

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 003.652/2025-4

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Advocacia -Geral da União; Agência Nacional de Saúde Suplementar; Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Banco Central do Brasil; Caixa Econômica Federal; Câmara dos Deputados; Casa da Moeda do Brasil; Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A.; Comando da Aeronáutica; Comando da Marinha; Comando do Exército; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF; Companhia Docas do Rio de Janeiro; Conselho Federal de Enfermagem; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Santa Catarina; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Norte; Defensoria Pública da União; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Fundação Nacional dos Povos Indígenas; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Instituto Nacional de Tecnologia da Informação; Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Hadad; Justiça Federal Em Pernambuco; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério da Cultura; Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério da Saúde; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Ministério dos Transportes; Petróleo Brasileiro S.a.; Polícia Rodoviária Federal; Presidência da República; Secretaria de Gestão e Inovação; Secretaria de Governo Digital; Serviço Federal de Processamento de Dados; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO; Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região/AM e RR; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região/SC; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região/RS; Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região/BA; Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/PE; Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral do Pará; Tribunal Regional Federal da 6ª

Região; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Itajubá; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal do Cariri; Universidade Federal Fluminense
Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. AQUISIÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. FRAGILIDADES NA ESTIMATIVA DE QUANTITATIVOS. PESQUISAS DE PREÇOS DEFICIENTES. FALTA DE TRANSPARÊNCIA NA SELEÇÃO DE FORNECEDORES. ORÇAMENTOS DISPERSOS. USO INADEQUADO DE METODOLOGIAS DE MEDIÇÃO (COMO EXEMPLO, UNIDADES DE SERVIÇOS TÉCNICOS). DESCONSIDERAÇÃO DE REFERÊNCIAS DE MERCADO VANTAJOSAS. AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES. FRAGILIDADES NO USO DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E DE SUBSÍDIO À ELABORAÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS. AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA. FRAGILIDADES NO ALINHAMENTO ENTRE AS CONTRATAÇÕES E O PLANO DIRETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. FRAGILIDADE NA PUBLICIDADE DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada por equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) (peça 91), que contou com os dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 92 e 93):

“Trata-se de acompanhamento das aquisições de bens e serviços na área de tecnologia da informação (TI) de órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF), com objetivo de realizar sistemática e tempestivamente o controle das aquisições, mitigando a ocorrência de desperdício de recursos públicos. Esta fiscalização corresponde ao sexto ano de execução do trabalho, o que demonstra um compromisso contínuo com a eficiência, a eficácia, a economicidade e a transparência na gestão pública.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

2. Em cumprimento ao Acórdão 316/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, foi realizada a presente fiscalização com o objetivo de acompanhar os processos de aquisições de TI em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, inclusive Tribunais Superiores, nas Casas do Congresso Nacional e nos órgãos do Ministério Público, no período compreendido entre 6/3/2025 e 6/3/2026.

II.2. Visão geral do objeto

3. Este acompanhamento tem como objeto as aquisições de bens e serviços na área de TI, promovidas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A importância desse acompanhamento é acentuada pelos riscos inerentes às licitações de TI, vivenciados em um contexto de rápida e constante atualização e inovação tecnológica e de complexidade na estimativa de preços para serviços especializados. Esses fatores podem levar a contratações inadequadas ou antieconômicas, caso os respectivos riscos não sejam devidamente tratados.

4. Nesse sentido, a atuação preventiva, antes da realização dos pregões ou das contratações, tem se mostrado a estratégia mais eficaz para evitar prejuízos que seriam difíceis de recuperar posteriormente. Essa abordagem proativa tem sido consistentemente evidenciada nos acompanhamentos realizados nos ciclos anteriores, a saber:

Ciclo	TC	Acórdão	Relator
2019-20	013.768/2019-0	915/2020 PL	Ministro Substituto André Luís
2020-21	016.997/2020-4	1756/2021 PL	Ministro Substituto André Luís
2021-22	012.966/2021-5	823/2022 PL	Ministro Bruno Dantas
2022-23	007.482/2022-1	2185/2023 PL	Ministro Substituto Marcos Bemquerer
2023-24	003.597/2023-7	1432/2024 PL	Ministro Jorge Oliveira
2024-25	005.467/2024-1	1299/2025 PL	Ministro Jhonatan de Jesus

Quadro 1 - Relação de ciclos de acompanhamentos

5. Para a realização deste trabalho, seguiram-se os normativos e a jurisprudência referentes a contratações no âmbito da APF, em especial: i) as Leis 14.133/2021 e 13.303/2016; ii) os Decretos 11.462/2023 e 10.947/2022; iii) as instruções normativas 94/2022 da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia (SGD/ME) e 65/2021 da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia; iv) as Resoluções 468/2022 do Conselho Nacional de Justiça, 283/2024 do Conselho Nacional do Ministério Público e 41/2022 da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR); e v) os Acórdãos 2.037/2019-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman, e 1.508/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

6. O presente acompanhamento teve por objetivo dar continuidade ao trabalho de acompanhar os processos de aquisições na área de TI em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, inclusive nos Tribunais Superiores, nas Casas do Congresso Nacional e nos órgãos do Ministério Público, de modo a realizar, de forma sistemática e tempestiva, o controle das aquisições realizadas pela administração e mitigar a ocorrência de desperdício de recursos.

7. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões:

a) **Questão 1:** Pode-se afirmar que o planejamento da contratação contém elementos que mitiguem riscos de antieconomicidade por fragilidades qualitativas?

- b) *Questão 2: Pode-se afirmar que o planejamento da contratação contém elementos que mitiguem riscos de antieconomicidade por fragilidades quantitativas?*
- c) *Questão 3: Pode-se afirmar que a contratação contém elementos de alinhamento com o Plano de Contratações Anual (PCA)?*
- d) *Questão 4: Pode-se afirmar que a contratação contém elementos de alinhamento com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC)?*

II.4. Metodologia utilizada

8. *Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010 e alterações posteriores) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009). Além delas, foi utilizada a Portaria-Segecex 27/2016 e, subsidiariamente, a Portaria-TCU 296/2018.*

9. *Este acompanhamento fundamentou-se em consultas diretas à base de dados do novo Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), pesquisas no Diário Oficial da União (DOU), além do conhecimento adquirido nos acompanhamentos executados nos anos anteriores.*

10. *A partir das consultas realizadas nas bases de dados, a equipe de acompanhamento aplicou critérios de maior risco, relevância, materialidade e oportunidade para selecionar os editais de bens e serviços de TI em que deveria atuar, tais como: valor estimado e objetos com representações recorrentes no TCU (exemplo: contratação de serviços com remuneração baseada em Unidades de Serviços Técnicos [UST], ou denominações semelhantes). A materialidade mínima para seleção e aprofundamento das contratações foi definida em R\$ 2.000.000,00. Porém, alguns casos específicos com valores inferiores foram fiscalizados por representarem outros riscos considerados altos pela equipe de fiscalização.*

11. *É pertinente destacar que este acompanhamento não abrangeu a análise de 100% dos editais de TI que se enquadravam nos critérios de materialidade devido à limitação de recursos humanos dedicados ao trabalho. Por tal razão, foram aplicados critérios de risco para excluir alguns desses editais da análise.*

12. *Registre-se que o presente acompanhamento não analisou, de forma sistemática, os editais com objetos considerados como commodities de TI (desktops, notebooks, outsourcing de impressão etc.), tendo em vista a existência de acompanhamento semelhante realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) que engloba esse tipo de objeto (TC 009.250/2025-5).*

13. *Ademais, a análise dos editais selecionados e seus respectivos anexos não foi exaustiva. Nesse contexto, priorizando a tempestividade e o caráter preventivo, ao identificar riscos em determinada contratação, a atuação inicial ocorreu por meio de envio de ofício para as organizações contratantes pelo Sistema Conecta-TCU. Em relação aos ofícios, o conteúdo esteve relacionado a:*

13.1. *diligências, com requisições de informações e documentos, destinadas à obtenção de subsídios adicionais e documentos necessários para dirimir dúvidas, permitindo o aprofundamento da análise de riscos e um maior conhecimento do objeto da licitação; ou*

13.2. *comunicações de indícios de vulnerabilidades para análise crítica dos gestores, de caráter preventivo, com o intuito de alertar as organizações sobre falhas ou riscos identificados.*

14. *O envio dos ofícios de comunicação de indícios de vulnerabilidades para análise crítica dos gestores, em consonância com o art. 169 da Lei 14.133/2021, teve também como pressuposto a atuação das duas primeiras linhas de defesa (incisos I e II do referido artigo), das quais espera-se a prática contínua e permanente de gestão de riscos e controle preventivo. Ao comunicar riscos identificados pela equipe deste acompanhamento – riscos que podem não ter sido identificados pela organização, dada a complexidade inerente aos objetos das licitações –, espera-se que haja a devida análise crítica das informações recebidas e, conseqüentemente, a tempestiva gestão dos riscos confirmados. Ressalta-se, ainda, que os ofícios de comunicação de indícios de vulnerabilidades se destinaram a apenas comunicar informações consideradas importantes para a análise crítica dos gestores, não se tratando, portanto, de determinações ou recomendações.*

15. *Quando necessárias, também foram realizadas reuniões por meio de videoconferência com os gestores, a fim de esclarecer dúvidas específicas e/ou apresentar os riscos identificados nos editais e nos termos de referência (TR) analisados. Em diversas ocasiões, os próprios gestores decidiram suspender e/ou revogar o certame a fim de ajustar os instrumentos convocatórios, após tomarem conhecimento dos riscos existentes.*

16. *Ressalta-se que os ofícios expedidos, bem como as respectivas respostas encaminhadas pelos órgãos e entes diligenciados, não foram juntados aos autos principais deste processo. Todavia, toda essa documentação permanece integralmente disponível para consulta no sistema e-TCU, no âmbito do TC 003.652/2025-4, por meio do seguinte percurso: “Fiscalizações >> Número Fiscalis 30/2025 >> Ofícios e Respostas”.*

17. *Quanto ao levantamento de informações preliminares para desenvolver cada análise de contratação, foram frequentemente utilizadas ferramentas de apoio de:*

17.1. *Inteligência Artificial (IA) Generativa e grandes modelos de linguagem (LLM), com o uso específico de soluções de IA generativa, como o ChatTCUⁱ, para aprofundamento e entendimento dos objetos das contratações. Essas ferramentas possibilitaram, por exemplo, o alcance de sínteses de documentações volumosas; a comparação entre produtos de diferentes fabricantes; a verificação inicial da existência de indícios de requisitos restritivos, confrontando os objetos com as principais soluções de mercado; e a busca por preços praticados no mercado. Dada a complexidade e as frequentes mudanças de paradigma inerentes às soluções de TIC, essas ferramentas de IA aumentaram a eficiência da equipe e possibilitaram direcionamento dos esforços na construção de análises mais profundas;*

17.2. *Banco de Dados (PNCP e Compras fase externa), nas quais foram feitas consultas em bases de dados mantidas no ambiente LabContasⁱⁱ, a fim de apoiar as análises desta equipe de acompanhamento, proporcionando a coleta de contratações similares e de preços praticados na Administração; e de*

17.3. *Coleta de preços, tais como sites internacionais e pricelists (listas de preços oficiais), que possibilitaram a ampliação das cestas de preços dos objetos e, com isso, a melhoria das análises críticas em relação às pesquisas de preços nas contratações acompanhadas.*

18. *Por fim, foram encaminhados 140 ofícios de requisição aos órgãos ou entidades responsáveis pelas contratações selecionadas para análise com o objetivo de obter informações adicionais referentes ao respectivo processo de licitação. Houve 24 reuniões por meio de videoconferência com 23 organizações diferentes. Além disso, gestores de 40 organizações revogaram e/ou suspenderam e/ou adiaram 42 editais após a equipe deste acompanhamento ter apresentado os respectivos riscos identificados (peça 64).*

II.5. Limitações inerentes à auditoria

19. *Em determinados momentos, o número de licitações em andamento ultrapassou a capacidade de análise da equipe de fiscalização, sendo necessário selecionar, para análise mais detalhada, as licitações que, em princípio, apresentavam maior risco.*

20. *Outra limitação identificada foi a ocorrência de falhas na carga de dados na base do ambiente LabContas, o qual é utilizado diariamente para a coleta das licitações a serem analisadas. Ao longo deste ciclo de acompanhamento, registraram-se pelo menos 55 ocorrências desse tipo de falha. Cada uma dessas interrupções impacta negativamente a tempestividade da atuação deste acompanhamento, uma vez que provoca atrasos, por horas ou até por dias, na realização das análises preliminares diárias. Esse efeito compromete a regularidade e a continuidade do fluxo de trabalho, reduzindo a rapidez com que as informações podem ser examinadas e tratadas.*

II.6. Volume de recursos fiscalizados

21. *O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) alcançou o montante de R\$ 3.492.870.905,67. O quadro analítico encontra-se acostado à peça 65 (sigilosa) e 67 destes autos.*

22. *Em decorrência de algumas licitações com valores sigilosos (art. 34 da Lei 13.303/2016 e art. 24 da Lei 14.133/2021) não terem sido concluídas até o momento da elaboração deste relatório, foram criadas cópias das peças 63 e 67 (sigilosas), as quais foram acostadas como as peças 85 e 68, respectivamente, com valores sigilosos tarjados.*

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

23. *O total de benefícios quantitativos possíveis de serem apurados foi de R\$ 487.582.886,97, calculados conforme consta na peça 66.*

24. *O benefício qualitativo da atuação preventiva no acompanhamento de licitações, embora de difícil mensuração, pode ser observado em vários aspectos. De forma geral, destaca-se:*

24.1. *aprimoramento da pesquisa de preços e redução do risco de antieconomicidade, tendo em vista a ampliação e qualificação da pesquisa de preços, a maior precisão na metodologia de cálculo de quantitativos e o detalhamento aprofundado dos custos;*

24.2. *aperfeiçoamento do planejamento das contratações e ampliação do conhecimento sobre riscos em contratações de TIC, com a disseminação de conhecimento e boas práticas, alcançando equipes de licitação, pregoeiros e auditoria interna, além das equipes de TIC, o que contribui para a identificação, avaliação e mitigação dos riscos ainda em etapas iniciais dos processos de contratação;*

24.3. *fortalecimento dos controles internos, gestão de riscos e atuação das linhas de defesa, em consonância com o art. 169 da Lei 14.133/2021, a partir da atuação deste acompanhamento, que tem natureza preventiva e pautada na análise de riscos; e*

24.4. *aumento da expectativa de controle, incentivando a conformidade, a gestão de riscos e melhor gestão dos recursos públicos.*

25. *Por fim, cabe ser registrado, que deixaram de ser somados ao total de benefícios quantitativos desta fiscalização os valores estimados de licitações que foram revogadas ou que estavam suspensas no momento da elaboração deste relatório e que, segundo seus gestores, teriam seus processos de planejamento retomados em data ainda incerta. Dessa forma, essas licitações, que totalizam R\$ 480,1 milhões, serão acompanhadas ao longo do próximo ciclo de acompanhamento (peças 67 e 68).*

II.8. Resultado do questionário de avaliação da fiscalização

26. A fim de apreciar a qualidade da presente fiscalização, foi enviado aos gestores participantes um questionário solicitando sua avaliação. O questionário do presente acompanhamento foi enviado, em 6/2/2026, para dezessete organizações, com as quais foram realizadas reuniões ou para as quais foram enviados ofícios de comunicação de indícios de vulnerabilidades, ao longo do período do presente acompanhamento. Foram recebidas respostas de quinze organizações, o que representa uma taxa de participação de 88%, cujo resumo consta a seguir.

Aspectos da fiscalização	DT	D	C	CT	NA
O trabalho deste acompanhamento foi útil para identificar e mitigar os riscos na contratação analisada.			12,5%	87,5%	
O trabalho deste acompanhamento foi útil para identificar oportunidades de melhoria nos controles internos da organização.				100%	
As requisições de informações (ou as comunicações de informações para análise crítica dos gestores) feitas pela equipe de acompanhamento foram claras e pertinentes ao objetivo do trabalho.			25%	75%	
A reunião realizada contribuiu para o entendimento dos riscos e desafios relacionados às contratações na área de TI.			6,25%	62,5%	31,25%
Os riscos apresentados pela equipe de acompanhamento durante a reunião foram explicados de forma clara e didática.			6,25%	68,75%	25%
No geral, estou satisfeito com os resultados do acompanhamento.			6,25%	93,75%	

Quadro 2 - Consolidação das avaliações dos gestores acerca deste acompanhamento.

