TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

PARECER COJUR 306/2026

Senhora Diretora da Coordenadoria Jurídica – Cojur,

I

Em atendimento ao Encaminhamento da Secretaria de Gestão Administrativa – SecGA (26154442), examinam-se **novas minutas de edital de pregão eletrônico** (26156429) **e de contrato** (26162777), que têm por objeto a **contratação de empresa especializada no fornecimento de subscrição de licenças de software em nuvem, pelo período de 36 (trinta e seis) meses, compatíveis com o ambiente tecnológico da Justiça Federal da 1ª Região (JF1), baseado em soluções Microsoft, sob demanda, com atualização de versões e suporte padrão do fabricante**, de acordo com condições, especificações e quantidades constantes do **Termo de Referência – TR** (26080530), **assim como do edital e dos seus anexos**.

II

Cumpre registrar, inicialmente, que os presentes autos já foram objeto de análise por esta Coordenadoria por ocasião do Parecer Cojur 231/2026 (25811483), oportunidade em que foram examinadas as versões anteriores das minutas de edital (25712628) e de contrato (25774296), subsidiadas pelo então vigente Termo de Referência (25773925). **Todavia, após a abertura do Pregão Eletrônico 43/2026 (Edital 25872990), o certame restou fracassado por ausência de proposta apta à contratação, conforme relatado pelo Pregoeiro (26011082). Diante disso, acolhendo a recomendação contida no Parecer Cojur 278/2026 (26022150), a Diretora-Geral da Secretaria do Tribunal revogou o Pregão Eletrônico 43/2026, por meio da Decisão Diges 621/2026 (26022543), com fundamento no art. 71, inciso II e § 2º, da Lei 14.133/2021, determinando o retorno dos autos à unidade técnica para reavaliação e recomposição dos cálculos financeiros que embasaram a estimativa orçamentária e revisão do termo de referência e do edital. Promovidas as readequações necessárias, retornam os autos a esta Coordenadoria para novo exame jurídico, em cumprimento ao art. 53 da Lei 14.133/2021.**

No que se refere à fase de **Planejamento da Contratação**, constam dos autos o **Documento de Formalização da Demanda – DFD (24703487), a Designação da Equipe de Planejamento (24703735) e o Mapa de Riscos (25637578), bem como as versões atualizadas do Estudo Técnico Preliminar – ETP-TI (26080083), do Mapa Comparativo de Preços (26080082) e da Informação Conclusiva – Valor Estimado da Contratação (26080533),** os quais, analisados em conjunto com o **novo Termo de Referência – TR (26080530),** contêm a indicação das justificativas para a contratação, 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.

No tocante à pesquisa de preços, verifica-se que, em razão do insucesso do Pregão Eletrônico 43/2026 e com base na Análise 26079779 elaborada pela Seção de Apoio Especializado ao Primeiro Grau – Seae1/Diatu/Secin, **foi realizada nova pesquisa mercadológica,** contemplando contratações similares feitas pela Administração Pública (25035627, 25035660, 26079794, 26079819, 26079828, 26079851, 26079856, 26079889, 26079896, 26079923, 26079957, 26080024, 26 o Catálogo de Soluções de TIC versão 6.0 – Microsoft (25035682) e pesquisa direta com fornecedores mediante solicitação formal de cotação (26080061, 26080062 e 26080064), conforme atestado pela Seção de Instrução dos Processos de Contratação – Seico/Dicom no Despacho 26153593 e no *checklist* 26149376.

A respeito do tema, a unidade demandante indicou, na Informação Conclusiva – Valor Estimado da Contratação (26080533), os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, a metodologia adotada e explicitou a análise crítica realizada para definição do novo valor estimado da contratação, que corresponde à quantia total de **para o período de 36 (trinta e seis) meses, conforme quadro demonstrativo constante do subitem 20.1 do Termo de Referência** (26080530).

Verifica-se que a **unidade técnica utilizou, como método para obtenção do preço estimado, a média aritmética dos preços pesquisados**. Essa escolha foi devidamente justificada conforme os termos constantes do item 3 – "Método para obtenção do preço estimado" da Informação Conclusiva (26080533). Vejamos:

