de licenças (Guided Leader, Guided Member, Advisor Member e Self-Directed Member) reflete a necessidade de diferentes níveis de engajamento e profundidade de aconselhamento, desde a liderança estratégica até as equipes técnicas e de suporte operacional, conforme as responsabilidades de cada diretoria e coordenação,*” sem explicitar os elementos ou critérios utilizados para fixação da quantidade indicada.

56. Anote-se que, nos termos do art. 18, § 1º, IV da Lei nº 14.133/2021, as estimativas das quantidades para a contratação devem ser acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte. Sobre o assunto, impende transcrever o seguinte julgado da Corte de Contas:

“9.2. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) que:

9.2.1. oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg:

(...)

9.2.2.2. a executarem adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993; (...)

9.7. recomendar ao Ministério da Defesa que:

(...)

9.7.8. execute adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993;

(...)

9.8. recomendar ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que: (...)

9.8.8. executem adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993;” (ACÓRDÃO Nº 1793/2011 – TCU – Plenário, Relator: Ministro Valmir Campelo).

57. Diante desse contexto, orienta-se que o setor competente exare manifestação técnica esclarecendo a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos, com a respectiva memória de cálculo e documentos que entender pertinentes. Recomenda-se, ainda, que conste a referência dos quantitativos do contrato em andamento - contrato nº 28/2020 com a GARTNER DO BRASIL SERVIÇOS DE PESQUISAS LTDA - que expira em dezembro de 2025, para fins fixação dos quantitativos da presente contratação, de modo a demonstrar que o quantitativo indicado é correto para atendimento das necessidades do consulente.

58. Anote-se, por importante, que o planejamento elaborado pelo setor competente deve ser dotado de grau razoável de detalhamento de modo a possibilitar o posterior controle dos resultados alcançados sob o ponto de vista da eficiência, eficácia e economicidade.

59. Advirta-se que a aferição da adequação do Estudo Técnico Preliminar da Contratação ao art. 11 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, faz-se apenas sob o aspecto formal, posto que não compete a este órgão consultivo se posicionar sobre temas não jurídicos, como, por exemplo, os assuntos técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade, conforme Enunciado de Boas Práticas Consultivas nº 7 da Consultoria - Geral da União.

60. O §2º, do art. 11, da IN SGD/ME nº 94/2022 determina que o Estudo Técnico Preliminar da Contratação deve ser aprovado e assinado pelos Integrantes Técnico e Requisitante da Equipe de Planejamento da Contratação e pela autoridade máxima da Área de TIC.

61. Caso a autoridade máxima da Área de TIC venha a compor a Equipe de Planejamento da Contratação, a autoridade a ela superior assinará o Estudo Técnico Preliminar da Contratação, de acordo com o §3º, do art. 11, do normativo.

62. O requisito legal foi atendido. Consta no SEI [6337928](#) a assinatura e aprovação do ETP pelos Integrantes Técnico e Requisitante da Equipe de Planejamento da Contratação e pela autoridade máxima da Área de TIC, o que foi observado pelo Consulente.

63. Além disso, 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 2022, 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, conforme previsto no art. 9º, § 6º, da IN SGD/ME n. 94/2022. Sobre o ponto, restou expressamente certificado pela Administração o respeito ao art. 9º, § 6º, da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022, ao final do item 9 do ETP (SEI [6336907](#)).

2.5.3. Termo de Referência – TR

64. A terceira etapa da fase de Planejamento da Contratação consiste na elaboração do Termo de Referência, que deverá conter, no mínimo, as seguintes informações, nos termos do art. 12 da IN SGD/ME nº 94, de 2022:

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.

65. O Termo de Referência (SEI nº 6380927) foi elaborado no sistema digital e contém os elementos mínimos dispostos no art. 12 da IN SGD/ME nº 94, de 2022. **Recomenda-se** que seja adotado, com as adaptações específicas para a presente contratação, o modelo de Termo de Referência elaborado pela AGU (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/bens-e-servicos-de-tic>), sobretudo em relação às normas específicas relativas à IN 94/2022.

66. Advirta-se que a aferição da adequação do Termo de Referência ao art. 12 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, faz-se apenas sob o aspecto formal, posto que não compete a este órgão consultivo se posicionar sobre temas não jurídicos, como, por exemplo, os assuntos técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade, conforme Enunciado de Boas Práticas Consultivas nº 7 da Consultoria - Geral da União.