Legenda: DT: discordo totalmente; D: discordo; C: concordo; CT: concordo totalmente; NA: não sei/Não se aplica

27. Conforme pode ser observado no Quadro 2, respostas favoráveis ao presente trabalho foram predominantes. Ao ponderar os percentuais, somando-se as respostas do tipo “concordo” e “concordo totalmente”, restou demonstrado que quase a totalidade das respostas foi positiva.

28. Além das respostas objetivas, havia espaço para que os gestores apresentassem comentários livres, os quais, de forma geral, foram muito positivos. A seguir, são transcritos excertos de algumas avaliações feitas:

[Avaliação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, peça 90, p.16-18]

Comentário 1: No entendimento desta área, o acompanhamento realizado pela AudTI mostrou-se determinante para a reavaliação dos critérios de dimensionamento da equipe necessária à adequada execução contratual. As revisões promovidas conferiram maior acurácia técnica à definição das demandas efetivas do ajuste, ensejando a racionalização da alocação de recursos humanos e a consequente otimização dos recursos orçamentários, em observância aos princípios da eficiência e da economicidade.

Comentário 2: Nesta planilha demonstra-se que o edital inicialmente publicado (Edital nº 90002/2025) possuía estimativa de custo no valor de R\$ 18.518.255,04 (dezoito milhões, quinhentos e dezoito mil, duzentos e cinquenta e cinco reais e quatro centavos). E, após reunião realizada com a equipe da AudTI, foram promovidas revisões no Estudo Técnico Preliminar, no Termo de Referência e na pesquisa de preços. Como resultado dessas adequações a nova estimativa da licitação foi reduzida para R\$ 8.180.044,56 (oito milhões, cento e oitenta mil, quarenta e quatro reais e cinquenta e seis centavos), representando uma economia de aproximadamente 56%. Dessa forma, o acompanhamento realizado pela AudTI contribuiu diretamente para uma reavaliação dos critérios de dimensionamento da equipe necessária à execução contratual, bem como para o aprimoramento da pesquisa de preços referente ao item de

Gerenciamento dos Serviços. As revisões implementadas permitiram maior precisão técnica na definição das necessidades e resultaram em significativa otimização dos recursos orçamentários.

[Avaliação do Conselho Federal de Psicologia, peça 90, p.44]

As orientações da Suprema Corte de Contas foram fundamentais para o resultado do Pregão nº 90004/2025 e para as demais licitações de TI realizadas pelo CFP. A partir dela, a área técnica demandante passou a priorizar as possibilidades de padronização e economia oferecidas pelo Governo Federal. Além disso, a republicação do edital sob a orientação da Corte permitiu que auxiliássemos outros dois Conselhos Regionais de Classe em demandas da mesma natureza.

[Avaliação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, peça 90, p.21]

Esta Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI/SE) agradece a parceria do TCU e entende que estas reuniões preventivas são relevantes para aprimoramento dos processos de contratações.

[Avaliação da Fundação Universidade Federal do Amapá, peça 90, p.2-3]

Comentário 1: O trabalho de acompanhamento realizado mostrou-se relevante e efetivo, contribuindo de forma significativa para a identificação e mitigação de riscos na contratação, bem como para o aprimoramento dos controles internos da organização. As reuniões realizadas e as orientações apresentadas pela equipe de fiscalização possibilitaram melhor compreensão dos riscos e desafios inerentes às contratações na área de TI, com exposições claras e didáticas.

Comentário 2: Registra-se que os trabalhos de fiscalização do TCU no campo das contratações de TIC têm desempenhado papel estruturante na indução de boas práticas, na mitigação de riscos e no aprimoramento da governança digital, contribuindo de forma relevante para a eficiência, economicidade e conformidade das contratações públicas, sem prejuízo do contínuo aperfeiçoamento metodológico e institucional.

[Avaliação do Ministério das Cidades, peça 90, p.34]

O trabalho de acompanhamento do TCU foi fundamental para a identificação de riscos importantes no processo de contratação, os quais subsidiaram a decisão de revogação do pregão eletrônico em pauta. Ao atuar de modo preventivo, o TCU permite que a Administração Pública identifique oportunidades de melhoria tempestivamente, mitigando o risco de desperdício de recursos públicos. A ação da corte de contas permite apresentar a identificação dos riscos de forma didática a diversos níveis hierárquicos e com múltiplos atores do processo que tem competências e conhecimentos distintos. Isso ganha muita importância especialmente em matérias cujo conhecimento é muito específico, a exemplo da Tecnologia da Informação.

[Avaliação do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada, peça 90, p.37]

Considero que esta ação de fiscalização preventiva do TCU representa um importante avanço na forma de atuação do Tribunal, o que contribuirá em muito no fortalecimento dos controles da administração pública. Sendo uma valiosa oportunidade de aprendizado para auditoria interna.

[Avaliação do Universidade Federal Fluminense, peça 90, p.39]

Entendemos que o processo foi de grande valia para a Instituição, permitindo a visualização de riscos importantes no processo de compras de TIC de uma forma extremamente didática. Como sugestão sugerimos a disponibilização dos slides apresentados na reunião.

III. Riscos identificados durante o acompanhamento

III.1. Introdução

29. Durante o período de realização deste trabalho, a equipe de acompanhamento analisou 133 editais de licitação, cujos objetos podem ser categorizados inicialmente em: hardware (50), software (45) e serviços (38), conforme Gráfico 1 a seguir.

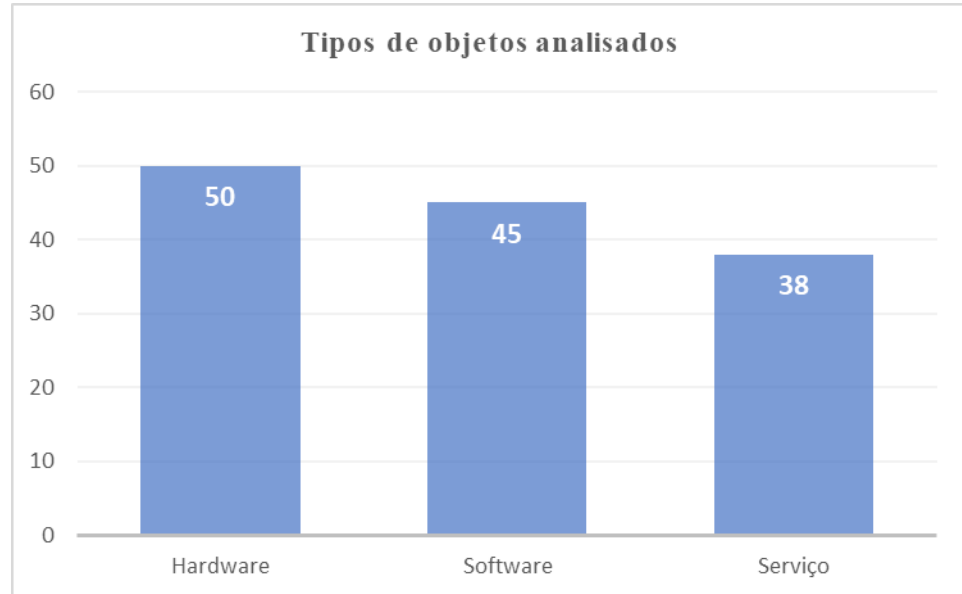


Gráfico 1 - Tipo de objetos analisados - Elaboração Própria

30. De forma complementar, as mesmas contratações podem ser classificadas de acordo com a natureza da organização contratante: Ministério Público (1); Outros (3); Conselho (7); Universidades e Institutos de Educação (14) Empresas Públicas (20); Administração Indireta (22); Judiciário (29) e Administração Direta (37), conforme Gráfico 2.

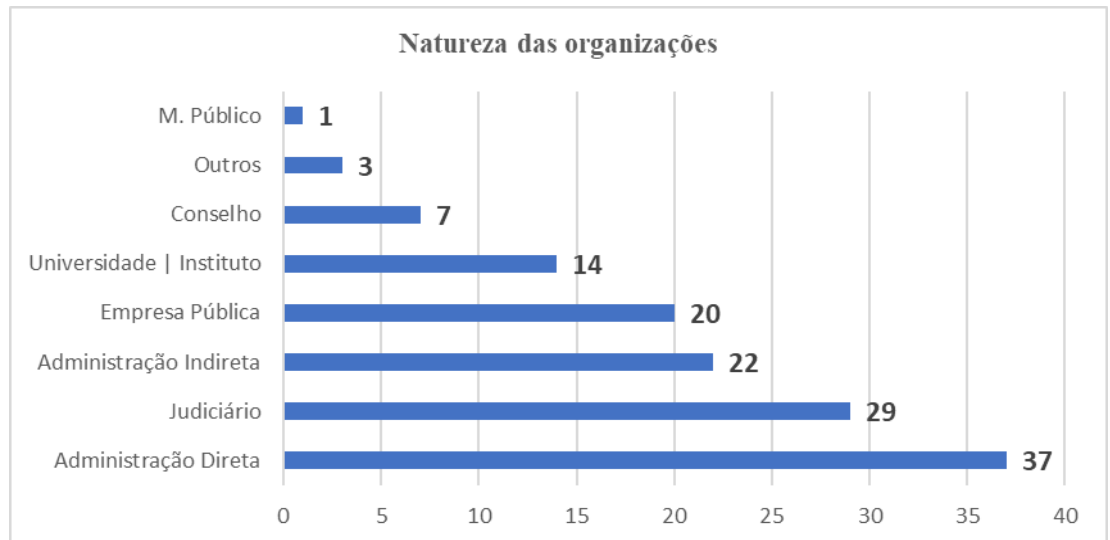


Gráfico 2 - Natureza das organizações - Elaboração Própria

III.2. Análise de riscos das contratações

31. As organizações que tiveram editais analisados e as respectivas informações dos editais constam na planilha acostada à peça 65 destes autos.

32. No decorrer das análises dos editais e das reuniões, foram compartilhados com os gestores riscos relevantes e que mereceriam o devido tratamento nos processos de contratação. A seguir, é apresentada uma síntese de alguns dos principais riscos encontrados ao longo deste ciclo de acompanhamento.

Quantitativo estimado

33. *Um dos principais riscos analisados diz respeito ao quantitativo estimado da contratação. Nesse ponto, vale lembrar que o inciso IV do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o ETP deve conter a estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das respectivas memórias de cálculo e dos documentos que a fundamentam. Isso significa que o quantitativo estimado não pode ser definido de forma arbitrária; pelo contrário, deve estar respaldado por justificativas técnicas e evidências que demonstrem o critério adotado para sua definição. O problema identificado, na maioria dos casos, não foi a inexistência do quantitativo, mas a falta de clareza quanto ao caminho adotado pela organização para chegar aos quantitativos estimados.*

34. *A equipe de acompanhamento constatou, em muitos dos processos analisados, em vez da fundamentação exigida pela norma, frequentemente era apresentada apenas uma tabela com os quantitativos de cada item, como se essa exposição, por si só, atendesse às exigências legais. Diante desse cenário, entre as solicitações de informação, tornou-se prática recorrente requerer os documentos relativos à memória detalhada de cálculo dos quantitativos, devidamente justificada e motivada, com a indicação das fontes utilizadas e das respectivas evidências.*

35. *A definição arbitrária dos quantitativos pode gerar impactos relevantes. Quando estimados acima da real necessidade, resultam em aquisições excessivas, com desperdício de recursos públicos; quando subestimados, podem levar à insuficiência do objeto contratado, exigindo aditivos contratuais ou até a realização de nova licitação.*

36. *O risco se intensifica nas atas de registro de preços que admitem adesões posteriores. A definição de quantitativos artificialmente elevados amplia o potencial de adesões e, como a ata não impõe a obrigatoriedade de contratação integral dos volumes previstos, verifica-se, em alguns casos, uma menor preocupação dos gestores em justificar adequadamente os quantitativos estabelecidos. Essa prática, além de contrariar o disposto na Lei n. 14.133/2021, tende a potencializar o desperdício de recursos públicos, especialmente em situações de sobrepreço, uma vez que os quantitativos informados superam a quantidade que a organização efetivamente pretende contratar. Inclusive foi identificado neste acompanhamento registro de manifestação de gestor indicando que o quantitativo elevado teria sido estimado com o propósito de viabilizar adesões.*

Estimativa de preços e soluções ofertadas

37. *Outro risco levantado refere-se à assimetria de informações no momento de realizar as cotações de preços com fornecedores. Essa situação ocorre porque as empresas consultadas, em geral, não detalham qual solução está ofertando e a composição de custos de maneira padronizada, dificultando a análise comparativa pela Administração. Como consequência, os orçamentos podem apresentar grandes variações, impossibilitando a formação de um preço estimado confiável. Além de prejudicar a transparência, as contratações ficam mais suscetíveis a questionamentos quanto à validade das propostas e ao surgimento de sobrepreço.*

38. *Essa situação já havia sido abordada no relatório de acompanhamento de ciclo anterior, ocasião em que foram propostas recomendações para sua mitigação. As orientações foram formalizadas por meio do Acórdão 1.432/2024–TCU–Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, direcionado à Secretaria de Governo Digital e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ambas vinculadas ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, bem como ao Conselho Nacional de Justiça.*

39. *Em um dos casos analisados, em que a pesquisa de preços foi pautada pela consulta aos fornecedores, foi encontrada uma variação entre as cotações de 118% e 218% para os itens 1 e 2 do objeto, respectivamente. As propostas comerciais não detalhavam minimamente a composição dos preços dos referidos itens. Embora houvesse significativas variações (118% e 218%), os preços estimados foram definidos a partir da média das cotações, sem análise crítica exigida pela Instrução Normativa (IN) SEGES/ME 65/2021. Esta norma prevê que os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados (art. 6º, § 4º). Após a atuação deste acompanhamento, a organização suspendeu o pregão.*

40. *Além da assimetria pela ausência de detalhamento da composição dos preços, há a assimetria pela ausência do detalhamento das soluções ofertadas nas propostas comerciais. Houve pregões em que, nas cotações dos fornecedores no contexto da pesquisa de preços, não foram identificadas informações mínimas sobre a solução específica ofertada, tais como: nome e identificador unívoco, elementos que fazem parte da solução (hardware, software e serviços). Nessa esteira, as propostas poderiam se referir a produtos de qualidade aquém ou além da necessidade das organizações.*

41. *A assimetria de informações dificulta para a Administração avaliar se a oferta efetivamente atende proporcionalmente às suas necessidades e se os preços são razoáveis ou compatíveis com os de mercado.*

Escolha dos fornecedores a serem consultados

42. *Ainda no contexto da assimetria de informações, destaca-se a falta de transparência quanto à justificativa da escolha dos fornecedores consultados. A IN SEGES/ME 65/2021 preconiza a necessidade de se justificar a escolha dos fornecedores (art. 3º, VIII c/c art. 5º, IV). Em concreto, verificou-se a utilização de cotações de empresas cuja escolha não foi justificada. Durante a análise, não foram encontradas informações mínimas que pudessem suportar a verificação da capacidade técnica de fornecedores consultados, tais como: (i) portfólio de produtos e serviços; (ii) parceiros comerciais; (iii) principais clientes, tanto privados quanto públicos; e (iv) registro de contratos públicos no Portal da Transparência. Sem a justificativa da escolha, não é possível avaliar se os critérios adotados pela equipe de contratação foram razoáveis ou não.*

43. *A título ilustrativo da relevância de se justificar adequadamente a escolha dos fornecedores, em uma licitação destinada à contratação de serviços de atendimento ao usuário, com valor estimado em R\$ 7,9 milhões, verificou-se que a pesquisa de preços incluiu, ao menos em parte, empresas para as quais não foram identificados elementos mínimos que comprovassem capacidade para a prestação do serviço. Uma das empresas consultadas, por exemplo, possuía capital social de apenas R\$ 5 mil, endereço registrado em um apartamento residencial na região administrativa de Águas Claras, em Brasília, e não apresentava registros de contratos públicos no Portal da Transparência ou no Diário Oficial. Diante desse cenário, em reunião com os gestores reforçou-se a importância da adoção de critérios objetivos e transparentes na seleção das empresas consultadas na pesquisa de preços, em conformidade com o que estabelece a IN SEGES/ME n. 65/2021.*

Catálogos de soluções de TIC

44. *Também foram identificados riscos de sobrepreço em situações em que era possível prever a solução a ser contratada, enquanto outras contratações públicas apresentavam valores significativamente inferiores ou estavam contempladas no Catálogo de Soluções de TIC com Condições Padronizadas. Esse catálogo reúne*

acordos firmados entre o governo federal e grandes fabricantes de software, estabelecendo preços máximos para os respectivos produtos. Embora apenas as organizações integrantes do Sisp sejam obrigadas a seguir esses valores, outras entidades podem se beneficiar desses preços por meio de Acordos Corporativos. Nesses casos, a equipe de acompanhamento comunicou aos gestores que os preços previstos no catálogo eram inferiores aos estimados na contratação analisada e que a adesão aos acordos existentes poderia proporcionar condições mais vantajosas para a Administração Pública.