> *A metodologia adotada para o cálculo do valor de referência foi a média aritmética dos preços pesquisados, por se tratar, no entendimento desta Unidade, do critério que melhor representa a realidade de mercado, conforme as justificativas a seguir:*
>
> - *Inicialmente, procedeu-se à análise crítica dos dados coletados, com o objetivo de expurgar valores considerados inexequíveis, inconsistentes ou excessivos, em conformidade com o Entendimento 12, constante da página 270 da Nota Técnica AudTI/TCU nº 8/2023. Após o tratamento da base de dados, verificou-se que o coeficiente de variação permaneceu inferior a 25% para todos os itens, evidenciando adequada homogeneidade da amostra e, consequentemente, a pertinência da utilização da média como medida de tendência central.*
> - *Nesse contexto, a adoção da média aritmética mostra-se a metodologia mais adequada, por proporcionar maior equilíbrio na estimativa de preços, preservando a relação entre economicidade e aderência aos valores efetivamente praticados no mercado.*
> - *Adicionalmente, tal metodologia encontra respaldo nas orientações constantes no Manual de Pesquisa de Preços do Superior Tribunal de Justiça (STJ, 2021) e nas diretrizes estabelecidas pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, especialmente em seu art. 6º.*
> - *Por fim, destaca-se que os valores estimados apresentam-se exequíveis, compatíveis com os preços praticados no mercado e na Administração Pública, atendendo aos critérios de contemporaneidade, razoabilidade e aderência às condições reais de contratação, sem afronta aos princípios da Administração Pública.*

Ademais, **no item 4 da Informação Conclusiva** (26080533), **a unidade técnica apresentou a análise crítica dos preços estimados**, esclarecendo as razões que ensejaram a revisão dos valores referenciais após a publicação da versão 6.0 do Catálogo de Soluções de TIC (Microsoft) e o expurgo de valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, com suporte no Manual de Orientação de Pesquisa de Preços de 2021 do STJ.

Nesse contexto, observadas as justificativas apresentadas pela unidade demandante, infere-se que a pesquisa de preços foi realizada 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 que tange à previsão/disponibilidade orçamentária para sustentar a despesa, verifica-se que a Seção de Apoio Especializado ao Primeiro Grau – Seae1/Diatu/Secin informou, nos termos do Despacho 26172665, que o total estimado para a contratação de licenças Microsoft para o ano de 2026 (dezembro) é de , indicando as RDOs 5012026 e 4550826 para subsidiar a despesa. Restou

atestado pela unidade que a utilização da RDO 5012026, no valor de, e da RDO 4550826, no valor de , totalizam conjuntamente , **montante suficiente para suportar a contratação pretendida**, restando saldo de após a cobertura da despesa estimada. **Encontra-se, portanto, confirmada a suficiência de recursos orçamentários para o custeio da despesa no exercício de 2026**.

No concernente ao **Termo de Referência – TR** (26080530), cabe destacar as seguintes observações:

a) **quanto ao objeto da contratação**, observa-se, por inferência, que não houve incidência de nenhuma das vedações constantes dos arts. 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**, como previsto no subitem 2.1 do TR, especialmente para assegurar a continuidade dos serviços de produtividade, colaboração e análise de dados utilizados no âmbito da Justiça Federal da Primeira Região – JF1, bem como para promover a unificação contratual e adequar o ambiente institucional às diretrizes de licenciamento do fabricante, como apontado nos subitens 2.1.1 a 2.1.8. Também foram apontados os **benefícios diretos e indiretos para este Tribunal**, nos termos dos subitens 2.2 e 2.3 do TR, além da **correlação com o planejamento existente**, apontada no item 2.4, que se refere ao Plano Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI para 2021-2026, ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação da Justiça Federal da Primeira Região – PDTI-TRF1 2024/2026, ao Plano de Contratações de Soluções de TI da JF1 – PCSTI-JF1 2026 (ID 64691), ao Plano de Contratações Anual – PCA 2026 (registrando-se tratar de demanda intempestiva cadastrada sob o ID TRF1_DIATU_0011_2026 / TRF1_DITEC_0018_2026, a ser submetida à aprovação da Diges nos termos do art. 46, § 5º, da Resolução Presi 18/2024, conforme apontado no Encaminhamento SecGA 26154442), bem como à Política de Governança e Gestão das Contratações da Justiça Federal da 1ª Região;

b) **no que diz respeito à modalidade de licitação e ao critério de julgamento**, recomendou-se, nos **subitens 3.1.1 e 3.2.1 do TR, a adoção do pregão eletrônico, pelo critério de menor preço**, com fundamento no art. 28, I, e no art. 36, § 1º, da Lei 14.133/2021, por se tratar de contratação de serviço comum, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado;

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.* (Destacou-se).