67. O Termo de Referência deve ser assinado pelos membros da Equipe de Planejamento da Contratação e pela autoridade máxima da Área de TIC, bem como aprovado pela autoridade competente, em atendimento ao disposto no art. 12, §6º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

Art. 12

§ 6º O Termo de Referência será assinado pela Equipe de Planejamento da Contratação e pela autoridade máxima da Área de TIC e aprovado pela autoridade competente.

68. Consta no SEI [6337928](#) a assinatura dos membros da Equipe de Planejamento da Contratação e da autoridade máxima da área de TIC. **Recomenda-se** a aprovação pela autoridade competente.

2.5.4. Mapa de Gerenciamento de riscos

69. Durante a fase de planejamento, a Equipe de Planejamento de Contratação deverá identificar e analisar os principais riscos associados à contratação, avaliar e selecionar as respostas aos riscos identificados, bem como produzir o Mapa de Gerenciamento de Riscos, conforme previsto no art. 38, § 1º, da IN SGD/ME n. 94, de 2022:

"Art. 38. O gerenciamento de riscos deve ser realizado em harmonia com a Política de Gestão de Riscos do órgão prevista na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, registrando-se o alinhamento no Mapa de Gerenciamento de Riscos.

§ 1º Durante a fase de planejamento, a equipe de Planejamento da Contratação deve proceder às ações de gerenciamento de riscos e produzir o Mapa de Gerenciamento de Riscos que deverá conter no mínimo:

- I - identificação e análise dos principais riscos, consistindo na compreensão da natureza e determinação do nível de risco, mediante a combinação do impacto e de suas probabilidades, que possam comprometer a efetividade da contratação, bem como o alcance dos resultados pretendidos com a solução de TIC;
- II - avaliação e seleção da resposta aos riscos em função do apetite a riscos do órgão; e
- III - registro e acompanhamento das ações de tratamento dos riscos."

70. Consta dos autos o **Mapa de Gerenciamento de Riscos (SEI nº 6336943)**, contudo, **recomenda-se** que seja assinado pela Equipe de Planejamento da Contratação.

2.6 Estimativa de despesa e justificativa do preço

71. A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação de forma transparente e proba, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial das parcelas de uma licitação como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances das empresas licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável. Outrossim, a consulta deve ocorrer nos moldes do Termo de Referência, considerando exatamente as especificações do objeto, a fim de preservar a fidelidade dos preços pesquisados em relação à aquisição almejada.

72. Em se tratando de contratação de **solução de TIC**, a estimativa de preço da contratação deverá constar de orçamento detalhado, composto por preços unitários e de acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME n. 65, de 7 de julho de 2021, **conforme previsto no art. 20, caput, e parágrafos, da IN SGD/ME n. 94/2022.**

73. O §1º do art. 5º da IN SEGES/ME n. 65/2021 indica a utilização prioritária dos referenciais indicados nos incisos I e II do caput do artigo: consulta ao painel de preços ou banco de preços em saúde e contratações similares feitas pela Administração Pública. Em caso de impossibilidade de adoção desses parâmetros prioritários, o órgão deve apresentar justificativa.

74. Um segundo ponto de atenção é o limite temporal estabelecido para os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, que visa evitar que os valores pesquisados já estejam desatualizados, conforme descrito nos incisos do art. 5º da IN SEGES/ME n. 65/2021, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que for ultrapassado.

75. Quando a pesquisa utilizar os parâmetros coletados diretamente de fornecedores, deve-se comprovar nos autos a observância das exigências de legitimidade dos dados previstas no §2º do art. 5º da IN SEGES/ME n. 65/2021. Por fim, os preços coletados devem ser analisados de forma crítica pelo agente competente, a teor do §4º do art. 6º da IN SEGES/ME n. 65/2021.

76. Ao disciplinar as regras específicas atinentes à contratação direta, a IN SEGES/ME n. 65/2021 prevê de forma expressa a necessidade de observância dos parâmetros previstos no art. 5º para fins de determinação do preço estimado, ressalvadas as situações descritas em seus §§ 1º e 2º:

Art. 7º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º.