Unidade de Serviço Técnico (UST) e outras unidades de medidas

45. *Foram considerados os riscos inerentes ao uso da metodologia chamada Unidade de Serviço Técnico (UST e similares), os quais já foram tratados com profundidade no Acórdão 2.037/2019–TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman, e no Acórdão 1.508/2020–TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Substituto André de Carvalho. Com o intuito de atender às recomendações desses dois acórdãos, a Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos mantém a Portaria SGD/MGI 750/2023 e a Portaria 1.070/2023, que tratam de modelos de contratação de serviços com metodologias que mitigam os riscos apontados naqueles acórdãos.*

46. *Por exemplo, a Portaria SGD/MGI 1.070/2023, que trata de contratações de serviços de operação de infraestrutura e atendimento a usuários de TIC, orienta os órgãos a absterem-se de criar unidades de medida de forma unilateral, sem a avaliação técnica, econômica e de padronização. Um dos objetivos dessa exigência é evitar a disseminação, entre as organizações, do uso de unidades de medida com nomenclaturas iguais, mas com composições distintas, como aconteceu com a Unidade de Serviço Técnico (UST), o que aumentaria o risco de propagação de distorções.*

47. *Contudo, em uma das contratações analisadas neste acompanhamento, cujo objeto era abarcado pela Portaria SGD/MGI 1.070/2023, foi utilizado um modelo híbrido de medição dos serviços em que se estabelecia uma unidade de medida (horas de serviço técnico – HST) sem consulta prévia à SGD, o que caracterizou, portanto, o risco de não-conformidade com a norma.*

48. *No mesmo sentido, essa não-conformidade traz consigo o risco de antieconomicidade, na medida em que as boas práticas normatizadas não são seguidas. Isso porque, na definição do preço unitário da HST, a organização fez apenas a média das cotações de preços ofertados por fornecedores, as quais apresentavam uma variação superior a 200% entre elas. Mesmo assim, a organização não realizou uma análise crítica dos preços ofertados nem do preço final estimado. A título de exemplo, uma análise crítica poderia contemplar o detalhamento dos perfis profissionais que atuariam nos respectivos serviços, tanto do ponto de vista qualitativo (experiência profissional exigida) e quantitativo (quantidade de profissionais por perfil, salário e custo por profissional), o que não foi feito no caso concreto. Dessa forma, a organização, ao não seguir a orientação de abster-se de criar unidades de medida de forma unilateral, aumentou o risco de antieconomicidade. Após a atuação deste acompanhamento com a comunicação desse risco para a organização, o pregão em comento foi suspenso.*

49. *Assim, é importante ressaltar que, nas contratações utilizando UST e similares, foram identificados riscos apontados nos respectivos acórdãos, tais como: (i) assimetria de informações; (ii) ausência da planilha de custos e formação de preços; (iii) pesquisa de preços sem o detalhamento da composição do valor unitário da UST; (iv) catálogos de serviços sem a memória de cálculo do esforço demandado para cada*

serviço; (v) ausência de estudo de viabilidade ou razoabilidade econômica da execução contratual, considerando o custo de cada serviço demandado e pago em UST em face da prática adotada no mercado; e (vi) antieconomicidade.

50. *Tendo em vista o arcabouço trazido pelos referidos acórdãos e portarias da SGD, ao longo da execução deste acompanhamento, apesar de ter havido licitações utilizando UST e similares, foi possível observar a diminuição da ocorrência desse tipo de contratações com a utilização de tais metodologias, em comparação com os ciclos anteriores deste acompanhamento.*

Conclusão

51. *Resumidamente, os riscos identificados, como a superestimativa de quantitativos em atas de registro de preços, a ausência de estudos técnicos preliminares consistentes, a assimetria de informações nas pesquisas de preços, a falta de justificativa na escolha de fornecedores, o uso acrítico de orçamentos variados, a desconsideração de referências de mercado mais vantajosas (contratações públicas e o Catálogo de Soluções de TIC, por exemplo) e a adoção de metodologias de medição de serviços em desconformidade com normas e boas práticas, elevam a probabilidade de contratações com sobrepreço, preços pouco confiáveis, soluções inadequadas e condições contratuais desvantajosas. Tal cenário configura risco de antieconomicidade, com aplicação ineficiente e desproporcional dos recursos públicos.*

52. *Considerando esse panorama, a seguir são descritos relatos mais detalhados de contratações específicas.*

III.3. Contratação Ministério da Saúde

53. *Trata-se do Pregão 90218/2025, promovido pelo Ministério da Saúde (MS) para contratação de serviços técnicos especializados de operação de infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e serviços técnicos especializados de atendimento ao usuário de TIC, pelo período de doze meses e com orçamento estimado em R\$ 19,6 milhões (peça 19). Inicialmente, a contratação estava estimada em R\$ 112,4 milhões para um período de 24 meses (peça 18).*

54. *A atuação deste acompanhamento ocorreu ainda na fase de planejamento da contratação. Em 1º/8/2025, de forma preventiva, a equipe, com base em critérios como fragilidades de governança em contratações identificadas em determinadas organizações, materialidade e informações constantes do Plano Anual de Contratações (PCA), solicitou, por meio de ofícios, o acesso aos processos de planejamento de diversas organizações, entre as quais o MS (peças 13 e 14).*

55. *O MS disponibilizou acesso integral ao processo de planejamento da contratação, registrado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Após a análise dos artefatos de planejamento, a equipe identificou riscos de sobrepreço, fragilidades na justificativa dos quantitativos, passíveis de conduzir a uma contratação antieconômica, e potenciais restrições à competitividade do certame. Em razão dessas constatações preliminares, foi solicitada reunião com a equipe responsável pelo planejamento, bem como com as áreas de controle interno e de licitação.*

56. *Antes de detalhar os riscos identificados, cabe registrar o contexto em que se insere a contratação em tela, considerando que o TCU já atuou anteriormente em objetos de natureza semelhante no âmbito do MS. A nova contratação tem por objetivo substituir três contratos vigentes, sendo que dois deles foram firmados após atuação do TCU, em*

2018, ocasião em que foram identificados indícios de superfaturamento decorrentes da adoção da metodologia UST (Unidade de Serviço Técnico) (TCs 031.439/2018-7 e 039.777/2019-7).

57. À época, o MS mantinha contrato vigente (19/2014) para a prestação de serviços de natureza semelhante ao objeto em tela, no valor de R\$ 88,7 milhões anuais, com desembolso mensal aproximado de R\$ 7,3 milhões. Consta da instrução que propôs a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial a identificação de diversas irregularidades nos pagamentos efetuados.

58. Registre-se que o TCU já havia determinado, em sede de cautelar, que o MS se abstinhasse de efetuar pagamentos mensais, no âmbito do referido contrato, que excedessem o montante de R\$ 2.959.133,27, em razão de indícios de que os valores excedentes configurariam sobrepreço. Desse modo, o valor anual estimado da contratação corresponderia a aproximadamente R\$ 35,5 milhões.

59. Em 26/11/2019, o MS realizou a sessão de lances do pregão destinado à substituição do Contrato 19/2014. Como resultado dessa licitação, foram firmados dois contratos, ambos com valores anuais: o Contrato 2/2020, no montante de R\$ 923.837,64, e o Contrato 3/2020, no valor de R\$ 14.550.725,98, totalizando R\$ 15.474.563,62. Merece destaque que os valores das novas contratações correspondem a aproximadamente 43,6% do montante fixado na medida cautelar determinada pelo TCU (R\$ 14,5 milhões em relação a R\$ 35,5 milhões) e 17,4% do valor do contrato substituído (R\$ 88.796.658,94). Registre-se, ainda, que os dois contratos firmados em substituição ao Contrato 19/2014 ampliaram o escopo originalmente contratado, ao incluir o atendimento aos hospitais federais no Estado do Rio de Janeiro.

60. A diferença expressiva, de quase cinco vezes, entre o valor da contratação anterior (19/2014) e o das duas novas contratações realizadas em 2020 poderia, em tese, indicar risco de inexecuibilidade. Contudo, ambos os contratos foram sucessivamente renovados até 2025, sem notícias relevantes de impacto na qualidade do serviço prestado, o que afastaria, a princípio, tal hipótese.

61. Por fim, cabe registrar que os problemas identificados no Contrato 19/2014 foram identificados no âmbito de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), cujo objetivo consistiu em avaliar a conformidade das aquisições de TI desde a fase de planejamento até a etapa de execução contratual. Como resultado desse trabalho, foi prolatado o Acórdão 2.037/2019-Plenário, de relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman. Esse acórdão, juntamente com o Acórdão 1.508/2020-Plenário, de relatoria do Ministro Substituto André de Carvalho, estabeleceu uma série de recomendações à Secretaria de Governo Digital (SGD) do antigo Ministério da Economia, no sentido de que fosse avaliada a adequação do uso da metodologia UST.

62. Nesse contexto, em atendimento às recomendações do TCU, a SGD elaborou o Modelo de Contratação de Serviços de Operação de Infraestrutura e de Atendimento a Usuários de TIC, de utilização obrigatória pelas organizações integrantes do Sisp. O referido modelo estabelece uma série de orientações para o planejamento desse tipo de contratação, incluindo diretrizes para a estimativa do valor da contratação. O modelo foi normatizado por meio de portaria, sendo atualmente disciplinado pela Portaria SGD/MGI 1.070/2023, posteriormente atualizada pela Portaria SGD/MGI 6.055, de 26 de agosto de 2025.

63. O modelo de pagamento estabelecido na Portaria prevê remuneração fixa mensal, condicionada ao cumprimento de níveis mínimos de serviço previamente

definidos. Embora a execução contratual seja mensurada com base em resultados, o valor estimado da contratação é estabelecido a partir da definição prévia das quantidades e dos perfis profissionais mínimos necessários à prestação dos serviços, os quais constituem a base da metodologia de formação de preços adotada.

64. *O modelo de contratação disciplinado pela referida Portaria, ainda que não preveja dedicação exclusiva de mão de obra, adota uma metodologia de formação de preços orientada por custos, fundada na premissa de que a mão de obra especializada constitui o principal insumo da contratação. Essa lógica aproxima-se da sistemática tradicional de orçamentação de obras públicas, adotada em referenciais como o Sinapi e o Sicro, nos quais o orçamento é construído a partir da identificação dos insumos básicos e de seus respectivos custos unitários.*

65. *No âmbito das obras públicas, apuram-se inicialmente os custos diretos dos insumos, como materiais, equipamentos e mão de obra, para, posteriormente, aplicar-se o BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), destinado a contemplar despesas indiretas, tributos e margem de lucro. De forma análoga, no modelo da SGD, parte-se do Salário de Referência, considerado o insumo base, sobre o qual incide o denominado Fator K.*

66. *O Fator K exerce função similar à do BDI, porém com escopo ampliado, uma vez que agrega, em um único multiplicador, não apenas despesas indiretas, tributos e lucro, mas também encargos sociais e trabalhistas, além de benefícios diretos da categoria profissional, tais como auxílio-alimentação e auxílio-transporte. Assim, embora a execução contratual seja aferida por níveis de serviço e resultados entregues, a estimativa do valor máximo da licitação é estruturada segundo uma racionalidade típica de custos, podendo ser sinteticamente representada pela expressão: Preço estimado = Somatório (Salário de Referência de cada perfil profissional × Fator K).*

67. *Adicionalmente, caso sejam necessários outros insumos além da mão de obra, como softwares destinados a apoiar a execução contratual, a Portaria orienta que os valores correspondentes a esses custos sejam estimados mediante a realização de pesquisa de preços, em conformidade com a Instrução Normativa Seges/ME 65/2021.*

68. *Nessa perspectiva, assim como ocorre na orçamentação de obras públicas com base em referenciais como o Sinapi e o Sicro, fragilidades na definição dos quantitativos ou na estimativa dos insumos repercutem diretamente no valor global da contratação. No modelo da SGD, embora a execução contratual seja aferida por níveis de serviço e resultados entregues, a superestimação de quantitativos ou a inadequada definição dos perfis profissionais mínimos implica elevação automática do valor estimado da licitação, uma vez que o preço decorre diretamente da multiplicação do Salário de Referência pelo Fator K. Desse modo, eventuais deficiências na etapa de planejamento, especialmente na quantificação da força de trabalho necessária, podem resultar em sobrepreço e comprometer a economicidade da contratação.*

69. *Para enfrentar esse cenário, a Portaria orienta o gestor a realizar levantamento de dados históricos, análise de contratos anteriores, bem como a considerar os níveis mínimos de serviço exigidos e a complexidade técnica das atividades, de modo a fundamentar, de forma objetiva e consistente, a estimativa dos perfis profissionais e de seus respectivos quantitativos necessários à adequada prestação dos serviços.*

70. *Uma vez contextualizado o ambiente da nova contratação do Ministério da Saúde (90218/2025), passa-se à retomada da análise dos riscos identificados no respectivo planejamento, iniciando-se pela fragilidade na justificativa dos quantitativos definidos, a qual poderia conduzir a uma contratação antieconômica.*

71. *A principal causa do aumento expressivo do valor estimado da contratação, em comparação com os três contratos que seriam substituídos, foi o quantitativo de profissionais adotado como referência para o cálculo do valor global estimado, nos termos da metodologia prevista na Portaria SGD/MGI 1.070/2023. Contudo, as justificativas apresentadas no ETP mostraram-se insuficientes e careceram de fundamentação técnica adequada.*

72. *A título ilustrativo, o quantitativo de profissionais alocados para as atividades de banco de dados passaria, em tese, de sete para 46 profissionais, o que corresponderia a um valor anual estimado de R\$ 10,8 milhões. De forma semelhante, a equipe de operação teria seu quadro ampliado de 22 para 61 profissionais, com impacto financeiro anual estimado em R\$ 12,9 milhões. Em termos globais, o quantitativo total de profissionais considerados na estimativa de preços seria elevado de 169 para 303 profissionais. Do valor total estimado para 12 meses de contrato, R\$ 48,2 milhões correspondiam aos custos de mão de obra, enquanto o montante remanescente, de R\$ 7,9 milhões, destinava-se à aquisição de software de ITSM.*

73. *No âmbito da equipe de banco de dados, foram previstos cinco perfis profissionais distintos, a saber: administrador de banco de dados (12 profissionais), administrador de dados (10), engenheiro de dados (12), cientista de dados (8) e analista de governança de dados (4). Quanto à distribuição por nível de senioridade, 4% dos profissionais seriam classificados como júnior, 46% como pleno e 50% como sênior.*

74. *Em se tratando de pagamento fixo mensal sem dedicação de mão de obra exclusiva, em que o número de profissionais efetivamente alocados não é aferido, o risco é de que se pague muito além do que realmente é o custo da contratada, ainda que tenha afirmado em sua proposta, por meio da planilha de custos e formação de preço (PCFP), que alocaria determinado quantitativo por perfil e senioridade.*

75. *A título meramente ilustrativo e hipotético, suponha-se que a empresa contratada tenha mantido, para fins de estimativa de preços da proposta apresentada, o mesmo quantitativo de profissionais, por perfil e nível de senioridade, utilizado no cálculo do valor estimado da contratação, resultando em um valor contratado de R\$ 10 milhões. Entretanto, durante a execução contratual, teria sido efetivamente alocada apenas metade dos profissionais inicialmente previstos, e com perfis e níveis de senioridade distintos. Caso essa nova configuração fosse considerada para fins de estimativa de custos, o valor correspondente seria de aproximadamente R\$ 4 milhões. Ainda assim, apesar da redução significativa da equipe alocada, o pagamento pelo serviço permaneceria no montante de R\$ 10 milhões.*

76. *Esse exemplo evidencia a relevância de que a estimativa de quantitativos e perfis profissionais, na fase de planejamento da contratação, seja realizada de forma adequada, consistente e tecnicamente fundamentada.*

77. *Importa registrar que variações no quantitativo de profissionais, nos níveis de senioridade e nos salários são, em certa medida, esperadas nesse tipo de contratação. Isso porque a empresa contratada pode adotar mecanismos de otimização, automação ou reorganização interna que aumentem a eficiência e a produtividade dos serviços prestados. Contudo, não se espera que tais ajustes resultem em diferenças significativas em relação aos quantitativos e perfis considerados na PCFP apresentada por ela, sob pena de descaracterizar as premissas que fundamentaram o valor contratado.*

78. *No que se refere ao risco de restrição à competitividade, foram identificados requisitos especificados para o software de ITSM que potencialmente poderiam limitar a*

competição. Verificou-se que a quase totalidade desses requisitos reproduzia, de forma literal, exigências constantes na RFP (request for proposal) 06/2023 realizada pelo Banco do Nordeste, cuja solução vencedora coincidia com aquela cujo fabricante mantinha parceria com a primeira empresa consultada na pesquisa de preços do MS.