Infere-se, portanto, que a adjudicação por grupos/lotes 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.*
>
> *3.3.1.1. A solução será adjudicada por grupo, em consonância com as disposições da IN SGD/ME nº 94/2022 e da Súmula TCU nº 247, conforme justificativas a seguir:*
>
> ***a) A eventual separação das licenças em itens isolados, ainda que de mesma natureza e fabricante, acarretaria aumento significativo da complexidade administrativa, exigindo a gestão simultânea de múltiplos contratos e fornecedores, o que se mostra oneroso e ineficiente para a Administração.***
>
> ***b) Sob o aspecto técnico, destaca-se a necessidade de manutenção de ambiente único e integrado de gerenciamento, especialmente no que se refere à utilização de tenant unificado. O tenant corresponde ao ambiente virtual que centraliza a gestão de usuários, serviços e recursos da solução.*** *A criação de múltiplos tenants para um mesmo órgão, em razão da contratação de diferentes fornecedores, comprometeria a governança do ambiente, dificultaria o gerenciamento centralizado e reduziria a eficiência na utilização das funcionalidades disponíveis, mostrando-se, portanto, tecnicamente inadequada.*
>
> *c)* ***O agrupamento dos itens não restringe a competitividade, tendo em vista que o mercado conta com diversos fornecedores e parceiros autorizados com capacidade técnica para fornecer a solução de forma integrada.***
>
> ***d) A modelagem adotada encontra respaldo na Súmula TCU nº 247, segundo a qual a adjudicação por item deve ser priorizada sempre que possível, desde que não haja prejuízo ao conjunto do objeto ou perda de economia de escala. No presente caso, a divisão do objeto acarretaria prejuízos técnicos e operacionais, bem como perda de eficiência econômica, razão pela qual a adjudicação por grupo se mostra devidamente justificada, sem comprometer a competitividade do certame.***
>
> *e) Registra-se, por fim, que a presente contratação não se enquadra nas hipóteses de vedação previstas no art. 3º da IN SGD/ME nº 94/2022, não se tratando de contratação conjunta de múltiplas soluções de TIC independentes, tampouco envolvendo serviços de gestão de processos de TIC ou de segurança da informação nos termos do Decreto nº 9.507/2018.* (Destacou-se).

d) no **subitem 3.4 do TR**, que versa sobre a **natureza da contratação**, informa-se que o objeto da contratação é de **natureza contínua**, nos termos do inciso XV do art. 6º da Lei 14.133/2021 e em consonância com o Acórdão 132/2008 – TCU – Segunda Câmara, por ser essencial à manutenção das atividades administrativas e dos aplicativos utilizados no TRF1 e na JF1, fixando-se a vigência plurianual de 36 (trinta e seis) meses, contados do primeiro dia útil subsequente ao Recebimento Definitivo da primeira Ordem de Fornecimento, prorrogável por até 10 (dez) anos, na forma dos arts. 106 e 107 da Lei 14.133/2021, com vistas a garantir maior vantagem econômica e estabilidade operacional;

e) admitir-se-á, de acordo com o previsto nos **subitens 4.1 e 4.2 do TR, a participação de empresas reunidas em consórcio, bem como a de cooperativas**, conforme, respectivamente, as disposições dos arts. 15 e 16 da Lei 14.133/2021**, justificando-se, no subitem 4.3, a não inclusão de cotas reservadas para ME/EPP (art. 8º do Decreto 8.538/2015) em razão de a contratação caracterizar-se como serviço;**

f) no **subitem 6.2 do TR** (e na alínea "h.1" do subitem 4.2 da minuta de edital), exige-se, juntamente com a proposta, a apresentação de **declaração do fabricante Microsoft**, certificado de parceria, carta de autorização ou outro documento idôneo emitido pelo fabricante, comprovando que a licitante está autorizada a comercializar as subscrições no segmento governamental. A unidade demandante justificou a exigência nos subitens 6.2.1 e 6.2.2 do TR em face do **modelo de comercialização indireta adotado pelo fabricante no setor público brasileiro e da relação pública de parceiros autorizados** (25637557), esclarecendo, ainda, no subitem 4.1.4.3 do ETP-TI (26080083), que a comprovação poderá ser aferida mediante verificação na Lista de Parceiros do fabricante. Exige-se, ademais, no subitem 6.5 do TR, declaração que ateste a **não aplicação da prática de registro de oportunidade junto ao fabricante**, em observância ao subitem 9.2.4.1.1 do Acórdão 2.569/2018 – TCU – Plenário;