§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, **no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.**

§ 2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

77. Ainda quanto ao preço do objeto a ser contratado, o Tribunal de Contas da União deixou consignado o entendimento segundo o qual a justificativa do preço em contratações diretas, no caso de inexigibilidade de licitação, deve ser realizada, preferencialmente, mediante a **comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas** (Acórdão 1565/2015-Plenário, TC 031.478/2011-5, relator Ministro Vital do Rêgo, 24.06.2015).

78. As orientações acima transcritas encontram-se plenamente compatíveis com a Orientação Normativa AGU n. 17, de 1º de abril de 2009, segundo a qual a razoabilidade do valor das contratações através de inexigibilidade de licitação pode ser aferida "*por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos*".

79. O art. 8º da IN SEGES/ME n. 65/2021 traz disposição específica para as contratações de itens de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, que foi replicada no art. 20, §3º, da IN SGD/ME n. 94/2022:

Art. 8º Os preços de itens constantes nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas, publicados pela Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, deverão ser utilizados como preço estimado, salvo se a pesquisa de preços realizada resultar em valor inferior. Parágrafo único. As estimativas de preços constantes em modelos de contratação de soluções de TIC, publicados pela Secretaria de Governo Digital, poderão ser utilizadas como preço estimado.

80. Consta dos autos o Relatório de Pesquisa de Preços (SEI nº 6336911), segundo o qual a pesquisa foi realizada nos termos da IN SEGES/ME n. 65/2021, com consultas a contratos vigentes do fornecedor, nos termos do art. 5º, inciso II da IN SEGES/ME n 65/2021, com os seguintes detalhamentos:

4. METODOLOGIA UTILIZADA PARA A PESQUISA DE PREÇOS

A metodologia adotada para a justificativa de preços nestas contratações diretas, seja por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, fundamentou-se no Art. 7º da Instrução Normativa nº 65/2021.

Este dispositivo estabelece que, quando a estimativa de valor do objeto não puder ser realizada conforme o Art. 5º da mesma norma, a justificativa de preços deve ser elaborada com base em valores de contratações de objetos idênticos.

Para tanto, foram considerados documentos comprobatórios os Contratos firmados com os órgãos/entidades abaixo:

- a) TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (TCE/MS)
- b) CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL (CAU/BR)
- c) SUPERINTENDÊNCIA GERAL DE GOVERNANÇA DE SERVIÇOS E DADOS (SGSD-PR)

81. Nesse citado Relatório (SEI 6336911), o órgão explica que em relação à Contratações similares de outros entes públicos “*foram identificadas 5 (cinco) referências de contratações compatíveis com o objeto pretendido*”, no entanto, elenca apenas as 03 contratações acima transcritas (TCE/MS; CAU/BR e SGSD-PR); aduz, ainda, que com relação à pesquisa direta com potenciais fornecedores “identificamos 01 referência compatível com as características do objeto pretendido” :

d)	ID	FONTE	CNPJ	OBJETO DA CONTRATAÇÃO	DATA REFERÊNCIA
1		Pesquisa Fornecedor	02.593.165/0001-40	Prestação de serviços de pesquisa e aconselhamento imparcial	14/11/2025

82. No entanto, tal parâmetro (artigo 5º, IV) não compõe o mapa de preços apresentado no item 3 do citado Relatório de Pesquisa de Preços (SEI nº 6336911); já sobre o Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas - PMC-TIC, registra que: “*Em conformidade com o disposto no art. 5º, inciso VI, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, foi realizada consulta aos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas (PMC-TIC), disponibilizados pela Secretaria de Governo Digital. No entanto, para o objeto em análise, não foram encontradas referências aplicáveis ou compatíveis com as especificações técnicas e operacionais da demanda, não sendo possível, portanto, utilizar este parâmetro como base para a estimativa de preços.*”

83. Percebe-se que de acordo com o Mapa de Preços (item 3), não se comprova que o preço proposto pela futura contratada está de acordo com o que ela vem praticando no mercado; com efeito, não consta dos autos os respectivos contratos/notas fiscais dos órgãos acima mencionados, nem referência à data de tais contratos, apenas há o registro dos valores (itens isolados de cada contratação), sem uma desejável análise crítica dos preços coletados pela área técnica, conforme estabelecido no art. 6º, §4º da IN SEGES/ME nº 65, de 2021.