79. *Posteriormente, em decorrência de questionamentos apresentados por outras empresas consultadas no âmbito da pesquisa de preços, alguns requisitos do MS foram ajustados. Todavia, tais ajustes limitaram-se aos pontos especificamente suscitados por essas empresas, sem o devido registro formal das respectivas solicitações, uma vez que não foram localizados no SEI os documentos correspondentes. Ressalte-se que esses requisitos, a título exemplificativo, inviabilizariam a participação da solução adotada em pregão promovido pela Advocacia-Geral da União (AGU), cujo valor unitário por licença contratado (R\$ 211,96) foi significativamente inferior ao valor estimado na presente contratação do Ministério da Saúde (R\$ 636,94).*

80. *Por fim, registre-se que o processo de planejamento da contratação foi submetido à apreciação da SGD/MGI. Tal exigência decorre do elevado valor estimado da contratação e do disposto no art. 2º da Instrução Normativa SGD/MGI 6/2023, que determina que contratações relativas a bens e serviços de TIC cujo valor global estimado seja igual ou superior a R\$ 20 milhões devem ser submetidas à SGD para fins de aprovação.*

81. *No âmbito dessa análise, a SGD avaliou os documentos de planejamento da contratação e elaborou relatório (peça 15), em 29/10/2025, no qual apontou as inconformidades identificadas. Destaca-se que as conclusões desse relatório coincidiram, em grande medida, com os riscos previamente apresentados por esta equipe de acompanhamento em reunião realizada em 28/10/2025 (peça 17) com os gestores do MS.*

82. *Em 18/11/2025, os gestores do Ministério da Saúde elaboraram nota técnica (peça 16) em resposta aos apontamentos constantes do parecer da SGD. A título ilustrativo, apresenta-se a seguir a manifestação relativa aos quantitativos de profissionais da área de banco de dados:*

Após a análise do Parecer Técnico emitido pelo SIRT, revisou-se integralmente a composição e o dimensionamento da Ilha de Gestão de Dados. Todas as atividades inicialmente previstas foram reavaliadas, sendo removidas aquelas que ultrapassavam o escopo permitido para serviços contínuos e que não se enquadravam na Portaria SGD/MGI nº 1.070/2023. A ilha passou a contemplar exclusivamente atividades de natureza operacional, compatíveis com o modelo da Portaria e estritamente alinhadas aos perfis definidos na referida norma.

A quantidade de perfis também foi reavaliada e ajustada, adotando-se como principal parâmetro o quantitativo de profissionais que atualmente executam as atividades da ilha no contrato vigente.

Além disso, foram revisados os níveis de senioridade dos profissionais, bem como a própria distribuição dos perfis, de modo a compatibilizar adequadamente as atividades previstas no catálogo analisado. Essa revisão considerou a redução dos tempos de execução das atividades em relação ao catálogo anteriormente praticado. Essa reorganização garante maior eficiência operacional, melhor aderência às necessidades técnicas da ilha e observância ao princípio da economicidade. Grifou-se.

83. *Em síntese, os gestores promoveram ajustes nos quantitativos, nos perfis profissionais e nos níveis de senioridade anteriormente estimados, além de excluírem a aquisição da solução de ITSM do escopo da contratação. Quanto à solução de ITSM, optou-se por realizar sua aquisição em momento posterior, por meio de procedimento específico. Tal medida vai ao encontro da boa prática promovida pela Portaria SGD/MGI*

1.070/2023, que orienta tratar a ferramenta de ITSM como solução de TIC distinta da solução de operação de infraestrutura.

84. Em 6/1/2026, o Ministério da Saúde publicou o edital da licitação (PE 90218/2025), com valor estimado em R\$ 19.689.648,60. A sessão de lances foi realizada em 20/1/2026 e contou com a participação de 26 licitantes.

85. À luz do exposto, a atuação preventiva do TCU e da SGD mostrou-se decisiva para o aprimoramento do planejamento da contratação, permitindo a correção tempestiva de fragilidades e a mitigação de riscos de sobrepreço, de restrição à competitividade e de contratação antieconômica. Destaca-se que a efetividade dessa atuação depende, de forma essencial, da pronta compreensão, pelos gestores, dos riscos apontados e da adoção célere dos ajustes necessários, condição que potencializa os benefícios do controle prévio, evita o desperdício de recursos públicos e reduz a necessidade de instrumentos de controle mais onerosos e desgastantes, como representações e Tomadas de Contas Especiais.

III.4. Contratação Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE-PA)

86. Trata-se do Pregão Eletrônico 90032/2025, promovido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE-PA), destinado à contratação de solução de gerenciamento de exposição cibernética, compreendendo a disponibilização e a renovação de licenças, a implantação da solução, o repasse de conhecimento técnico, o treinamento, bem como a garantia e a manutenção de softwares, pelo prazo de 60 meses, com orçamento estimado em R\$ 74,3 milhões. A licitação foi estruturada em dois grupos, com valores estimados de R\$ 4,84 milhões (Grupo 1) e R\$ 69,44 milhões (Grupo 2) (peça 28). A sessão pública de lances foi realizada em 9/12/2025, tendo ambos os grupos sido vencidos pela mesma empresa. A proposta vencedora do Grupo 1 (G1) totalizou R\$ 4,6 milhões, correspondente a redução de 3,3% em relação ao valor estimado, enquanto o Grupo 2 (G2) foi aceito pelo valor de R\$ 67,7 milhões, representando redução de 2,48% (peça 29).

87. O TRE-PA atua como órgão gerenciador da ata de registro de preços, da qual participam outros vinte Tribunais Regionais Eleitorais e o Tribunal Superior Eleitoral, totalizando 22 organizações públicas para o G2. O G1 contou com a participação total de apenas cinco TREs. Além disso, de acordo com o item 1.5 do TR, será permitida a adesão de outros Tribunais Regionais Eleitorais que não participaram inicialmente do procedimento e em caso de prorrogação da ata, poderá ser renovado o quantitativo originalmente registrado. Considerando o quantitativo do órgão gerenciador, dos participantes e as potenciais adesões (2 vezes o quantitativo licitado), o quantitativo total estimado seria de 101.775 unidades.

88. A atuação inicial deste acompanhamento na contratação em tela ocorreu antes da fase de lances. Em 27/11/2025, foi encaminhado Ofício (442/2025-AudTI, peça 30) ao TRE-PA com alerta acerca do preço estimado dos itens relativos ao licenciamento de software do G2. O alerta emitido foi a partir da comparação com duas contratações públicas realizadas pelo Banco do Brasil e Petrobras.

89. Dentre as licenças especificadas, os itens 4 e 5 referiam-se à atualização (upgrade) de licenças já existentes nos Tribunais Eleitorais para a licença Tenable One, enquanto o item 6 correspondia à aquisição de novas licenças Tenable One, todas destinadas ao uso pelo período de 60 meses. O quantitativo total de licenças a serem contratadas, considerando-se as atualizações (11.930 unidades) e as aquisições de novas licenças (21.995 unidades), totalizava 33.925 unidades. O valor total estimado para esses itens, referente ao período de 60 meses, era de R\$ 57.566.325,80, resultando em média

ponderada de R\$ 1.696,87 por licença, calculada com base nos valores unitários e nos quantitativos estimados dos itens 4 a 6 (peça 28).

90. A diferença apontada no Ofício 442/2025-AudTI entre o preço unitário informado pelo Banco do Brasil e o valor estimado pelo TRE-PA alcançava 821%, enquanto, em relação aos valores praticados pela Petrobras, a variação era de 619%. No caso da Petrobras, destacou-se, adicionalmente, que o preço unitário da contratação englobava, além do valor da licença, o Suporte Elite do fabricante, o serviço anual de Health Check remoto, executado pelo próprio fabricante, bem como serviços profissionais do fabricante, limitados a até 480 horas (peça 31). No caso do TRE-PA, por sua vez, o suporte técnico, com operação assistida e apoio operacional, foi orçado em item específico (item 9), assim como os serviços de instalação, que também foram precificados de forma apartada (item 7) (peça 28).

91. Em 10/12/2025, após a realização da sessão de lances e o aceite da proposta, e considerando que não houve atualização do valor estimado e que a redução do preço das licenças (R\$ 1.651,67 – média ponderada) havia sido de aproximadamente apenas 2,5%, foi expedido novo ofício solicitando informações sobre a eventual adoção de providências pela gestão e/ou pelo controle interno, tais como estudos ou reanálises, posteriores ao alerta encaminhado, que fundamentassem a aceitabilidade dos preços finais (Ofício 448/2025-AudTI, peça 32). Nesse contexto, destacou-se no novo ofício o disposto no art. 169 da Lei n. 14.133/2021, que estabelece que as contratações públicas devem submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo.

92. A tabela abaixo sintetiza os cálculos efetuados para encontrar as médias ponderadas do valor unitário estimado e do valor unitário realizado, após a etapa de lances do Pregão 90032/2025.

Item	Quantitativo	Valor Unitário Estimado	Valor Unitário Realizado
4	30	R\$ 1.648,90	R\$ 1.648,90
5	11.900	R\$ 1.650,10	R\$ 1.603,00
6	21.995	R\$ 1.722,24	R\$ 1.678,00
Quantitativo total	33.925	Média Ponderada	
		R\$ 1.696,87 ¹	R\$ 1.651,67 ²

Tabela 1 - Média ponderada estimada e realizada ao final da etapa de lances do Pregão 90032/2025

$$1 - [(30 \times R\$ 1.648,90) + (11.900 \times R\$ 1.650,10) + (21.995 \times R\$ 1.722,24)] \div 33.925$$

$$2 - [(30 \times R\$ 1.648,90) + (11.900 \times R\$ 1.603,00) + (21.995 \times R\$ 1.678,00)] \div 33.925$$

93. Ademais, solicitou-se o encaminhamento de cópias de todos os documentos relacionados à pesquisa de preços que embasaram o valor estimado da contratação, incluindo os e-mails enviados e recebidos dos fornecedores, com seus respectivos anexos, em formato original, bem como o acesso integral ao processo administrativo. Requereu-se, ainda, que o teor do ofício fosse compartilhado com as áreas de auditoria interna, de planejamento da contratação, de licitação, inclusive com o pregoeiro, e com a assessoria jurídica.

94. Ainda em 10/12/2025, o TRE-PA encaminhou resposta acerca da análise do preço estimado da contratação e dos valores das contratações públicas mencionadas no ofício da equipe de acompanhamento (peça 20). Os gestores do TRE-PA informaram que concluíram pela insubsistência dos indícios de sobrepreço, atribuindo as discrepâncias apontadas a variáveis relacionadas à escala, ao modelo de negócio e aos riscos contratuais. Segue transcrição do trecho da resposta:

a) **Da Inadequação da Comparação Direta com os Contratos Paradigmas (Banco do Brasil e Petrobras):** Entendemos que a comparação direta mostra-se tecnicamente inadequada devido à ausência de equivalência nas premissas contratuais. O contrato do Banco do Brasil envolve uma

escala expressiva de 400.000 licenças, acessando políticas comerciais exclusivas ("Large Enterprise Agreements") inacessíveis ao volume estimado de 34.000 licenças do TRE-PA. Ademais, os paradigmas citados são contratos de aquisição firme ("take-or-pay") com cliente único, diferindo substancialmente do modelo de Sistema de Registro de Preços (SRP) adotado pelo TRE-PA, que gera apenas expectativa de contratação, risco de demanda e custos operacionais elevados pela pulverização da logística do atendimento a 22 órgãos distintos.

b) Da Metodologia de Formação de Preços e Vantajosidade Comprovada: A estimativa de preços seguiu rigorosamente a IN SEGES/ME nº 65/2021, utilizando a metodologia da "cesta de preços" com saneamento estatístico. A Pesquisa de Preços Ampliada (Evento 2876440) corroborou a higidez dos valores e demonstrou a vantajosidade do certame quando comparado a paradigmas similares.

(...)

4. Diante do exposto, **restou demonstrado que o valor estimado não resulta de sobrepreço**, refletindo, tão somente, a média de mercado para contratações governamentais de médio porte em modelagem SRP, e que o processo licitatório atende aos requisitos legais e às boas práticas de governança de TIC.

5. Dessa forma, amparado nas justificativas técnicas e jurídicas constantes dos autos, este Tribunal decidiu pela manutenção da sessão do Pregão Eletrônico nº 32/2025, permanecendo à inteira disposição dessa Corte de Contas para quaisquer informações adicionais

95. Diante da resposta encaminhada, da persistência do risco de sobrepreço identificado e da iminente adjudicação do objeto da contratação, foi encaminhado, em 11/12/2025, pedido de reunião aos gestores do TRE-PA, realizada em 15/12/2025, com o objetivo de apresentar e esclarecer o risco apontado (peça 33).

96. Na reunião foram apresentados e esclarecidos o risco de sobrepreço, a identificação de potencial ausência de competitividade no pregão e a fragilidade do ETP (peça 23), especialmente no que diz respeito à indicação de marca.

97. No que se refere ao risco de sobrepreço, foram apresentadas informações relativas à contratação realizada pela Petrobras. Nesse contexto, esclareceu-se que, embora o Modelo de Planilha de Preços Unitários da Petrobras indicasse quantitativo de 120 blocos de 1.000 licenças, totalizando 120 mil licenças para o período de 24 meses, verificou-se, no Anexo I (Especificação Técnica), que o consumo das licenças estava condicionado ao limite global contratado, além de as licenças serem de consumo anual. Assim, caso no primeiro ano do contrato os ativos a serem licenciados pela Petrobras consumissem, por exemplo, 60 mil licenças, no segundo ano os mesmos ativos demandariam o quantitativo remanescente de 60 mil licenças. Ressaltou-se, ainda, que a estimativa inicial de consumo era de 25 mil licenças, quantitativo inferior ao previsto pelo TRE-PA.

98. Nesse contexto da Petrobras, é como se o TRE-PA tivesse especificado o total de 169.625 licenças (33.925 previstas x 5 anos), considerando que o prazo previsto para a contratação é de 60 meses.

99. O valor unitário do licenciamento da Petrobras para o período de 12 meses era de R\$ 95,78, que, ajustado para o horizonte de 60 meses, corresponde a R\$ 478,90. Esse valor representa uma diferença de 244,89% em relação ao valor da proposta da empresa vencedora no TRE (R\$ 1.651,67). A diferença total entre as contratações é de R\$ 39.786.094,50, considerando o quantitativo do TRE-PA e o prazo de 60 meses da contratação. A tabela abaixo sintetiza os cálculos:

Descrição	TRE-PA (valor realizado)	Petrobras	Diferença (244,89%)
Valor Unitário (12 meses)	-	R\$ 95,78 ²	-
Valor Unitário (60 meses)	R\$ 1.651,67 ¹	R\$ 478,90 ³	R\$ 1.172,77 ⁵

Quantitativo do TRE-PA	33.925	33.925	-
Valor total para 33.925 licenças	R\$ 56.032.777,00	R\$ 16.246.682,50 ⁴	R\$ 39.786.094,50 ⁶

Tabela 2 - Valor da licitação do TRE-PA utilizando os valores da Petrobras

1 – R\$ 56.032.777,00 (valor total itens 4 a 6) ÷ 33.925 (quantidade de licenças)

2 – R\$ 11.493.489,00 (valor total) ÷ 120.000 (quantidade de licenças)

3 – R\$ 95,78 (valor anual) x 5 anos

4 – R\$ 478,90 (valor unitário 60 meses) x 33.925 (quantidade de licenças do TRE-PA)

5 – R\$ 1.651,67 – R\$ 478,90

6 – R\$ 56.032.777,00 – R\$ 16.246.682,50

100. Considerando o valor unitário contratado pela Petrobras (R\$ 478,90) e o valor total dos itens 4 a 6 do TRE-PA (R\$ 56.032.777,00), seria possível adquirir aproximadamente 117 mil licenças para o período de 60 meses. Entretanto, com o preço obtido pelo TRE-PA, esse mesmo montante permitiria a contratação de apenas 33.925 licenças. Dessa forma, não se sustentava a alegação inicial dos gestores de que a economia de escala alcançada pela Petrobras não seria comparável à do TRE-PA, uma vez que, nesse cenário, adquirir 117 mil licenças ao valor unitário praticado pela Petrobras equivaleria, em termos financeiros, à contratação de apenas 33.925 licenças ao preço aceito pelo TRE-PA, sendo, portanto, economicamente mais vantajosa a primeira alternativa.

