



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

PARECER COJUR 258/2026

Senhor Diretor da Coordenadoria Jurídica,

I

Em atendimento à solicitação da Secretaria de Gestão Administrativa – S e c G A 25872671, examina-se **minuta de edital de pregão eletrônico/SRP (25881543) e de contrato (25904040)** que têm por objeto a contratação de **Solução de Gerenciamento de Vulnerabilidades, na modalidade Software como Serviço (SaaS), para atender às necessidades do Tribunal Regional Federal da Primeira Região - TRF1 e Órgãos Participantes**, conforme condições, especificações e quantidades estabelecidas no **Termo de Referência 25903271 e seus Anexos**.

II

No que se refere ao **Planejamento da Contratação**, foram elaborados e anexados aos autos o **Documento de Formalização da Demanda - DFD (25828746)**, a **Designação da Equipe de Planejamento (20378802)**, o **Estudo Técnico Preliminar - ETP (23351410)**, o **Mapa Comparativo de Preços (25062350)** e o **Mapa de Riscos (23411015)**, os quais, analisados em conjunto com o supracitado **Termo de Referência (25903271)**, contêm a indicação das justificativas para a aquisição, dos requisitos do objeto, da metodologia de cálculo para estimativa do quantitativo a ser adquirido, de gerenciamento de riscos e de outros elementos inerentes à contratação. Registra-se que a elaboração desses artefatos está em consonância com a Resolução 468, de 15/07/2022 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, editada para disciplinar regras e orientações nas contratações de bens e serviços de Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC) firmadas sob a égide da Lei 14.133/2021.

A Divisão de Compras – Dicom informou, no Despacho 25855048, que *"foi realizada pela unidade demandante pesquisa de preços junto a empresas do ramo (24950041, 24950050, 24950052 e 24950057), visando atender ao disposto na [IN 65/2021](#) e orientação do TCU expressa em seu Acórdão 1.455/Plenário 9725892, com a análise crítica de preços e julgamento conclusivo efetuado pela Sesud/Secin, na Informação Conclusiva - Valor estimativo da Licitação 25792287"*.

A respeito do tema, a unidade demandante, Seção de Suporte Administrativo da Secretaria de Tecnologia da Informação – Sesud/Secin, indicou, na Informação Conclusiva 25792287, os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, a metodologia adotada e explicitou a análise crítica realizada para definição do valor estimado da contratação. O valor total anual estimado para a contratação é de **R\$ 1.785.490,16** (um milhão, setecentos e oitenta e cinco mil quatrocentos e noventa reais e dezesseis centavos), ao passo que o valor total estimado para o período de 03 (três) anos de contratação é de **R\$ 5.284.496,40 (cinco milhões, duzentos e oitenta e quatro mil quatrocentos e noventa e seis reais e quarenta centavos)**, conforme item 20 – Estimativas do Valor da Contratação, componente do TR 25903271.

Verifica-se que a unidade demandante utilizou, como **fontes de pesquisa, composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item, bem como pesquisa direta com fornecedores**. Também foi utilizado como parâmetro de pesquisa o **menor preço**. Essa escolha foi devidamente justificada pela área técnica, conforme os termos constantes do item 3 - "Método para obtenção do preço estimado" da Informação Conclusiva (25792287). Vejamos:

"A metodologia utilizada para o cálculo do valor de referência foi o MENOR PREÇO dos preços pesquisados após pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação. No entendimento da Unidade, este foi o método que melhor representa a realidade do mercado, em conformidade com as orientações contidas no [Acórdão TCU 3178/2016 - Plenário](#) (adoção do menor preço), acolhida no Tribunal nos termos registrados no despacho TRF/Seali (3880644), pronunciado nos autos do PAe (0021571-93.2015.4.01.8000).