84. Veja-se, por exemplo, que nos contratos efetivados com o TCE/MS, CAU/BR e com a SGSD-PR, que basearam a pesquisa, somente tem como parâmetro um ou alguns dos itens da contratação (TCE/MS: apenas o primeiro item; CAU/BR: itens 2,3 e 4; SGSD-PR: itens 5,6 e 7), sendo certo, ainda, que a nomenclatura dos itens constantes na citada planilha se diferem da especificação constante no item 1.1 do TR, composto por 10 (dez) itens. Por outras palavras: no quadro comparativo apresentado (item 3 do Relatório de Pesquisa de Preços - SEI nº 6336911) não se demonstra que os valores referenciados tratam do mesmo serviço objeto do presente feito, de modo a justificar o seu preço, o que deve ser objeto de pronunciamento da área técnica quanto à correspondência dos itens objeto da pesquisa e àqueles descritos no item 1.1 do TR.

85. Entende-se, por consequência, que deve ser realizada nova pesquisa de preços, levando em consideração os serviços que a Consulente pretende contratar, observando os ditames da Instrução Normativa SEGES/ME n. 65/2021, com a elaboração do Mapa Comparativo de Preços (entre os valores pesquisados em outras contratações/notas fiscais e o proposto para o presente feito) de modo a conferir uma melhor visualização da conformidade dos preços apresentados/propostos pela empresa a ser contratada.

86. Ainda, deve o feito ser instruído com a manifestação técnica acerca da pesquisa, com a correspondente análise crítica dos preços obtidos, de modo a demonstrar o efetivo cumprimento dos requisitos da IN SEGES/ME nº 65, de 2021 e comprovar que os preços obtidos encontram-se compatíveis com os praticados no mercado, concluindo pela viabilidade da contratação e adequabilidade do valor estimado, com posterior aprovação pela autoridade competente.

87. Incumbe ao Consulente a responsabilidade sobre os dados constantes da pesquisa de preços realizada, cabendo destacar a necessidade de constar da pesquisa todos os itens integrantes do objeto a ser contratado (descritos no

item 1.1., do TR). Ainda, nos termos do art. 7º, §2º, da IN SEGES/ME n 65/2021, excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

88. Lembramos, ainda, que os contratos decorrentes de afastamento de licitação costumam ser vistos com maior rigor pelos órgãos de controle, motivo pelo qual é recomendável que a Administração reúna todos os elementos ao seu alcance para demonstração da razoabilidade dos preços, visando afastar eventuais questionamentos apontando para superfaturamento de preços, comprometendo a eficácia do ajuste.

2.7 Previsão orçamentária

89. O art. 72, inciso VI, da Lei nº 14.133, de 2021, exige a demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

90. Incumbe também à Administração informar a natureza das ações pretendidas para, em seguida, manifestar-se sobre a situação que reclama ou não o cumprimento do art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

91. Destaque-se que, a teor do art. 21 da Instrução Normativa SGD/ME n. 94/2022, a adequação orçamentária devem se elaborada pelos Integrantes Requisitante e Técnico e conter a estimativa do impacto no orçamento do órgão ou entidade, com indicação das fontes de recurso.

92. **Ressalte-se, por fim, que a realização da despesa decorrente da contratação demanda prévio empenho, materializado no documento intitulado "nota de empenho", em atenção ao disposto nos arts. 60, caput, 61 e 63, § 2º, II, da Lei n. 4.320/1964, e no art. 73, caput, do Decreto-Lei n, 200/1967.**

93. Em atenção à exigência legal, recomenda-se que o órgão junte a Certificação de Disponibilidade Orçamentária, antes da assinatura do contrato, com a demonstração de que há disponibilidade de crédito para empenho da despesa pretendida, no montante de **R\$ 19.937.300,00 (Dezenove milhões novecentos e trinta e sete mil e trezentos reais)**, certificando, ainda, a adequação orçamentária e financeira com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e compatibilidade com o Plano Plurianual, e se o recurso previsto para o exercício de 2025/2026 está contemplado no LOA 2025/2026. **A Certificação Orçamentária deve ser emitida pelo Ordenador de despesas, o que deverá ser observado.**

2.8 Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária

94. Nos termos do artigo 72, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, no que tange aos aspectos essenciais à regularidade da contratação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida na dispensa ou inexigibilidade de licitação. Ressalte-se que os requisitos exigidos devem ser aqueles necessários à garantia do cumprimento das obrigações assumidas contratualmente, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988.