101. Além dos serviços adicionais previstos na contratação da Petrobras, incluídos como custo do preço do licenciamento para efeito de cálculo de risco de sobrepreço, cabe registrar que o respectivo contrato possui prazo de apenas 24 meses, com pagamentos anuais, ao passo que, no caso do TRE-PA, o licenciamento está previsto para 60 meses, com pagamento integral antecipado. Essa diferença de prazo contratual e de fluxo de pagamento deveria, em tese, resultar em condições econômicas mais vantajosas para o TRE-PA, seja pela diluição temporal do risco, seja pelo efeito financeiro da antecipação do pagamento; contudo, observou-se o efeito inverso, com a prática de valores unitários superiores, o que potencializa o risco de sobrepreço identificado. Nesse contexto, constatou-se que o contrato da Petrobras teve início em 17/6/2025 e que, em 10/2/2026, o saldo bruto remanescente era de R\$ 7,1 milhões, evidenciando que apenas 38% do valor contratual havia sido efetivamente pago até aquela data (peça 38).

102. Quanto à comparação com a contratação do Banco do Brasil, foi informado na reunião que, conforme consta no modelo da ata de registro de preços do Banco, especificamente na Cláusula Quinta, § 2º, era estimado que, no primeiro ano de vigência da ata, seriam contratadas 100.000 licenças, apesar da previsão total de 400 mil licenças (peça 34).

103. Em 17/12/2024, o Banco do Brasil (BB) firmou contrato para a aquisição de 350 mil licenças, pelo valor total de R\$ 65.450.000,00 (peça 35). Caso fosse aplicado o valor unitário estimado pelo TRE-PA (R\$ 1.696,87), esse montante permitiria a contratação de, no máximo, 38.571 licenças, quantitativo apenas 14% superior ao estimado pelo TRE-PA. Contudo, na prática, o Banco do Brasil adquiriu um volume 931,68% maior de licenças em relação ao TRE-PA, considerando o valor unitário efetivamente contratado pelo BB (R\$ 187,00). Essa discrepância evidencia relevante desalinhamento entre os preços praticados, reforçando o impacto negativo da condição observada e ampliando o potencial risco de sobrepreço na contratação do TRE-PA.

104. A comparação com a contratação do Banco do Brasil não ignora o maior poder de escala de compra daquela instituição. A intenção é, antes, provocar a reflexão que se espera de um gestor ao conduzir a análise de risco de sobrepreço, especialmente quanto à

razoabilidade de uma diferença de valores da ordem de 783,25% (R\$ 1.651,67 ÷ R\$ 187,00), atribuída exclusivamente à variação dos quantitativos contratados.

105. Se, na avaliação inicial dos gestores do TRE-PA, os preços praticados pelo Banco do Brasil e pela Petrobras não deveriam ser considerados para fins de análise de risco em razão das diferenças de escala, não se mostrou clara a razão pela qual o Pregão 90015/2025 do Ministério Público da Bahia (MPBA), inicialmente utilizada por eles na pesquisa de preços (peças 21 e 22), não foi objeto de questionamento, apesar de apresentar indícios relevantes de desproporcionalidade. Nessa referência, o quantitativo contratado era de 4.500 licenças, com valor unitário original de R\$ 1.017,26 para o período de 36 meses, o que, ajustado proporcionalmente para 60 meses ($[\text{R\$ } 1.017,26 \div 36] \times 60$), resulta em R\$ 1.695,43, valor praticamente idêntico ao estimado pelo TRE-PA. Todavia, o quantitativo previsto pelo TRE-PA é 653,89%% superior ao dessa contratação, sem que, nesse caso, tenha sido observada qualquer redução de preço decorrente da economia de escala. A ausência de diferenciação de valores nesse contexto suscita questionamento legítimo que igualmente se imporia a um gestor em uma análise de risco de sobrepreço.

106. A tabela abaixo resume as informações descritas nos três últimos parágrafos:

Órgão/Entidade	Quantitativo licitado / contratado	Diferença quantitativo com relação ao TRE-PA	Valor Unitário (60 meses)	Diferença Valor Unitário
TRE-PA	33.925	-	R\$ 1.651,67	-
BB	350.000	931,68% ¹	R\$ 187,00	783,25% ³
MPBA	4.500	653,89% ²	R\$ 1.695,43	2,65% ⁴

Tabela 3 - Comparativo de quantitativos e valores das licitações do TRE-PA, BB e MPBA

1 – $100 \times [(350.000 \div 33.925) - 1]$

2 – $100 \times [(33.925 \div 4.500) - 1]$

3 – $100 \times [(\text{R\$ } 1.651,67 \div \text{R\$ } 187,00) - 1]$

4 – $100 \times [(\text{R\$ } 1.695,43 \div \text{R\$ } 1.651,67) - 1]$

107. Além do caso anteriormente utilizado na pesquisa de preços, também não se mostrou clara a razão pela qual, após o alerta quanto ao risco de sobrepreço, os gestores refizeram a pesquisa de preços e, além de desconsiderarem os valores praticados pelo Banco do Brasil e pela Petrobras sob o argumento de inexecuibilidade, deixaram de avaliar com maior diligência o preço praticado pela Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais (Sefaz-MG), cujos valores haviam sido identificados pelo próprio TRE-PA.

108. Referida contratação foi realizada em 24/2/2025, para a aquisição de 2.000 licenças pelo período de 12 meses, com preço homologado total de R\$ 531.551,00, perfazendo o valor unitário de R\$ 265,78 ($\text{R\$ } 531.551,00 \div 2.000$) por licença (peça 36). Ajustado proporcionalmente para o período de 60 meses, esse valor corresponde a R\$ 1.328,88 ($265,78 \times 5$), representando diferença de R\$ 322,77 em relação à média ponderada dos itens 4 a 6, o que, em termos globais, equivaleria a impacto financeiro da ordem de quase R\$ 11 milhões. A tabela 4, apresentada abaixo, resume o comparativo entre a licitação do TRE-PA e Sefaz-MG.

Descrição	TRE -PA (valor realizado)	Sefaz-MG	Diferença (24,29%)
Valor Unitário (12 meses)	-	R\$ 265,78 ²	-
Valor Unitário (60 meses)	R\$ 1.651,67 ¹	R\$ 1.328,90 ³	R\$ 322,77 ⁵
Quantitativo do TRE-PA	33.925	33.925	-
Valor total para 33.925 licenças	R\$ 56.032.777,00	R\$ 45.082.932,50 ⁴	R\$ 10.949.844,50 ⁶

Tabela 4 - Valor da licitação do TRE-PA utilizando os valores do Sefaz-MG

1 – $\text{R\$ } 56.032.777,00$ (valor total itens 4 a 6) ÷ 33.925 (quantidade de licenças)

- 2 – R\$ 531.551,00 (valor total do contrato) ÷ 2.000 (quantidade de licenças)
3 – R\$ 265,78 (valor unitário anual) x 5 anos
4 – R\$ 1.328,90 (valor unitário 5 anos) x 33.925 (quantidade de licenças TRE-PA)
5 – R\$ 1.651,67 (valor unitário TRE-PA) – R\$ 1.328,90 (valor unitário Sefaz-MG)
6 – R\$ 56.032.777,00 – R\$ 45.082.932,50

109. *Registre-se, ainda, que a contratação do TRE-PA prevê prazo de 60 meses, com pagamento integral no primeiro ano, e envolve volume 1.596% superior ao da contratação da Sefaz-MG, circunstâncias que, em tese, reforçariam a expectativa de obtenção de condições econômicas mais vantajosas.*

110. *Quanto à competitividade do pregão, a análise concentrou-se no grupo dois da licitação. Embora cinco empresas tenham participado do certame, apenas duas efetivamente apresentaram lances, enquanto as outras três limitaram-se à proposta inicial. Entre essas, uma encontrava-se impedida de licitar, outra apresentou proposta cerca de 22% superior ao valor estimado da contratação e a terceira possui como atividade principal a prestação de serviços de apoio a edifícios, voltada à alocação de mão de obra. Das duas empresas que ofertaram lances, uma foi a vencedora, enquanto a outra apresentou apenas três lances restritos a um único item, limitando-se a igualar o preço estimado. Na etapa fechada, encerrada em aproximadamente cinco minutos, apenas a empresa vencedora apresentou lance final, promovendo redução de R\$ 8.045,32 no valor unitário do item 9 (suporte técnico), o que representou uma diminuição total de R\$ 152.861,08.*

111. *Diante desse cenário, não se observou o nível de competitividade esperado para uma contratação estimada em cerca de R\$ 69 milhões. Embora seja relativamente comum, no modo de disputa aberto e fechado, que os licitantes apresentem lances apenas para permanecer na disputa, o fato de somente uma empresa ter apresentado lance na fase final indica baixa competição efetiva. Esse quadro torna-se ainda mais evidente quando comparado à contratação realizada pela Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais (Sefaz-MG), na qual o preço ajustado para 60 meses foi de R\$ 1.328,88 por licença, para um total de 2.000 licenças, resultando em valor global de R\$ 531.551,00. A expressiva diferença de preços, mesmo em uma contratação de menor escala, reforça os indícios de fragilidade competitiva no certame analisado*

112. *Quanto à fragilidade do ETP (peça 23), especialmente no que se refere à indicação de marca, foi informado na reunião com os gestores do TRE-PA que licitações estruturadas sem a indicação de marca tendem a apresentar maior nível de competitividade em comparação àquelas em que há indicação, sobretudo quando considerada a elevada materialidade da contratação e a possibilidade de adesões à ata de registro de preços, além disso verificou-se, no ETP, que a hipótese de substituição integral da solução por produto de outro fabricante foi afastada sem a realização de levantamento sistemático das alternativas disponíveis no mercado, tampouco de análise quantitativa que avaliasse os custos de substituição e os riscos associados.*

113. *Após a realização da reunião, em 22/12/2025, e à luz das informações e evidências apresentadas pela equipe de acompanhamento, o Diretor-Geral do TRE-PA, que participou do encontro, decidiu pela revogação da licitação.*

III.5. Contratação Ibama

114. *Trata-se do Pregão 90005/2025, promovido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) para o fornecimento de equipamentos de armazenamento (Storage) e com orçamento estimado em R\$ 7,3 milhões (peça 42).*

115. Após a análise preliminar do ETP, disponibilizado como anexo aos documentos da licitação e contendo a memória de cálculo do preço estimado, a equipe de acompanhamento identificou indícios de possível sobrepreço. Diante desse cenário, foi expedido o Ofício 162/2025-AudTI solicitando que os gestores da organização apresentassem uma análise crítica do valor estimado, à luz de uma lista de contratações públicas semelhantes identificadas pela equipe (peça 43).

116. Nesse contexto, cumpre registrar que, na contratação conduzida pelo Ibama, estava prevista a aquisição de dois equipamentos com 240 TiB de capacidade cada, dois módulos de expansão de 40 TiB cada, além de serviços de instalação e transferência de conhecimento, totalizando R\$ 7,2 milhões para um volume global de 560 TiB de armazenamento ($240 \times 2 + 40 \times 2$). Nesse sentido, em comparação, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) adquiriu equipamento com 545 TiB de capacidade líquida por R\$ 1,7 milhão (peça 53), o que evidenciava significativa discrepância de valores entre contratações de objetos de natureza e porte similares, reforçando o risco de contratação antieconômica

117. Verificou-se que a pesquisa de preços conduzida pelo Ibama não considerou, em sua composição, o custo por TiB, limitando-se a utilizar o valor global dos equipamentos no mapa de preços, ainda que os itens analisados apresentassem capacidades de armazenamento substancialmente distintas da demandada pela instituição (peça 48, p. 18). Como exemplo, observa-se que o equipamento contratado pelo TRT da 4ª Região foi adquirido por R\$ 2,7 milhões, com capacidade líquida de 931 TiB – aproximadamente 288% superior à capacidade prevista no ETP do Ibama. Tal disparidade reforçaria a necessidade de normalização dos valores coletados para uma unidade comum de medida (R\$/TiB), de modo a assegurar a comparabilidade entre as propostas e a fidedignidade do valor estimado.

118. Por fim, considerando o risco de eventual direcionamento da contratação para uma marca específica, em razão de requisitos potencialmente restritivos constantes do TR, solicitou-se que o Ibama informasse quais fabricantes e respectivas soluções seriam capazes de atender integralmente às especificações estabelecidas.

119. Em síntese, os gestores do Ibama argumentaram que o critério isolado de preço por TiB não seria suficiente para a formação de estimativas precisas, uma vez que características técnicas relevantes – tais como compatibilidade com NVMe All-Flash, capacidade de cache, latência, níveis de redundância, quantidade de portas, tecnologias de acesso a discos, recursos de segurança, mecanismos de virtualização e demais serviços agregados ou suportados – impactariam significativamente o custo final das soluções. Ademais, destacaram que a comparação apresentada pela equipe considerou o valor estimado pelo Ibama frente aos valores finais de contratações já realizadas por outros órgãos, o que poderia limitar a equivalência entre as referências (peça 44).

120. Os gestores informaram ainda que, a partir de cálculos complementares realizados com base em outras contratações públicas, havia perspectiva de redução aproximada de 39,44% no valor inicialmente estimado. Isso resultaria em valor de R\$ 8.341,38 por TiB, ou seja, cerca de 3% inferior ao homologado pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) (peça 44, p. 6-7).

121. As respostas apresentadas não foram suficientes para afastar integralmente os riscos identificados. No tocante à estimativa de preços, verificou-se que o Ibama utilizou como referência contratações públicas com capacidades substancialmente distintas da especificada, o que compromete a comparabilidade dos valores adotados.

122. Quanto ao potencial risco de direcionamento, a manifestação encaminhada limitou-se a considerações genéricas, sem demonstrar de forma objetiva a aderência de múltiplos fabricantes às exigências técnicas previstas no TR. Todavia, considerando a iminência da data de abertura da sessão pública, deliberou-se por aguardar a realização do pregão, de modo a permitir uma avaliação mais precisa e fundamentada dos riscos previamente identificados.

123. Ainda sobre o risco de direcionamento, merece ser registrado que a equipe do acompanhamento, por meio de consultas realizadas com apoio de ferramentas baseadas em inteligência artificial generativa (IA), identificou indícios de possível restrição competitiva decorrente de determinados requisitos técnicos – dentre os quais se destacam a exigência de número mínimo de snapshots, a capacidade de criação de 32 mil volumes lógicos simultâneos e o suporte à virtualização de subsistemas de armazenamento de terceiros. Tais especificações, pela sua particularidade e nível de sofisticação, poderiam potencialmente limitar a participação de fornecedores no certame.

124. Ademais, verificou-se que o TR apresentava elevada similaridade com o documento utilizado pelo Ministério da Cultura (peça 49), cujo certame foi vencido por fornecedor que ofertou equipamento de fabricante previamente indicado, pelas análises com suporte em IA, como potencialmente o único capaz de atender integralmente aos requisitos especificados (peça 52). Tal circunstância reforçou os indícios de possível direcionamento decorrente da definição das exigências técnicas.

125. Por fim, registraram-se pedidos de esclarecimento apresentados por licitantes, nos quais também foram apontadas possíveis restrições à competitividade decorrentes de determinados requisitos técnicos previstos no TR. Em sua resposta, o Ibama afastou tais alegações, afirmando a improcedência dos questionamentos (peça 44).

126. Apesar dos potenciais riscos identificados, a licitação prosseguiu e a sessão de lances ocorreu em 11/8/2025, resultando em redução de apenas 1,7% em relação ao valor estimado. Considerando o preço final obtido na licitação, a baixa competitividade observada no certame e outras inconsistências verificadas na análise da proposta da empresa vencedora, a equipe de acompanhamento solicitou reunião com os gestores do Ibama, a fim de apresentar os riscos identificados (peça 45).

127. No que se refere à competitividade, foi demonstrado aos gestores do Ibama que apenas quatro empresas apresentaram propostas com valores inferiores ao preço estimado. Dentre essas, três não possuíam qualquer indício, conforme verificado em consultas ao Diário Oficial da União, ao Portal da Transparência e à Plataforma Nacional de Contratações Públicas (PNCP), de já terem fornecido soluções de armazenamento (storage). Além disso, constatou-se que uma dessas empresas, que apresentou apenas a proposta inicial no pregão do Ibama, havia sido desclassificada em certame do Comando da Aeronáutica por não comprovar experiência prévia no fornecimento desse tipo de solução.