A utilização do critério de menor preço, além de, bem, refletir os preços praticados no mercado, não implica ofensa à Lei de Licitações, aos princípios gerais da Administração Pública e está em conformidade com o disposto no art. 6º da IN SEGES/ME n. 65/2021. Os valores apresentados são exequíveis, estando de acordo com os preços praticados no mercado e no âmbito da Administração, quanto à compatibilidade e contemporaneidade." (Destacou-se)

Ao analisar a justificativa acima apresentada e os dados componentes do item 4 - "Análise crítica dos preços estimados" da Informação Conclusiva, verifica-se a apresentação, pela unidade técnica, da metodologia utilizada para a composição do preço da presente contratação. Assim, registra-se que a **pesquisa de preços** está em conformidade com o previsto nos arts. 5º e 6º da [IN/Seges/ME 65, de 7 de julho de 2021](#), editada para disciplinar as normas referentes à pesquisa de preços em procedimentos licitatórios regidos pela [Lei 14.133/2021](#).

No concernente à disponibilidade orçamentária, registre-se que, por se tratar de licitação processada pelo Sistema de Registro de Preços - SRP, **a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida por ocasião da formalização do contrato ou de outro instrumento hábil**, nos termos do art. 17 do Decreto 11.462/2023.

Não obstante, em atendimento ao Encaminhamento SecGA 25872671, a Divisão de Tecnologia - Ditec/Secin, Centro de Gastos responsável pela demanda, informou, por meio do Despacho 25891819, que as despesas previstas para o exercício de 2026, no montante de R\$ 897.331,46, encontram-se contempladas na RDO 4735526, bem como que há previsão de R\$ 3.000.000,00 para o exercício de 2027 na RDO 4735527, valores que, segundo a unidade, atendem às despesas projetadas para os respectivos exercícios.

No que tange ao **termo de referência** (25903271), destacam-se os seguintes aspectos:

a) quanto ao objeto da contratação, observa-se, por inferência, que não houve incidência de nenhuma das vedações constantes dos art. 3º a 5º da [IN/SGD/ME 94, de 23 de dezembro de 2022](#), editada para disciplinar o processo de contratação, realizado sob a égide da Lei 14.133/2021, de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC. Constam ainda **justificativas**

detalhadas para a contratação dos serviços, destacando-se, em especial, a **necessidade de implementação de solução unificada de gestão de vulnerabilidades, destinada a elevar a maturidade da segurança cibernética do Tribunal, reduzir a superfície de ataque, proteger ativos e dados sensíveis e assegurar a continuidade, a integridade e a confiabilidade dos sistemas e serviços essenciais à prestação jurisdicional.** Foram registrados, ainda, os **benefícios diretos e indiretos para este Tribunal** e a indicação do **alinhamento** da despesa com o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação da Justiça Federal – PETI para 2021-2026, Plano Diretor de Tecnologia da Informação da Justiça Federal da Primeira Região – PDTI-TRF1 2024/2026 e o Plano de Contratação de Tecnologia da Informação da JF1 – PCSTI 2026.

b) quanto à modalidade de licitação, foi proposta no subitem 3.1.1 a adoção do pregão eletrônico, sob a justificativa de ser o objeto em questão comum de tecnologia da informação, visto se tratar de contratação de serviço cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado. Verifica-se que tal opção se amolda ao que preconiza o art. 28 da Lei 14.133/2021.

c) optou-se pelo critério de adjudicação por grupo, indicado no subitem 3.3.1 do TR. Sabe-se, quanto a esse aspecto, que o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU consolidou-se no sentido de que, nos casos de licitações em que o objeto da contratação seja divisível, a regra é a adjudicação por itens, ressalvando-se as hipóteses em que haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda da economia de escala, como aponta a Súmula 247 – TCU, *in verbis*:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Inferi-se, portanto, que a adjudicação por grupos/lotos somente pode ser admitida como exceção, que deve ser devidamente justificada. Atenta à necessidade de justificar a adoção desse critério, a unidade demandante ofertou as seguintes justificativas pormenorizadas no subitem 3.3.1. e seguintes:

3.3.1. Recomenda-se ADJUDICAÇÃO POR GRUPO, a considerar:

3.3.1.1. A definição pela contratação dos serviços dos itens em grupo único levou em consideração o prejuízo de ordem técnica que poderiam ocorrer casos os serviços fossem prestados por diferentes empresas, uma vez que os serviços a serem contratados guardam estreita relação entre si e dependem de forte integração para sejam efetivos e alcancem os resultados pretendidos com a contratação.