95. O art. 68 da Lei nº 14.133/2021 determina que as habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

- I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
 - II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
 - III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
 - IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;
 - V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;
 - VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.
- É importante lembrar que cabe ao Administrador zelar pela efetiva validade dessas certidões por ocasião da contratação. Por isso, recomenda-se:
- i) que a autoridade responsável verifique se não há certidões de regularidade vencidas ou na iminência de expirar; e
 - ii) que, antes da celebração do contrato, a área responsável realize nova consulta para aferição dos requisitos de habilitação/regularidade, sendo que quaisquer pendências impeditivas da celebração do contrato constatadas devem ser sanadas antes da assinatura.

96. Em vista da exigência imposta no art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002, e, também, conforme recomendação do TCU constante do Acórdão nº 1.793/2011 - Plenário, a área técnica deve consultar previamente os seguintes cadastros:

- SICAF;

- o **CADIN**;
- o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - **CEIS**, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça;
- o Lista de Inidôneos mantida pelo TCU;
- o Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU - a Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU abrange o cadastro do CNJ, do CEIS, do próprio TCU e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP do Portal da Transparência.

97. Vale lembrar que as consultas quanto à inexistência de sanções impeditivas da contratação deverão ser realizadas em nome da empresa contratada e também de seu sócio majoritário, por força do art. 12 da Lei n. 8.429, de 1992, que prevê, dentre as sanções impostas ao responsável pela prática de ato de improbidade administrativa, a proibição de contratar com o Poder Público, inclusive por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

98. Foram anexados aos autos no SEI [6337918](#): SICAF, CADIN; CNJ; Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU; Certidão estadual de distribuição cíveis; e Certidão negativa de débitos trabalhistas; FGTS.

99. **Vale lembrar que as consultas quanto à inexistência de sanções impeditivas da contratação deverão ser realizadas em nome da empresa contratada e também de seu sócio majoritário, por força do art. 12 da Lei n. 8.429, de 1992, que prevê, dentre as sanções impostas ao responsável pela prática de ato de improbidade administrativa, a proibição de contratar com o Poder Público, inclusive por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, o que se recomenda que seja observado.**

100. **Recomenda-se, ainda, que, anteriormente à efetiva celebração do contrato, o órgão consulente observe a regularidade e o prazo de validade das certidões disponibilizadas, posto que a manutenção das condições de habilitação constitui requisito indispensável à contratação.**

2.9 Autorização expressa da autoridade competente

101. O art. 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, demanda a juntada aos autos da autorização da autoridade competente. Diferentemente do regime jurídico da Lei nº 8.666/1993, que previa a necessidade dos dois atos - reconhecimento e ratificação, a **Lei nº 14.133/21 prevê uma única autorização**:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

(...)

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

102. No caso, foi juntada a autorização para a contratação direta, em cumprimento ao art. 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 (doc. SEI n. [6346935](#)).

2.10 Da Publicação

103. Nos termos do parágrafo único, do art. 72, da Lei n. 14.133, de 2021, o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, o que deverá ser observado no momento oportuno.

104. **Revela-se necessário, ainda, o atendimento ao exposto no art. 94, da Lei nº 14.133, de 2021, que impõe a divulgação do contrato firmado no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, enquanto condição indispensável para a eficácia do instrumento, devendo ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de sua assinatura.**

105. Por oportuno, em atenção aos requisitos exigidos pela legislação, merece menção o entendimento recentemente firmado pela Advocacia-Geral da União por meio da Orientação Normativa AGU n. 85/2024:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 85/2024

Nas contratações diretas, a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma dos artigos 94, inc. II, e 174 da Lei nº 14.133, de 2021, supre a exigência de publicidade prevista no artigo 72, p. único, do mesmo diploma.

106. **Ainda, devem ser atendidas as recomendações constantes do art. 34 da IN SGD/ME n. 94/2022, segundo o qual o Órgão deverá providenciar a publicação do Estudo Técnico Preliminar da Contratação e Termo de Referência,**

até a data de publicação do extrato de contratação, em sítio eletrônico de fácil acesso, observando a legislação específica relativa à proteção de informações.