128. No que se refere ao valor da proposta da empresa classificada em 1º lugar, cuja redução foi de 1,7% em relação ao preço estimado, foram apresentados aos gestores diversos exemplos de contratações públicas de equipamentos similares e, em alguns casos, com especificações superiores, que resultaram em valores significativamente mais vantajosos. A título ilustrativo, citou-se a contratação realizada pela Aeronáutica, referente a equipamento com capacidade de armazenamento de 363 TiB, aproximadamente 50% superior à prevista pelo Ibama (240 TiB), cujo valor homologado foi de cerca de R\$ 1,3 milhão, ou seja, menos da metade do valor estimado pelo Ibama (R\$ 3,2 milhões) (peça 54).

129. Após a realização da reunião e considerando as informações e evidências apresentadas pela equipe de acompanhamento, os gestores do Ibama decidiram revogar o pregão e promover nova licitação, a ser conduzida após a adoção dos ajustes necessários para sanar as inconsistências e mitigar os riscos identificados (peça 47).

130. Em 28/11/2025, foi publicada nova licitação (PE 90013/2025), com valor estimado de R\$ 2,6 milhões, o que representa redução de aproximadamente 64% em relação ao valor da proposta vencedora do pregão anterior. Além disso, a capacidade de armazenamento prevista aumentou para 818 TiB, correspondendo a um acréscimo de 46% em relação à capacidade total originalmente especificada (560 TiB). O novo certame foi homologado pelo valor novo estimado (R\$ 2.658.244,00), confirmando a expressiva redução de custos e o aprimoramento das condições técnicas da contratação (peça 46).

III.6. Contratação Dnit

131. Trata-se do Pregão 90253/2025, promovido pelo DNIT para a aquisição de ferramentas de segurança cibernética, com vigência inicial de doze meses e orçamento estimado em R\$ 9,3 milhões. Após a solicitação de informações por parte desta equipe de acompanhamento, o certame foi suspenso, sendo posteriormente retomado com valor estimado em R\$ 5,3 milhões. Mesmo com a redução, o montante global do contrato poderia alcançar R\$ 53 milhões, considerando a possibilidade de prorrogação por até 10 anos (peça 69).

132. Diante da relevância da cifra e dos riscos identificados no planejamento, a equipe propôs uma reunião com os gestores do DNIT antes da abertura dos lances. Entre os riscos destacados estavam a possibilidade de uma contratação antieconômica ou com sobrepreço, em decorrência de falhas na pesquisa de preços, bem como o risco de desperdício de recursos públicos, associado a deficiências no planejamento da contratação e governança de TI.

133. As fragilidades identificadas na pesquisa de preços incluíram (peça 70): (i) a utilização de preços estimados de contratações públicas em vez de preços efetivamente homologados; (ii) a adoção de valores de contratações cujo objeto era substancialmente distinto do objeto da contratação do DNIT; (iii) a utilização de preço unitário calculado para subscrição de 60 meses como se fosse referente a 12 meses; (iv) utilização de valor estimado de licitação revogada; (v) o descarte sumário de contratações públicas por serem consideradas inexequíveis e sem a devida análise crítica acerca de exequibilidade e de possível utilização parcial ou total dos preços praticados, seja como fonte para definição de preço estimado ou para informação que subsidie a tomada de decisão; e (vi) indícios de problemas nas cotações realizadas com os fornecedores.

134. Os problemas identificados na pesquisa de preços com os fornecedores foram diversos e foram avaliados de forma conjunta, e não isoladamente. O primeiro deles é que nenhuma empresa informou, em suas propostas, a quais fabricantes e respectivas soluções (nome e identificador único) se referiam os preços cotados (peças 71-73). Nesses casos, a equipe de acompanhamento costuma verificar nos sítios oficiais dos fornecedores quais fabricantes eles representam e quais soluções costumam indicar em outras licitações. Em relação ao software especificado para o item 1, por exemplo, foi identificado que todos os fornecedores representavam o mesmo fabricante (peças 74-76), e que um dos fornecedores consultados não possuía relação com nenhum fabricante referente às demais soluções especificadas no TR.

135. Nesse contexto, de acordo com o relatório elaborado pelos gestores para justificar os preços estimados, a pesquisa com os fornecedores teria sido realizada junto a

empresas especializadas na área de TI, que atendiam aos requisitos apresentados no TR. No entanto, tal informação, conforme verificado, não estaria comprovada (peça 70, p.5).

136. *O segundo indício de problema na pesquisa de preço com fornecedores foi a constatação de que a elaboração de uma das cotações ocorreu em prazo extremamente curto. Uma das três empresas consultadas apresentou sua proposta apenas 25 minutos após o recebimento da solicitação. Para elaborar a cotação, seria necessário analisar o caderno técnico anexado ao e-mail, composto por 82 páginas. Essa constatação decorreu da comparação entre o horário de envio do e-mail ao fornecedor (peça 77) e os metadados de criação e modificação dos arquivos em PDF da proposta (peças 73 e 84). No caso específico, a empresa recebeu o e-mail em 21/2/2025, às 16h48 (sexta-feira), elaborou a proposta às 17h13 do mesmo dia, mas somente encaminhou o e-mail com a cotação em 24/2/2025, às 10h45 (segunda-feira). Ressalte-se que o cálculo de 25 minutos parte de uma premissa conservadora, admitindo que a empresa tenha iniciado a elaboração imediatamente após o recebimento da solicitação. Ademais, conforme já apontado, não foram identificadas, no portal da empresa, informações que comprovassem sua condição de representante ou parceira de fabricantes em relação a três dos quatro softwares cotados.*

137. *O terceiro problema identificado foi a provável falta de análise diligente do caderno técnico por todas as empresas consultadas. Para cada software especificado, havia um item correspondente de serviço técnico especializado, contudo, tais serviços não estavam detalhados, inexistindo a definição das atividades e dos níveis mínimos de serviço. Nessas condições, não seria possível estimar adequadamente o quantitativo e o perfil dos profissionais necessários, tampouco o preço de cada serviço.*

138. *O quarto problema foi que uma das empresas consultadas apresentou preços para três itens com valores entre 154% e 887% superiores aos praticados em contratações públicas vencidas por ela. Embora seja natural que as cotações de pesquisa de preços não coincidam exatamente com os valores obtidos em licitações, diferenças tão expressivas indicam inconsistência. Ressalte-se, ainda, que justamente com base nessas cotações foi considerado inexecutável – e descartado – o preço obtido em contratação pública durante a elaboração do mapa de preços.*

139. *Na referida reunião, a equipe deste acompanhamento também apresentou preços homologados de outras contratações públicas, cujo valor unitário para os softwares especificados pelo DNIT apresentava diferenças entre 162% e 739% (peças 78-80).*

140. *Quanto ao risco de desperdício de recursos públicos, ele decorreu de fragilidades no planejamento da contratação, na governança de TI da organização, no novo ambiente de datacenter contratado e na definição inadequada dos quantitativos estimados.*

141. *Durante a reunião, para esclarecer o que seria desperdício de recursos públicos, foi feita uma analogia com as obras inacabadas que ocorrem em diversas partes do país. No caso de TI, entretanto, o cidadão não percebe quando uma organização pública contratou um software, realizou sua instalação, mas a solução não está efetivamente em uso. O software é um bem intangível, em outras palavras, o software é praticamente uma entidade invisível dentro da organização, conhecida apenas pelos gestores de TI, podendo representar custos milionários e, além disso, no caso da contratação em tela, por se tratar de uma subscrição, após 12 meses, exige novo pagamento para acesso às funcionalidades.*

142. *Em um cenário de recursos limitados, tanto financeiros quanto humanos, e diante da crescente digitalização dos serviços públicos, a organização necessita de governança sólida para definir prioridades e avaliar os riscos envolvidos na aquisição de soluções tecnológicas.*

143. *No caso das soluções de segurança da informação, a Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Gestão e da Inovação (MGI) instituiu, em 2023, o Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI), com o objetivo de elevar o nível de maturidade e resiliência dos órgãos e entidades do Sisp em matéria de privacidade e segurança da informação. O programa foi formalizado pela Portaria SGD/MGI 852/2023.*

144. *No âmbito desse programa, foi definido um Framework de Privacidade e Segurança da Informação, estruturado em um conjunto de controles, metodologias e ferramentas de apoio. Para implementá-lo, as organizações devem iniciar com uma autoavaliação e, em seguida, realizar uma análise de lacunas, identificando necessidades de adoção de novas medidas ou de aprimoramento das já existentes, de modo a elevar sua capacidade e maturidade institucional.*

145. *A partir das lacunas identificadas, a organização deve elaborar um planejamento que especifique prazos e recursos necessários à implementação, considerando limitações orçamentárias e de pessoal. Essa etapa resulta na elaboração de um plano de trabalho, formalizado em uma planilha padronizada disponibilizada pela SGD.*

146. *De acordo com o §2º, do art. 10 da Portaria SGD/MGI 852/2023, as ações decorrentes do plano de trabalho, e que demandem a necessidade de contratação de solução de TIC, serão vinculadas ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação – PDTIC.*

147. *A inclusão formal e detalhada das necessidades no PDTIC é um mecanismo robusto para fortalecer a governança das contratações. Ao estabelecer um roteiro estratégico e priorizado, o PDTIC mitiga significativamente o risco de aquisições reativas, que frequentemente surgem de forma não planejada devido a apresentações pontuais de fornecedores, participação em eventos tecnológicos ou simples adesão a “tecnologias da moda”. Dessa forma, o plano tenta assegurar que cada contratação seja deliberada, alinhada aos objetivos institucionais e originada de um problema de negócio validado, e não de uma oferta de mercado oportunista, garantindo o uso racional e eficiente dos recursos públicos, pautando-se nas necessidades reais da organização.*

148. *Nesse contexto, conforme informação extraída do TR, a aquisição das quatro soluções de cibersegurança foi vinculada à ação do PDTIC denominada “Solução de software solicitado para suportar atividade referente à administração da infraestrutura de transporte” (peça 69, p.3). Observa-se, entretanto, que a descrição dessa ação é demasiadamente genérica, podendo justificar praticamente qualquer contratação de software – desde ferramentas de escritório, como o Microsoft Excel, até soluções de segurança da informação. Contudo, conforme estabelecido na Portaria SGD/MGI 852/2023, era esperado que houvesse uma lista de necessidades específicas, cada uma associada a ações e respectivas metas diretamente relacionadas à segurança da informação.*

149. *O alinhamento ao Plano de Contratações Anual foi realizado por meio de um item cuja justificativa, constante no Documento de Formalização da Demanda (DFD), estava descrita como: “Aquisição de soluções de software solicitadas para suportar*

atividades referentes à administração da infraestrutura de transportes do DNIT, englobando ferramentas de segurança, auditoria, edição de vídeo, edição de imagens, governança, editor de PDF, ferramentas de integridade e anonimização de dados” (peça 81). Assim como no caso do PDTIC, trata-se de uma justificativa genérica, que mistura necessidades de natureza distinta, desde soluções de segurança da informação até softwares de edição de vídeo e imagem. O esperado, entretanto, era que a justificativa da necessidade detalhasse especificamente os motivos da contratação em análise, indicando de forma clara as lacunas de segurança da informação identificadas e que se pretendia sanar por meio da aquisição.

150. *Considerando as fragilidades da governança de TI já relatadas, já seria possível perceber o risco de desperdício de recursos públicos em decorrência da ausência de justificativas adequadas e da falta de alinhamento das contratações com os instrumentos de planejamento estratégico e tático do órgão. Esse cenário favorece a aquisição de soluções que não necessariamente atendem às reais necessidades institucionais, gerando custos recorrentes sem contrapartida em benefícios efetivos para a administração e para o cidadão. Além disso, a carência de critérios objetivos de priorização e de avaliação de riscos aumenta a probabilidade de sobreposição de ferramentas, subutilização de sistemas contratados ou até mesmo de soluções que permanecem inoperantes.*

151. *Adicionalmente aos problemas já relatados, cabe destacar que, no mesmo dia em que foi instituída a equipe de planejamento da contratação, os gestores do DNIT solicitaram ao fornecedor, que possuía contrato vigente com o Ministério das Comunicações, a apresentação de soluções de segurança da informação. Na ocasião, foram apresentadas quatro ferramentas, que posteriormente serviram de referência para a elaboração do ETP. No relatório de conclusão da prova de conceito (POC), registrou-se quais lacunas do plano de trabalho, exigido pela SGD, poderiam ser supridas com a aquisição dessas soluções (peça 82).*

152. *Contudo, após análise da planilha do plano de trabalho encaminhada pelos gestores do DNIT, a equipe de acompanhamento constatou inconsistências relevantes (peça 83). Em diversos casos, as lacunas que supostamente seriam solucionadas pelos softwares já estavam registradas no plano como “concluídas” ou “finalizadas”, em contraste com outras ações que constavam corretamente como “em andamento”. Além disso, verificou-se que algumas lacunas não seriam efetivamente sanadas com a contratação das ferramentas propostas, ou que o ETP não avaliou de forma adequada as alternativas existentes no mercado, tampouco considerou como outras organizações públicas enfrentaram o mesmo tipo de problema. Nessas situações, uma analogia apresentada aos gestores mostrou-se bastante ilustrativa: a contratação poderia ser equivalente a utilizar um guindaste de construção para pendurar um quadro na parede, ou seja, recorrer a uma solução excessivamente sofisticada e onerosa diante de uma necessidade que poderia ser atendida de forma mais simples, eficiente e proporcional.*

153. *Outro fator que poderia resultar em desperdício de recursos públicos foi o fato de que o DNIT se encontrava em fase de contratação de serviços para o provimento de nuvem privada dedicada à sua infraestrutura de TI. Essa migração impactaria de forma significativa a contratação das soluções de segurança, uma vez que todo o datacenter da organização seria transferido para o novo ambiente. Além do tempo e esforço da equipe para assegurar o êxito da migração, haveria risco de retrabalho, já que todas as parametrizações realizadas nos softwares adquiridos precisariam ser refeitas. Por se tratar de soluções em regime de subscrição, existia ainda a possibilidade de que os*

primeiros doze meses do contrato se esgotassem sem que as ferramentas estivessem plenamente implementadas e em operação.

154. *Adicionalmente os quantitativos estimados não levaram em conta a migração do ambiente para a nuvem. Na nuvem contratada, o Dnit teria acesso apenas aos servidores virtuais, e não mais aos físicos; entretanto, a estimativa inicial considerava tanto os servidores físicos quanto os virtuais do ambiente atual da organização.*

155. *Após a reunião, os gestores do DNIT decidiram suspender a licitação. Em 8/10/2025, foi publicado o aviso de revogação da licitação. Até a elaboração deste relatório, não foi identificado no processo de contratação, disponível no sistema SEI, nenhum novo documento que indique ajustes para a retomada do certame.*

IV. Achados de auditoria

IV.1. Introdução

156. *O objetivo central deste trabalho é o acompanhamento contínuo das licitações de TIC realizadas pelos órgãos federais. Contudo, diante do expressivo volume de contratações analisadas, a atuação não se restringiu à identificação e à análise de riscos específicos. Aproveitou-se esse conjunto de informações para promover, de forma complementar, uma avaliação da governança do planejamento das contratações, com ênfase na aderência ao Plano de Contratações Anual (PCA) e em sua articulação com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC). Essa análise específica, entretanto, limitou-se às organizações integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) do Poder Executivo Federal.*

157. *A análise concentrou-se nas organizações do Sisp devido à relevância das contratações de TIC sob sua responsabilidade e ao seu modelo de governança que padroniza normas e exige o uso do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) por todos os órgãos do Sisp. Os dados do PCA, consolidados a partir do PGC e disponibilizados na base do LabContas do TCU (repositório central de dados e informações para o controle, possibilitando o cruzamento dessas bases de dados e a oferta de soluções para análise de dados), possibilitam análise abrangente e comparativa.*

158. *O PCA é estabelecido no art. 12, inciso VII, da nova Lei de Licitações e Contratos (14.133/2021), como instrumento elaborado anualmente pelos órgãos a partir da consolidação de suas necessidades (nos documentos de formalização de demandas). Os objetivos estabelecidos pela legislação são racionalizar as contratações e garantir que elas estejam alinhadas ao planejamento estratégico da entidade. Ademais, a Lei estabelece que o plano também subsidiará a elaboração das respectivas leis orçamentárias.*

159. *Já o Decreto 10.947/2022, que regulamenta o PCA (no âmbito da administração pública federal), define em seu art. 2º, inciso V, que o Plano é o “documento que consolida as demandas que o órgão ou entidade planeja contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração”.*

160. *Além disso, o decreto acrescenta mais dois objetivos ao PCA: evitar o fracionamento de despesas e sinalizar intenções de aquisições ao mercado fornecedor, fomentando o diálogo e aumentando a competitividade.*

161. *Assim, o PCA configura-se como um instrumento que viabiliza a transição de uma abordagem reativa para um posicionamento proativo e planejado das contratações, promovendo maior eficiência, transparência e alinhamento estratégico em todo o ciclo de contratação.*

162. O PCA do Poder Executivo Federal é elaborado e gerido por meio do sistema PGC, plataforma informatizada desenvolvida pela Secretaria de Gestão e Inovação (Seges) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). O PGC é utilizado pelos órgãos e entidades para registrar e consolidar seus PCA, cujos dados são posteriormente disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

163. No contexto específico das contratações de TIC, o ciclo de planejamento tem seu nascedouro no âmbito tático, com o PDTIC do órgão. O PDTIC é o instrumento responsável por elencar as necessidades finalísticas, ou seja, os problemas de negócio ou situações indesejadas que a TIC deve solucionar, priorizando-as utilizando critérios objetivos em alinhamento com os objetivos estratégicos da instituição, conforme exposto no parágrafo 4 do voto do Ministro Jorge Oliveira no âmbito do acórdão 2943/2025-Plenário:

4. Impõe-se, por oportuno, ressaltar que o PDTIC deve conter as necessidades finalísticas, suas fontes e a sua priorização segundo critérios objetivos, não sendo o instrumento adequado à indicação prematura das soluções específicas. Estas deverão estar contidas no Estudo Técnico Preliminar (ETP) apenas após a análise das alternativas de solução.