3.3.1.2. Os itens devem ainda atender a segurança da rede do CONTRATANTE de maneira holística, monitorando-a de ponta a ponta e atuando na detecção e resposta a

incidentes cibernéticos com visibilidade e automação.

3.3.1.3. O agrupamento de itens em um único grupo, na realização dos pregões eletrônicos, é orientação constante do Acórdão nº 861/2013 - Plenário, do Tribunal de Contas da União: “São lícitos os agrupamentos em lotes de itens a serem adquiridos por meio de pregão, desde que possuam mesma natureza e que guardem relação entre si”.

3.3.1.4. A solução é considerada indivisível e, portanto, não deve ser parcelada. O principal requisito de negócio e técnico desta contratação é a obtenção de uma plataforma unificada e integrada, capaz de correlacionar dados de diferentes vetores de ataque (rede, web, contêineres, identidades) para proporcionar uma visão holística e priorizada do risco. O parcelamento do objeto (e.g., contratar fornecedores distintos para DAST e análise de rede) anularia o benefício central da solução e comprometeria o atendimento a um requisito explícito do ANEXO I.

3.3.1.5. Ressaltamos que **não há restrição de competitividade ao realizar o agrupamento**, uma vez que os fornecedores de serviços técnicos de segurança da informação são habilitados a atender o serviço especificado.

3.3.1.6. Ademais, **o agrupamento dos serviços, também, se justifica pelo aumento da eficiência administrativa por meio da otimização do gerenciamento do fornecedor.** Deste modo, o não parcelamento do objeto no presente caso não é uma afronta a Súmula no 247 do TCU, conforme jurisprudências observadas nos Acórdãos no 5.260/2011 - TCU - 1ª Câmara e no 861/2013 - TCU - Plenário, que tratam de questões de economicidade e necessidade de padronização.

3.3.2. Embora o objeto da contratação apresente características que poderiam justificar a adjudicação global, optou-se pela **adjudicação por grupo, considerando as particularidades da contratação por meio do Sistema de Registro de Preços, a participação de outros órgãos na futura Ata de Registro de Preços, e as barreiras existentes para o registro de empenho no caso de adjudicação global, com participação simultânea de diversos órgãos com quantidades diferentes.**

3.3.2.1. A participação de outros órgãos na Ata de Registro de Preços também foi considerada na definição dessa sistemática, especialmente diante da incerteza quanto à forma de emissão das respectivas notas de empenho pelos órgãos participantes, Caso fosse adotada a adjudicação global, o objeto seria registrado como um único item no sistema, sem quantidades definitivas para cada subitem, o que poderia dificultar a emissão do empenho pelos diversos órgãos participantes da ata, além do acompanhamento e o controle dos quantitativos efetivamente utilizados por cada órgão.

3.3.2.2. Assim, **considerando que os órgãos participantes poderão realizar contratações decorrentes da Ata de Registro de Preços de acordo com suas necessidades e**

quantitativos registrados, a estruturação do objeto em grupo único, composto por itens individualizados, mostra-se mais adequada para a operacionalização da futura Ata e emissão dos empenhos. Essa modelagem permite que os quantitativos registrados sejam controlados de forma individualizada, possibilitando ao órgão acompanhar com maior precisão os saldos disponíveis.