2.11 Análise das minutas de Termo de Referência e Contrato

2.11.1. Minuta de Termo de Referência

107. O Termo de Referência (SEI nº [6380927](#)) foi elaborado de acordo com o modelo da SGD/MGI para Solução de TIC, disponíveis no portal gov.br. contém os elementos mínimos dispostos no art. 12 da IN SGD/ME nº 94, de 2022, conforme registrado no Ofício Nº 209/2025/CGGES/STIC/STIC-MEC (SEI [6391096](#)).

108. De acordo com o item 1.4 do TR, o prazo de vigência da contratação é de **24 (vinte e quatro) meses, contados da assinatura do contrato, prorrogável por até 10 anos**, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.

109. Ademais, no TR, o serviço é enquadrado como **continuado (item 1.3)** tendo em vista que há a disponibilidade contínua dos serviços **mensalmente**, sem interrupções, ao longo da execução do contrato.

110. Sobre Sustentabilidade, o TR abordou o assunto em seu item 4.39.

111. **Não é admitida a subcontratação** do objeto contratual, de acordo com o item 4.43 do TR.

112. Ainda de acordo com o **TR (itens 4.45 a 4.61)**, será exigida a garantia da contratação de que tratam os arts. 96 e seguintes da Lei nº 14.133, de 2021, no percentual de 5% do valor contratual.

113. De acordo com o **item 10.3 do TR**, o regime de execução do contrato será **empregada por preço unitário**.

114. Será adotado como índice de reajuste do Contrato o **Índice de Custos de Tecnologia da Informação – ICTI** (item 8.48 e 8.49).

115. O custo estimado total da contratação é de **R\$ 19.937.300,00 (Dezenove milhões novecentos e trinta e sete mil e trezentos reais)**, para o período de 24 meses.

116. **Ainda, cabe destacar a necessidade das seguintes alterações no TR inserto nos autos (Doc. Sei [6380927](#)):**

1. No ITEM 1.1 - consta que a contratação é para o período de 36 meses, contudo, no item 1.2 estabelece que o prazo de vigência da contratação é de 24 (vinte e quatro) meses contados do(a) assinatura do termo de contato, na forma do artigo 106 da Lei nº

14.133, de 2021, podendo ser prorrogado, respeitada a vigência máxima decenal, nos termos do Art. 107. Recomenda-se que seja retificada tal informação, compatibilizando-a com o prazo da vigência da contratação;

2. No ITEM 1.4 - consta que a contratação é plurianual, recomendado-se que seja justificada nos autos, à luz do art. 106 da Lei nº 14.133, de 2021, que estabelece as seguintes diretrizes, que devem ser observadas pelo gestor:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.;

3. Recomenda-se que conste no TR se **o objeto da presente contratação faz parte dos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas**;

4. No item 8.48. que trata do Reajuste assenta que “*Os preços inicialmente contratados são fixos e irremovíveis no prazo de 36 meses, contado da data do orçamento estimado, em 13 de novembro de 2025, conforme disposto no item 7.3 da proposta de preços.*” Contudo, o item 8.49 aduz que “*Após o interregno de um ano, e independentemente de pedido do Contratado, os preços iniciais serão reajustados, mediante a aplicação, pelo Contratante, do Índice de Custos de Tecnologia da Informação - ICTI, mantido pela Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade.*” Sobre o assunto, convém destacar que o direito ao reajuste em sentido estrito, enquanto direito à manutenção da cláusula econômico-financeira inicialmente estabelecida entre as partes, foi regulamentado pela Lei n. 14.133/2021, no art. 25, §§ 7º e 8º, segundo os quais, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, sendo que, nas licitações de serviços contínuos, como é o caso dos autos, deve ser observado o interregno mínimo de 1 (um) ano para a sua concessão. Outrossim, a Lei n. 10.192/2001 dispõe que, nos casos de contratos celebrados pela administração pública, a periodicidade anual será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir. Dessa forma, o reajuste deve respeitar a periodicidade anual legalmente prevista, pelo que deve o Consulente adequar o citado item 8.48 aos normativos incidentes sobre o tema.

2.11.2. Minuta de Contrato (SEI [6397351](#))

117. O art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato. A seu turno, seu art. 25, §1º, dispõe que a Administração deve adotar minutas padronizadas de contrato

com cláusulas uniformes, sempre que o objeto assim permitir, preceito reforçado pelo art. 8º, §2º, da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022, e pelo Enunciado BPC nº 06 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.