164. A partir das necessidades elencadas no PDTIC, as áreas requisitantes elaboram o Documento de Formalização da Demanda (DFD), que detalha a necessidade específica e a vincula ao planejamento estratégico. É este documento que serve de subsídio para a elaboração do Plano de Contratações Anual. O PCA, portanto, é o instrumento que consolida todas as contratações do órgão para o exercício seguinte, estabelecendo a intenção de contratar para suprir uma necessidade (ex.: “necessidade de proteger dados”), alinhando-a à proposta orçamentária.

165. Destaca-se que o PCA não se encerra com a consolidação inicial das demandas. Conforme preceitua o art. 15, inciso II, do Decreto 10.947/2022, o PCA poderá ser revisado e alterado na quinzena posterior à publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA), especificamente para promover a adequação do plano ao orçamento aprovado para o exercício. Essa etapa de readequação permite que o PCA deixe de ser uma lista de intenções e passe a refletir a real capacidade executiva do órgão frente orçamento disponível.

166. Somente após a inclusão da demanda no PCA, é que se inicia a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP). O ETP é o artefato de planejamento em que se executa a análise de alternativas e se define a solução específica. É no ETP que se realiza o levantamento de soluções de mercado, a análise da relação custo e benefício e dos custos totais de propriedade (TCO), a seleção da alternativa que melhor atende à necessidade e a análise de viabilidade da solução. Caso a solução seja declarada viável, o ETP culmina na elaboração do Termo de Referência (TR) (Figura 1).

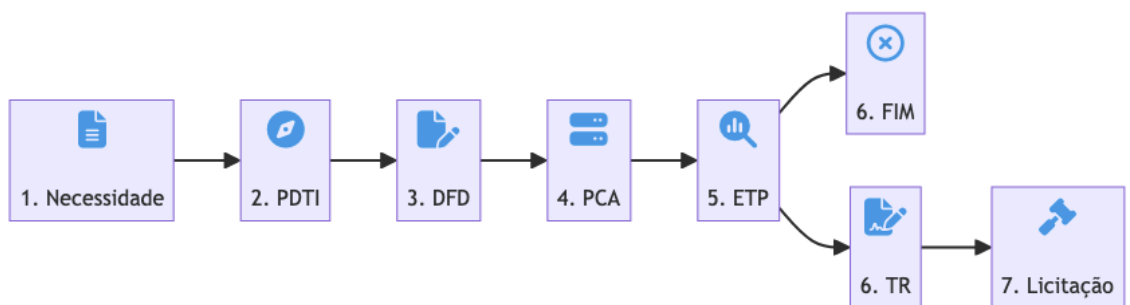


Figura 1 - Ciclo da necessidade - Elaboração própria

167. *Por fim, merece ser destacado, que embora sejam instrumentos de observância obrigatória em razão do marco legal vigente, o PCA e o PDTIC vão além do mero atendimento formal às exigências normativas. Ambos desempenham função relevante de governança, ao fornecerem ao gestor uma visão estruturada das demandas, prioridades e investimentos necessários em tecnologia da informação, em um cenário marcado pela crescente pressão por digitalização de serviços públicos e de limitação orçamentária.*

168. *Nesse contexto de ampliação das expectativas da sociedade e de restrição orçamentária, o PCA e o PDTIC tornam-se ferramentas essenciais para orientar escolhas, definir prioridades e compatibilizar necessidades institucionais com a real capacidade orçamentária do órgão. Sua utilização efetiva contribui para a alocação mais eficiente dos recursos, para a mitigação de riscos e para o fortalecimento do planejamento estratégico da área de TIC na Administração Pública.*

169. *Durante os trabalhos desta fiscalização foi verificada a efetividade do PCA em cumprir seu objetivo legal de "subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias" (art. 12, VII, Lei 14.133/2021). Para esta análise de governança orçamentária, foi adotada a seguinte metodologia de cruzamento de dados:*

169.1. *Foi extraído o valor total do orçamento de 2025 de TIC de cada organização do Poder Executivo Federal, a partir de consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP);*

169.2. *Foi extraído o valor total de contratações planejadas no PCA para 2025 dos órgãos do Executivo, por meio de consultas SQL à base de dados do PNCP replicada no ambiente LabContas (TCU).*

170. *A comparação desses dois montantes permitiu avaliar a forma como o PCA é implementado no Poder Executivo Federal, verificando se está efetivamente subsidiando a elaboração das respectivas leis orçamentárias.*

171. *Além da verificação da efetividade do PCA em seu objetivo legal de "subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias", este trabalho de acompanhamento analisou o alinhamento de 52 contratações selecionadas com o PDTIC.*

172. *Conforme definido pela IN SGD/ME 94/2022 em seu art. 2º, inciso XXV, o PDTIC é o "instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de TIC, com o objetivo de atender às necessidades finalísticas e necessidades de informação de um órgão ou entidade para um determinado período".*

173. *A forma de elaboração e o acompanhamento deste plano são descritas no Guia de PDTIC, versão 2.1, elaborado pela Secretaria de Governo Digital (SGD/MGI) (peça 12). Esse guia é de cumprimento obrigatório pelos órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal (Sisp), conforme art. 4º, inciso I, da Portaria SGD/ME 778/2019.*

174. *Com base na análise da amostra de 52 contratações, verificou-se se o item do PDTIC constante no TR ou ETP, que demonstra o alinhamento da contratação, apresentava nexos causal entre necessidades, ações ou metas e o objeto, incluindo elementos mínimos necessários para mitigar o risco de alinhamento genérico.*

IV.2. Fragilidades no uso do PCA como instrumento de planejamento, governança e de subsídio à elaboração das leis orçamentárias

175. *O Decreto 10.947/2022 (parágrafo 156), além de regulamentar o PCA, também instituiu o PGC como a ferramenta tecnológica obrigatória no âmbito do Poder Executivo Federal, que consolida e registra as demandas do PCA. Em seu Capítulo III, que discorre*

sobre a elaboração do plano, o normativo define o DFD como documento a ser registrado no sistema PGC para elaboração do PCA.

176. Especificamente em seu art. 8º, o decreto estabelece os campos mandatórios que o requisitante deve preencher no DFD no sistema, abrangendo:

176.1. aspectos do objeto, justificando a necessidade (inciso I) e descrevendo sucintamente o objeto a ser contratado (inciso II);

176.2. aspectos de dimensionamento, indicando a quantidade a ser contratada conforme consumo anual (inciso III) e a estimativa preliminar de valor (inciso IV); e

176.3. aspectos de planejamento/governança, indicando a data prevista para conclusão da contratação (inciso V), grau de prioridade (inciso VI), vinculação ou dependência com outro objeto (inciso VII) e área requisitante ou técnica identificando o responsável (inciso VIII).

177. Com base no preenchimento dos DFDs, as demandas são consolidadas para constituir o PCA. O plano final dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal reflete os dados inseridos nessa etapa.

178. Para aferir a compatibilidade dos valores constantes do PCA com a realidade orçamentária e verificar se o instrumento de fato subsidia a elaboração orçamentária de forma efetiva, realizou-se, em 20/8/2025, a extração de dados das bases oficiais. De um lado, foram consolidados os valores dos PCAs de 2025 exclusivamente de contratações planejadas de TIC dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, vinculados ao Sisp, a partir da base de dados do PNCP do LabContas mantido pelo TCU. De outro, extraíram-se do painel orçamentário de TIC do SIOP os valores aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o mesmo exercício e para o mesmo conjunto de unidades gestoras.

179. A compilação desses dados aponta para uma significativa distância entre os montantes. O somatório do orçamento aprovado para despesas de TIC em 2025 perfaz o total superior a R\$ 6 bilhões. Em contrapartida, o somatório das contratações de TIC previstas nos PCAs para o mesmo período supera a cifra de R\$ 16 bilhões. Em termos quantitativos, o total de intenções de contratação registradas no sistema oficial é 2,68 vezes superior à dotação orçamentária efetivamente aprovada para o setor (peça 9).

180. Ressalta-se, ainda, que o cenário orçamentário é mais restrito do que a comparação direta sugere. O orçamento aprovado na LOA (os R\$ 6,08 bilhões) deveria comportar não apenas as novas aquisições pretendidas, mas também, as despesas com a manutenção dos contratos vigentes e continuados. Consequentemente, a margem orçamentária disponível para absorver as novas demandas listadas no PCA é inferior ao total aprovado, ampliando, na prática, o distanciamento entre o planejado e a capacidade de execução financeira.

181. A verificação detalhada abrangeu o universo de 201 órgãos e entidades constantes na extração de dados. Deste total, identificou-se que 15 unidades não possuíam dotação orçamentária específica para TIC aprovada na LOA. Não obstante a ausência de crédito autorizado no sistema orçamentário, verificou-se que 13 dessas unidades registraram contratações de tecnologia planejadas em seus respectivos PCAs.

182. Por outro lado, observou-se que 12 órgãos não apresentaram nenhuma contratação de TIC planejada no PCA para o exercício. Essa ausência de registro, contudo, não permite assegurar a inexistência de demandas de tecnologia da informação nessas unidades. Existe a possibilidade de os órgãos não terem catalogado corretamente

as contratações no sistema, classificando itens de natureza tecnológica como bens comuns ou materiais de consumo genéricos, o que os excluiria da extração realizada.

183. Além disso, identificou-se que 40 órgãos apresentaram valor total planejado no PCA inferior ao seu orçamento de TIC aprovado. Em contrapartida, a grande maioria, totalizando 134 órgãos, registrou no PCA um volume de contratações superior ao valor aprovado na LOA.

184. Dentre as discrepâncias observadas neste último grupo, destaca-se o caso da Universidade Federal de Alagoas. A instituição possuía o montante de R\$ 38 mil aprovado na lei orçamentária para despesas de TIC, enquanto o somatório de suas contratações planejadas de TIC no PCA supera a cifra de R\$ 19 milhões. Tal distorção representa um planejamento de despesas 502 vezes superior à dotação orçamentária aprovada para a unidade (peça 9, p. 4).

185. Ademais, a análise dos dados permitiu identificar que outras quatro instituições de ensino superior também aprovaram seus Planos de Contratações Anuais com valores totais superiores a 100 vezes a dotação orçamentária constante na LOA para as respectivas unidades (peça 9).

186. Nesse contexto, ainda que os valores estimados das contratações constituam informações preliminares, não seria esperado que apresentassem discrepâncias tão significativas em relação ao orçamento aprovado. Tal descompasso pode indicar que o PCA não tenha sido efetivamente utilizado como insumo para subsidiar a elaboração da lei orçamentária. Ressalte-se, ainda, que os valores registrados no PCA não contemplam despesas de manutenção decorrentes de contratos vigentes e continuados, de modo que a diferença identificada tende a ser ainda maior.

187. Além do valor total planejado no PCA acima do estipulado na LOA, identificou-se que o registro do valor global de contratos plurianuais, em detrimento da parcela a ser executada no exercício, infla artificialmente o PCA. Um caso de contratação de licenças de software pela Advocacia-Geral da União (AGU) exemplifica essa distorção. O PCA da entidade registrou um valor estimado de R\$ 160 milhões para o item. Contudo, a análise do Termo de Referência do Pregão 90008/2025 (peça 10, p. 37-38) revelou tratar-se de um contrato de 36 meses, o que resulta em parcelas mensais de aproximadamente R\$ 4,4 milhões.

188. Ademais, a licitação foi divulgada no final de setembro de 2025. Considerando os prazos processuais, mesmo em uma situação otimista, o contrato só seria assinado em novembro, o que permitiria o pagamento de no máximo duas parcelas ainda dentro do exercício financeiro. Ou seja, enquanto o PCA sinalizava uma necessidade orçamentária de R\$ 160 milhões, o impacto real no orçamento de 2025 estaria próximo de R\$ 9 milhões. Tal discrepância de metodologia gera dúvidas sobre o uso direto dos dados do PCA como instrumento fidedigno de subsídio à elaboração da LOA.

189. O impacto dessa distorção metodológica nos indicadores da unidade é expressivo. A Lei Orçamentária Anual destinou à AGU o montante de R\$ 101.897.283,00 para despesas de TIC. Em contrapartida, o total planejado no PCA da entidade alcançou R\$ 410.325.137,60, valor aproximadamente quatro vezes superior ao orçamento aprovado. Observa-se que mais de R\$ 100 milhões dessa diferença derivam exclusivamente da forma de registro da contratação de software supracitada, evidenciando como a ausência de padronização para lançamento de valores estimados compromete a confiabilidade do PCA como referência das necessidades orçamentárias. É possível que situações semelhantes tenham ocorrido em outros órgãos.

190. *Em síntese, identificaram-se duas fragilidades estruturais no modelo atual que comprometem a utilidade do PCA para auxiliar adequadamente a elaboração do orçamento de tecnologia da informação das organizações do Poder Executivo Federal:*

190.1. *o PCA do Executivo consolida apenas as novas contratações planejadas (novas demandas). O instrumento não contempla as despesas de contratos já existentes, as quais consomem parcela do orçamento disponível; e*

190.2. *a sistemática do sistema PGC exige que seja indicado o valor total estimado do contrato, independentemente do seu prazo de vigência. Isso não reflete o impacto orçamentário real dentro do exercício de referência do PCA, gerando superestimativas para o ano corrente, conforme evidenciado no caso da AGU.*

191. *Em análise comparativa, observa-se que outros órgãos e poderes não submetidos ao Decreto 10.947/2022, a exemplo dos órgãos do Poder Judiciário (como TSE e STJ) e do Tribunal de Contas da União, adotam uma abordagem metodológica distinta e mais alinhada à realidade orçamentária. Nessas organizações, a regulamentação do PCA exige expressamente a inclusão das renovações contratuais e a discriminação dos valores a serem efetivamente despendidos no exercício, mitigando as distorções observadas no Poder Executivo.*

192. *O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) normatiza as regras do PCA para os órgãos do Poder Judiciário por meio da Resolução 347/2020, com redação atualizada pela Resolução 637, de 22/9/2025. O art. 9º determina que o PCA deve consolidar as demandas que os órgãos pretendem contratar e "aquelas que pretendam prorrogar". Já o art. 10, inciso VI, estabelece como requisito mínimo a informação da "estimativa preliminar do valor global da contratação e aquele a ser desembolsado no ano de referência do PCA".*

193. *No mesmo sentido, no âmbito da Corte de Contas, a Portaria TCU 175/2022 define, em seu art. 2º, que o PCA consolida não apenas as novas demandas, mas também as "renovações contratuais que deverão ser atendidas durante o período". Complementarmente, o art. 8º, inciso IV, do mesmo normativo impõe que o DFD contenha a distinção entre a "estimativa preliminar do valor total da contratação e da parcela correspondente ao exercício financeiro do PCA".*

194. *A existência dessas orientações em outros poderes evidencia que as fragilidades identificadas no âmbito do Poder Executivo Federal, como omissão de contratos continuados e registro apenas do valor global no PCA, são questões de desenho de processo e normatização. A ausência dessas informações no Decreto 10.947/2022 e no sistema PGC é fator para que o PCA do Executivo Federal apresente valores superestimados e desconectados da capacidade de execução orçamentária anual.*

195. *Ressalta-se que o objetivo primário deste acompanhamento não foi a realização de uma auditoria sobre os Planos de Contratações Anuais, mas sim a verificação contínua e abrangente das licitações de TIC. A análise da governança do PCA surgiu, portanto, como uma oportunidade derivada do grande volume de contratações monitoradas, que permitiu a identificação de padrões transversais. Nesse contexto, embora não tenham sido mapeadas todas as potenciais causas do descompasso orçamentário, destaca-se a relevância das duas distorções estruturais identificadas.*

196. *Além disso, embora o escopo deste trabalho de acompanhamento tenha se restringido às contratações de tecnologia da informação, as fragilidades de governança identificadas podem transcender a temática. As causas apontadas, ausência de campos para discriminação dos valores do exercício e a não inclusão sistemática dos contratos*

continuados, decorrem da parametrização central do sistema PGC, ferramenta utilizada para todos os objetos de contratação do Poder Executivo Federal (bens comuns, serviços de engenharia etc.).