g) **em relação aos critérios de sustentabilidade**, no **subitem 8.2.1 do TR** foi registrado que **a equipe de planejamento não vislumbrou a necessidade de exigências especiais, observadas as normas vigentes e o Plano de Logística Sustentável da Justiça Federal da 1ª Região (Portaria Presi 340/2021)**, considerando que o objeto não envolve entrega física de bens nem alocação de mão de obra residente, sendo prestado remotamente;

h) no **subitem 9.1 do TR**, prevê-se que **é vedada a subcontratação "em razão da natureza do objeto",** vedação que encontra amparo no art. 122, § 2º, da Lei 14.133/2021, que autoriza a Administração a vedar a subcontratação quando as características do objeto assim exigirem;

i) o **subitem 20.2 do TR** (bem como o subitem 7.1 do Anexo I do edital) prevê que o custo estimado da contratação possui caráter sigiloso e será tornado público apenas e imediatamente após o julgamento das propostas, conforme justificativa constante do processo SEI 0016576-27.2021.4.01.8000, o que encontra respaldo no art. 24 da Lei 14.133/2021. Sobre esse ponto, todavia, observa-se que a própria equipe de planejamento, nos subitens 4.1.7 a 4.1.10 do ETP-TI (26080083), ponderou que a manutenção do sigilo orçamentário no Pregão Eletrônico n. 43/2026 pode ter limitado a identificação prévia de eventuais incompatibilidades comerciais pelos parceiros junto ao fabricante, razão pela qual se recomenda que a área técnica e o setor de licitações ratifiquem se permanece conveniente a adoção do orçamento sigiloso para o novo certame; e

j) o **item 21 do TR e seu Anexo IV** preveem, respectivamente, regras referentes à **Proteção de Dados e 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 dispõem sobre procedimentos para acesso e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo), da **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD**, Lei 13.709/2018, e da **Resolução CNJ 363/2021**. As regras encontram-se expressa e detalhadamente expostas, suprindo, assim, as exigências normativas sobre o tema.

Observados esse contexto fático e as normas incidentes sobre a matéria, **constata-se que a instrução e o Termo de Referência estão regulares e que estão presentes, além dos elementos expressamente destacados, os demais necessários à licitação, como obrigações das partes, modelo de execução e de gestão do contrato, pagamento semestral conforme acordo com o fabricante** (26079788) **e outros, em consonância com a legislação de regência**.

Em relação à minuta de edital (26156429) **e à minuta de contrato** (26162777), verifica-se que seus termos **estão adequados** às disposições da Lei 14.133/2021, **cabendo tão somente recomendar a verificação e compatibilização de dois pontos pontuais de redação entre os instrumentos**:

1. no **subitem 4.1.5.1 do Anexo I da minuta de edital** (Síntese do Termo de Referência), consta o prazo de "*Até 10 (dez) dias úteis para emissão da Ordem de Fornecimento, contados da assinatura do contrato*", ao passo que nos subitens 3.4.2, 8.1.5.1 e 16.1 do Termo de Referência (26080530) e no subitem 12.1.1 da minuta de contrato (26162777) o prazo estabelecido é de "*até 20 (vinte) dias úteis*"; e

2. no **subitem 15.1 do Termo de Referência** (26080530), prevê-se a exigência de garantia contratual no percentual de "*5% (cinco por cento) do valor total do contrato*", enquanto no **subitem 11.1.1** da minuta de contrato (26162777) consta que a garantia corresponderá a "*5% (cinco por cento) do valor anual contratado*" (critério este que se amolda ao disposto no parágrafo único do art. 98 da Lei 14.133/2021 para os contratos de serviços e fornecimentos contínuos com vigência superior a 1 ano).

Registra-se, por último, que o exame dos cálculos e dos valores monetários indicados nas minutas dos instrumentos analisados refoge à competência desta Coordenadoria.

III

Dessarte, observadas as recomendações acima, não se vislumbra óbice, de natureza jurídico-normativa, para a aprovação das minutas de edital de pregão eletrônico e de contrato ora examinadas, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei 14.133/2021.

Lorena Leite Macedo Boson

Assessora Adjunta V do Núcleo de Assessoria Jurídica Especializada da Coordenadoria Jurídica – Nuase/Cojur

De acordo. À Diges.

Gizelia Barros Neta Inajosa

Diretora da Coordenadoria Jurídica em substituição – Cojur

Documento assinado eletronicamente por **Lorena Leite Macedo Boson**, **Assessor(a) Adjunto V**, em 28/10/2026, às 13:14 (horário de Brasília), conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **Gizelia Barros Neta Inajosa**, **Diretor(a) de Coordenadoria em exercício**, em 28/10/2026, às 13:37 (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 **26176657** e o código CRC **F16A7B53**.