3.3.2.3. Portanto, considerando a realização de IRP e a participação de outros órgãos na futura Ata de Registro de Preços, bem como a necessidade de assegurar maior segurança e flexibilidade na operacionalização das contratações decorrentes da Ata, especialmente quanto à emissão das notas de empenho e ao controle dos quantitativos registrados, conclui-se que a adjudicação por grupo constitui a alternativa mais adequada para a gestão e execução da contratação. (Destacou-se)

Portanto, verifica-se que o critério está em consonância com a regra prevista pela legislação correlata.

d) no subitem 3.4, trata-se da natureza da contratação, que se enquadra como contínua, nos termos do inciso XV, art. 6º da Lei 14.133/2021, admitindo-se prorrogações sucessivas até o limite decenal, conforme disposto nos arts. 106 e 107 da mesma Lei. Justifica-se essa espécie de contratação, considerada a motivação exposta nos subitens 3.4.1 e seguintes, nestes termos:

3.4.1. O objeto da contratação possui natureza contínua. As justificativas para o fornecimento contínuo enquadram-se como serviços contínuos:

3.4.1.1. Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

3.4.1.2. Por sua vez, a doutrina entende que a caracterização de um serviço como contínuo requer a demonstração de sua essencialidade habitualidade para o Contratante. A essencialidade atrela-se à necessidade de existência e manutenção do contrato, pelo fato de eventual paralisação da atividade contratada implicar em prejuízo ao exercício das atividades da Administração contratante. Já a habitualidade é configurada pela necessidade de a atividade ser prestada mediante contratação de terceiros de modo permanente.

3.4.1.3. É imprescindível esclarecer que a presente contratação diz respeito a um serviço de provimento contínuo e ininterrupto 24 horas dia e sete dias por semana responsável por prover proteção e segurança para o ambiente tecnológico do TRF1. Desta forma, se caracteriza como de natureza contínua, tendo em vista que a gestão de vulnerabilidades é fundamental para a garantia da segurança da informação, por se tratar importante mecanismo de prevenção a ataques

cibernéticos. Considerando que esta ferramenta é responsável por detectar ameaças que poderiam ser capazes de impedir o funcionamento normal das atividades desenvolvidas pelo TRF1, bem como colocar em risco informações vitais, tem-se justificada natureza de serviço continuado. Além disso, cabe ressaltar que alguns tipos de escaneamentos de vulnerabilidades e serviços de manutenção devem executados em horários alternativos a fim de evitar indisponibilidade e impacto na produtividade. Desse modo, a solução deve estar a acessível em qualquer dia e turno de serviço. (Foi destacado)

e) adotou-se o **Sistema de Registro de Preços/SRP**, indicado no **subitem 3.5.1** do Termo de Referência, uma vez que a contratação se enquadra nas hipóteses previstas nos incisos II e III do art. 3º do [Decreto 11.462/2023](#), que admitem a adoção do SRP, respectivamente, "quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas", bem como "quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas."

f) conforme **subitem 3.5.3**, para esta contratação **serão admitidas adesões à Ata de Registro de Preços por órgãos não participantes da Justiça Federal, Tribunais Superiores e pelo Supremo Tribunal Federal**, em consonância com as disposições do art. 30 da [Resolução CJF 842/2023](#).

g) foi previsto pela área técnica, no **subitem 3.5.4. do TR**, a **realização do procedimento público de intenção de registro de preços - IRP**, em consonância com o art. 86 da Lei 14.133/2021 e com o art. 7º, inciso I, do Decreto 11.462/2023, que possuem a seguinte redação:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

Art. 7º Compete ao órgão ou à entidade gerenciadora praticar todos os atos de controle e de administração do SRP, em especial:

I - realizar procedimento público de intenção de registro de preços - IRP e, quando for o caso, estabelecer o número máximo de participantes, em conformidade com sua capacidade de gerenciamento;

h) admitir-se-á, de acordo com o previsto nos **subitens 4.1 e 4.2**, a **participação de empresas reunidas em consórcio, bem como de cooperativas**, conforme disposições dos arts. 15 e 16 da Lei 14.133/2021.

i) há exigência de **qualificação técnica das licitantes**, tal como disposto no **subitem 7.4.1**, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

7.4.1.1. Comprovação, por meio da apresentação de certidões ou atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, em nome da empresa, que comprovem a prestação de serviços de fornecimento e implantação de solução de gerenciamento de vulnerabilidades, abrangendo, no mínimo, 1.000 (mil) ativos, com características semelhantes às do objeto desta licitação, observada a complexidade tecnológica e operacional

equivalente ou superior.