118. Vale asseverar que a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

119. No presente caso, conforme descrito na própria minuta, foi utilizado “*Termo de contrato modelo para Pregão Eletrônico para contratação de serviços/Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação Aprovado pela Secretaria de Governo Digital. Atualização: AGO/2025*”.

120. Uma vez que a contratação em apreço é direta, **recomenda-se ao órgão assessorado analisar se cabe alguma adaptação da minuta no que diz especificamente ao modelo de 'Contrato Contratação Direta Serviços sem Dedicação de Mão de Obra Lei 14.133 (setembro/2025)' elaborado pela AGU, e disponibilizado no sítio eletrônico <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/contratacao-direta>**. Nesse sentido, **recomenda-se** ajustar o preâmbulo da minuta contratual, para constar que o presente Termo de Contrato decorre de “Inexigibilidade de Licitação”, excluindo a referência a “Pregão Eletrônico”. **Recomenda-se**, ainda, excluir a subcláusula 1.3.2, já que se trata de contratação direta.

121. De acordo com a **Cláusula Segunda - Vigência e Prorrogação**, o prazo de vigência da contratação é de **24 meses, contados da assinatura do contrato, prorrogável por até 10 anos**, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021, em consonância com o Termo de Referência.

122. Nos termos da Cláusula Sétima, após o interregno de um ano, e independentemente de pedido do contratado, os preços iniciais serão reajustados, mediante a aplicação, pelo contratante, do **Índice de Custo da Tecnologia da Informação (ICTI)**, exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade.

123. Deve o órgão atentar-se para o preenchimento dos campos em branco na minuta de Contrato quando da efetiva contratação, especialmente ementa, preâmbulo, objeto, vigência, preço, reajuste e outros.

124. De acordo com a **Cláusula Décima Sétima - Publicação**, incumbirá ao contratante divulgar o presente instrumento no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, na forma prevista no art. 94 da Lei 14.133, de 2021, bem como no respectivo sítio oficial na Internet, em atenção ao art. 91, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, e ao art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 2012.

3. CONCLUSÃO

125. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, **revela-se necessário o atendimento às recomendações expostas neste Parecer, constantes dos itens abaixo transcritos, para o posterior prosseguimento dos trâmites atinentes à contratação pretendida: 12, 13, 18, 37, 47, 48, 49, 51, 57, 65, 68, 70, 84, 85, 86, 87, 88, 93, 99, 100, 104, 106, 116, 120 e 123.**

126. Nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784/99, os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; todavia, ao assim proceder, o gestor público deve estar ciente de que age por sua conta e risco, sob sua exclusiva e integral responsabilidade, consoante reconhece a jurisprudência do TCU (Acórdãos nº 826/2011 e nº 521/2013 - Plenário; nº 1.449/2007 e nº 1.333/2011 - 1ª Câmara; nº 4.984/2011 - 2ª Câmara).

127. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do Parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada e justificada, consoante previsão do art. 50, inciso VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), será possível dar-se o prosseguimento do processo, nos seus demais termos, sem nova manifestação desta Coordenação Jurídica de Serviços em Brasília - CJSER/SCGP.

128. As recomendações jurídicas e as sugestões de aperfeiçoamento não vinculam a decisão do gestor, que poderá prosseguir com a contratação motivadamente (inciso VII do art. 50 da Lei nº 9.784/1999).

129. De acordo com o **Despacho nº 00366/2025/CONSER/SCGP/CGU/AGU (NUP: 00688.001631/2025-21)**, submete-se o presente processo à consideração superior, por se tratar de **demanda estratégica**, veja-se:

3. Classificam-se como **DEMANDAS ESTRATÉGICAS** os processos que versem sobre os seguintes temas:

I. Pregão eletrônico, com valores superiores a R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais);

II. Contratação direta, com valores superiores a R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais);

III. Contratação direta ou pregão eletrônico para contratação de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, com valores superiores a R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais);

À consideração superior.

Brasília, 12 de dezembro de 2025.

IVANIRIS QUEIROZ SILVA
ADVOGADA DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23000036886202591 e da chave de acesso 28190326



Documento assinado eletronicamente por IVANIRIS QUEIROZ SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3045606849 e chave de acesso 28190326 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVANIRIS QUEIROZ SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 16-12-2025 21:45. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.