A necessidade de tais comprovações foi devidamente justificada nos termos dos **subitens 7.4.7 e 7.4.8**, que assim dispõem:

*7.4.7. **JUSTIFICATIVA:** A exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica, limitada a até 50% (cinquenta por cento) do quantitativo total do item, justifica-se por refletir critérios técnicos de maior relevância, visando mitigar riscos de inexecução contratual e assegurar a efetiva entrega dos resultados previstos. Tal requisito permite avaliar adequadamente a capacidade técnica das licitantes quanto à implantação e operação de solução de gerenciamento de vulnerabilidades em ambiente de, no mínimo, 1.000 (mil) ativos, garantindo que a contratada possua experiência compatível com a complexidade do objeto. Dessa forma, a habilitação técnica constitui instrumento eficaz de mitigação dos riscos mapeados, em especial a contratação de fornecedor com experiência insuficiente para atender às necessidades do TRF1.*

7.4.8. Por todo o exposto, a exigência está alinhada com a Súmula nº 263/2011 do TCU, por se tratar de comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, limitada à parcelas de maior relevância e não superior a 50% do objeto pretendido.

j) em relação aos **critérios de sustentabilidade**, no **subitem 8.2** do termo foi previsto que a contratação deverá observar as normas vigentes relativas ao desenvolvimento sustentável nas licitações e contratações públicas, bem como o Plano de Sustentabilidade do TRF1, destacando-se, ainda, que a adoção da solução na modalidade Software como Serviço – SaaS contribui para a otimização do uso de recursos computacionais e para a redução da infraestrutura local.

k) o **item 21 e anexo V** preveem **regras referentes à Proteção de Dados**, constando, ainda, o **Compromisso de Confidencialidade de Informações**. Registra-se que, dada a própria natureza do objeto da contratação, pode haver acesso a informações sigilosas, e tal possibilidade abre ensejo à necessária observância dos pertinentes dispositivos da Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011 (e dos seus regulamentos, Decretos 7.724/2012 e 7.845/2012, que regulamentam os procedimentos para acesso e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo), e da Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD, Lei 13.709/2018. As regras encontram-se expressa e detalhadamente expostas, suprimindo, assim, as exigências normativas sobre o tema.

Verifica-se que **a instrução e o Termo de Referência estão regulares**, estando presentes, além dos elementos destacados, os demais necessários à licitação, como obrigações do fornecedor, modelo de execução do contrato e outros, em consonância com a legislação de regência.

Quanto aos **termos da minuta de edital (25881543) e de contrato (25904040)**, não há reparos a sugerir.

III

Ante o exposto, não se vislumbra óbice à aprovação das minutas examinadas, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei 14.133/2021.

Lívia Marques Batista

**Assessora Adjunta V do Núcleo de Assessoria em Licitações e Contratos -
Nuali/Cojur**

De acordo. À Diges.

Lucas Martins de Sá Mandel

Diretor da Coordenadoria Jurídica - Cojur



Documento assinado eletronicamente por **Livia Marques Batista, Assessor(a) Adjunto V**, em 16/09/2026, às 13:02 (horário de Brasília), conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Martins de Sá Mandel, Diretor(a) de Coordenadoria**, em 16/09/2026, às 13:02 (horário de Brasília), conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.trf1.jus.br/autenticidade> informando o código verificador **25914491** e o código CRC **EAA186C1**.