197. *Infere-se, portanto, que as distorções orçamentárias verificadas nas contratações de TIC possivelmente se replicam nas demais naturezas de despesa, comprometendo a confiabilidade do Plano de Contratações Anual como um instrumento de subsídio à elaboração das leis orçamentárias. A "inflação" dos valores planejados e a desconexão com a LOA indicam que o atual modelo de utilização do sistema carece de aprimoramentos.*

198. *Quando uma organização possui orçamento aprovado que comporta apenas uma parcela das contratações previstas, por exemplo, três de um total de dez, e o PCA não é revisto ou ajustado, o instrumento deixa de cumprir sua finalidade essencial de apoiar a governança e o planejamento das aquisições. Nessa situação, o PCA torna-se uma lista meramente declaratória, desconectada da capacidade orçamentária real do órgão/ente, perdendo sua função de orientar decisões, priorizar demandas e assegurar racionalidade ao processo de contratação pública.*

199. *Diante desse cenário, e considerando que eventuais alterações no sistema PGC ou em seus normativos impactam toda a Administração Pública Federal, entende-se não ser oportuna a proposição imediata de mudanças no sistema por esta unidade técnica. O encaminhamento mais adequado consiste em recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação (Seges/MGI), gestor do sistema PGC, para que avalie a melhor solução, seja ela normativa, sistêmica ou outra por ela escolhida, visando corrigir as assimetrias apontadas e garantir que o PCA cumpra seu papel legal de subsidiar a elaboração das leis orçamentárias e de informar ao mercado e à sociedade acerca das contratações planejadas.*

Conclusão

200. *Em conclusão, a análise dos dados orçamentários e de planejamento evidenciou que o PCA, conforme o modelo atualmente adotado, não representa adequadamente a situação orçamentária das organizações do Poder Executivo Federal. A disparidade global de 2,68 vezes entre os valores planejados e os orçados, agravada por distorções individuais que ultrapassam a escala de 500 vezes, decorre precipuamente de um desenho sistêmico que obriga o registro pelo valor total do contrato e omite o peso das despesas continuadas.*

201. *Tal cenário degrada a utilidade do plano, convertendo-o em uma lista de desejos que não subsidia efetivamente a elaboração da Lei Orçamentária Anual, frustrando o comando legal. Enquanto órgãos de outros poderes exigem a discriminação dos valores do exercício em seus normativos, o Poder Executivo Federal permanece atrelado a um modelo de preenchimento que infla artificialmente as demandas, dificultando a governança central e a transparência dos gastos de TIC.*

Proposta de encaminhamento e benefícios esperados

202. *Para mitigar as distorções identificadas na consolidação do planejamento de contratações, que resultam frequentemente em valores superestimados e desconectados da realidade orçamentária, a AudTI propõe recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) que avalie alternativas para adequar o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) e seus normativos, de modo a possibilitar a inclusão dos valores de manutenção*

dos contratos continuados e a discriminação dos valores a serem desembolsados especificamente no exercício de referência, no Plano de Contratações Anual.

203. Espera-se que a solução desse problema aprimore o Plano de Contratações Anual (PCA) para se tornar instrumento efetivo de subsídio à elaboração das leis orçamentárias, conforme preconiza a Lei 14.133/2021, aumentando a previsibilidade das despesas públicas além de aprimorar a transparência e a governança das contratações públicas.

IV.3. Ausência de Transparência do Documento de Formalização de Demanda

204. Nos termos do inciso VII do art. 12 da Lei 14.133/2021, as organizações públicas deverão elaborar o PCA a partir dos respectivos Documentos de Formalização da Demanda (DFD). Ademais, o § 1º do mesmo artigo estabelece que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. Além disso, conforme o § 2º do art. 174 da lei, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) deverá conter os PCAs das organizações públicas.

205. À luz dessas determinações legais, a Figura a seguir ilustra um exemplo de divulgação do PCA de uma organização pública no PNCP. Observa-se, entretanto, que os itens constantes do PCA são, com frequência, descritos de forma muito genérica, o que dificulta ao mercado e aos órgãos de controle compreenderem o objeto da futura contratação. Como exemplo, o item de ID 91 é descrito apenas como “Serviços de Licenciamento e Contratos de Transferência de Tecnologia”. A partir dessa nomenclatura, não é possível identificar se a demanda se refere a uma solução de backup, a um software de escritório, a um banco de dados ou a qualquer outro tipo de tecnologia, prejudicando, já de início, a transparência do planejamento da contratação.

Soluções de TIC

Id do item no PCA	Classe/Grupo	Identificador da Futura Contratação	Valor total estimado	Data desejada
64	182 - SERVIÇOS DE LICENCIAMENTO E CONTRATOS DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA	110792-25/2025	R\$ 28.848.889,20	10/03/2025
88	182 - SERVIÇOS DE LICENCIAMENTO E CONTRATOS DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA	110792-45/2025	R\$ 16.085.074,08	30/05/2025
89	182 - SERVIÇOS DE LICENCIAMENTO E CONTRATOS DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA	110792-45/2025	R\$ 3.166.000,00	30/05/2025
90	182 - SERVIÇOS DE LICENCIAMENTO E CONTRATOS DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA	110792-51/2025	R\$ 24.000,00	28/03/2025
91	182 - SERVIÇOS DE LICENCIAMENTO E CONTRATOS DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA	110792-58/2025	R\$ 146.977.635,60	30/06/2025

Figura 2 - Plano Anual de Contratações 2025 da AGU
 Fonte: <https://pncp.gov.br/app/pca/26994558000123/2025/8>

206. Ao analisar mais detalhadamente essa divulgação, percebe-se que a informação exibida na página não corresponde à descrição sucinta da contratação, mas sim à classe de materiais ou ao grupo de serviços dos Sistemas de Catalogação de Materiais e de Serviços do Governo Federal. A descrição sucinta da contratação somente é obtida mediante o download de uma planilha em formato “.csv”. Todavia, informações relevantes para o adequado planejamento, como a justificativa da necessidade da contratação e grau de prioridade da compra não constam dessa planilha, o que limita a transparência e a compreensão integral da demanda pela sociedade, pelo mercado e pelos órgãos de controle.

207. Além disso, o PNCP não disponibiliza a data de criação da demanda tampouco o momento em que ela foi incluída no PCA, informações imprescindíveis para avaliar a tempestividade do planejamento da contratação. Essa lacuna contraria a lógica estabelecida pelo Decreto 10.947/2022, segundo o qual as demandas devem ser registradas no exercício anterior ao da efetiva contratação, conforme os prazos estabelecidos nos arts. 10 ao 12 e 15 do referido Decreto, de modo a assegurar previsibilidade, planejamento adequado e aderência ao ciclo orçamentário. Não obstante, o próprio Decreto reconhece a impossibilidade de se antever a totalidade das necessidades administrativas, razão pela qual o art. 16 admite a alteração do plano de contratações anual durante o ano de sua execução, mediante justificativa aprovada pela autoridade competente. Assim, a ausência dessas informações temporais no PNCP não apenas dificulta a avaliação da regularidade do planejamento, como também impede a distinção entre demandas tempestivamente registradas e aquelas incluídas posteriormente ao amparo da exceção legal, comprometendo a transparência e o controle sobre o processo de contratação.

208. Diante dessas limitações, conclui-se que a disponibilização integral das informações do DFD, incluindo data de criação e aprovação, sempre que não houver classificação de sigilo pela organização, representaria uma medida essencial para assegurar maior transparência e permitir a compreensão completa da necessidade e tempestividade da contratação.

209. Ademais, além da limitada transparência do DFD no PNCP, verificou-se que o sistema PGC não permite o acesso, em modo de leitura, aos DFDs de todas as organizações. O usuário dispõe apenas de acesso às demandas formalizadas pela sua própria instituição. Como exemplo, a equipe deste acompanhamento consegue visualizar exclusivamente os DFDs do TCU, o que restringe a análise comparativa e a extração de informações relevantes para fins de controle e governança.

Conclusão

210. Nesse contexto, conclui-se que a forma atual de divulgação do PCA no PNCP não materializa plenamente o objetivo de transparência previsto na Lei n. 14.133/2021, pois não fornece informações suficientes para a adequada compreensão da natureza, justificativa, prioridade e tempestividade das demandas de contratação. A ausência de detalhamento nos itens do PCA no PNCP, a extração apenas parcial de dados via planilha, a indisponibilidade de datas de criação e inclusão das demandas, bem como a inexistência de acesso aos DFDs no PNCP que permitam transparência ativa, revelam um cenário que limita o controle social e institucional.

211. Diante disso, o aperfeiçoamento dos mecanismos de registro e divulgação, especialmente com a disponibilização integral do DFD no PNCP e no PGC, além do acesso mais amplo dos DFD no PGC por todas as organizações, mostra-se fundamental para fortalecer a governança das contratações públicas e assegurar conformidade com os princípios de planejamento, eficiência e transparência que orientam o novo regime de contratações públicas.

Proposta de encaminhamento e benefícios esperados

212. Com o objetivo de aperfeiçoar a transparência na divulgação do PCA, a AudTI propõe recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) que avalie alternativas para aperfeiçoar Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), de forma a viabilizar a disponibilização de todas as informações do Documento de Formalização da Demanda,

incluindo a justificativa da necessidade da contratação, descrição sucinta do objeto e as datas de criação e aprovação, sempre que não houver classificação de sigilo pela organização. Propõe-se, ainda, que seja permitido a todos os usuários o acesso em modo leitura a todas as informações não sigilosas do sistema PGC, bem como a visualização das informações relativas a todas as organizações públicas usuárias do sistema.

213. *Espera-se que a solução desse problema contribua para o aumento da transparência do PCA, em conformidade com o que preconiza a Lei n. 14.133/2021.*

IV.4. Fragilidades no alinhamento entre as contratações e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação

214. *Conforme introduzido nos parágrafos 172 e 173, o PDTIC constitui o principal instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos de TIC das organizações públicas. Sua função é traduzir as estratégias de negócio da organização em ações de tecnologia, garantindo que cada real investido em TI contribua diretamente para o alcance da missão institucional. Dessa forma, o PDTIC não deve ser encarado como uma peça burocrática, mas como um instrumento estratégico que justifica a necessidade e a oportunidade de cada contratação.*

215. *De acordo com o Guia de PDTIC da Secretaria de Governo Digital (SGD/MGI), versão 2.1, as necessidades de TIC devem possuir relação direta e explícita com os planos estratégicos da instituição (peça 12, p. 64-65). O PDTIC deve explicitar uma conexão específica entre a necessidade mapeada e as demandas identificadas no Planejamento Estratégico Institucional (PEI), na Carta de Serviços ao Usuário, no Plano Plurianual (PPA), na Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD) ou no Plano de Transformação Digital (PTD) (peça 12, p. 62-63 e 154).*

216. *O objetivo desta verificação durante este trabalho de acompanhamento foi, portanto, identificar se o item do PDTIC referenciado nos artefatos das contratações analisadas possuía esse nexo causal material ou se caracterizava como genérico. Define-se como "necessidade genérica" aquela cuja descrição é ampla o suficiente para embasar a posterior contratação de uma variedade heterogênea de bens e serviços, sem vinculação clara com um problema finalístico específico, conforme definido no parágrafo 28 do Relatório do Acórdão 2.943/2025-TCU-Plenário, do Ministro Jorge Oliveira:*

28. Nos PDTICs analisados, foram identificadas necessidades genéricas, tais como "softwares" e "análise de dados", que por si só não resolvem problemas finalísticos, conforme será detalhado nos subcapítulos 3.1.1 a 3.1.7. Necessidade genérica é a que permite posterior contratação de uma variedade grande de bens e serviços, gerando o risco de se adquirir soluções que não atendam às demandas reais dos cidadãos.

217. *Nos PDTICs analisados, a identificação de termos vagos, tais como "necessidade de softwares", "melhoria de infraestrutura" ou "análise de dados", evidencia falhas no diagnóstico. Tais descrições, por si só, não descrevem formas de resolução de problemas finalísticos e geram o risco de aquisição de soluções que não atendam às demandas reais das organizações e dos cidadãos, convertendo o alinhamento estratégico em um rito meramente formal.*

218. *A consequência direta da admissão de necessidades genéricas é a subversão da lógica de governança, que existe para otimizar a alocação de recursos escassos. Quando o PDTIC não define prioridades baseadas em problemas reais, o gestor público torna-se suscetível à influência de abordagens comerciais, como demonstrações de produtos e eventos patrocinados por fornecedores. Nesses cenários, corre-se o risco de a Administração ser convencida a contratar uma solução aparentemente ideal apresentada*

pelo mercado, pulando as etapas de planejamento e utilizando-se de um item genérico do plano apenas para justificar burocraticamente a aquisição.

219. Em contraposição a esse modelo reativo, o Guia de PDTIC preconiza que a contratação deve ser o último elo de uma cadeia que se inicia no diagnóstico da organização. Para ilustrar o nível de especificidade esperado, apresenta-se um exemplo hipotético de uma contratação de segurança da informação:

219.1. Diagnóstico (Problema): Dados sensíveis da organização dispersos sem classificação ou controles, resultando em alto risco de vazamento;

219.2. Necessidade: Implementar programa de proteção de dados com identificação, classificação e aplicação de controles;

219.3. Ação: Avaliar aquisição e implantação de solução de Data Loss Prevention (DLP) e treinar usuários.

219.4. Somente após essa definição clara é que se iniciaria o Estudo Técnico Preliminar (ETP) para avaliar as soluções de mercado, que poderia ser aquisição de um software na nuvem ou um serviço ou até mesmo a conclusão de que a organização não tem maturidade para aquisição de uma solução de DLP.

220. Nesse contexto, é fundamental distinguir necessidade de solução. A necessidade refere-se ao problema a ser enfrentado ou ao objetivo a ser alcançado, sempre sob a ótica do interesse público e do planejamento institucional. Já a solução decorre do estudo técnico realizado no âmbito do ETP e representa o meio mais adequado para atender à necessidade identificada, podendo envolver a aquisição de bens, a contratação de serviços ou, inclusive, a conclusão pela desnecessidade de contratação, em razão de limitações técnicas ou orçamentárias, ou da existência de soluções já disponíveis no âmbito da organização.

221. A descrição da demanda deve partir da necessidade a ser atendida, e não da solução previamente definida, tampouco de termos genéricos ou vagos. Essa distinção é fundamental, pois direciona a elaboração do ETP para um diálogo mais qualificado, centrado nas razões que efetivamente justificam a contratação. Questionamentos como “por que essa demanda é necessária?”, “qual resultado se pretende alcançar?” e “qual problema concreto se busca resolver?” contribuem para uma análise mais consistente das alternativas disponíveis. Esse processo fortalece o alinhamento da futura contratação aos objetivos estratégicos do órgão e aumenta a probabilidade de geração de valor público efetivo.

222. Para ilustrar essa distinção de forma didática, pode-se recorrer a uma analogia fora do contexto da tecnologia da informação. Suponha-se a necessidade de permitir que pessoas e mercadorias atravessem um rio de maneira segura, célere e a um custo razoável. Essa é a necessidade, definida em termos de resultado a ser alcançado. Afirmar, desde logo, que a solução consiste na construção de uma ponte de concreto com três pistas representa a antecipação da solução, sem a devida análise técnica. Ao se focar prematuramente na solução, outras alternativas potencialmente mais adequadas, eficientes ou econômicas – como a adoção de um sistema de balsas, um teleférico ou mesmo um túnel – deixam de ser consideradas. A lógica é a mesma nas contratações públicas, inclusive de TI: a correta identificação da necessidade é condição essencial para que o ETP avalie, de forma isenta e comparativa, o conjunto de soluções possíveis, promovendo escolhas mais eficientes e alinhadas ao interesse público.

223. *Em determinadas situações, a equipe de TI ou a área demandante pode direcionar a demanda a partir de uma solução tecnológica específica, muitas vezes influenciada por tendências de mercado, demonstrações comerciais ou soluções apresentadas em eventos especializados. Quando essa solução é previamente incorporada ao PDTI ou PCA, o foco se afasta da necessidade original a ser atendida. Como consequência, há o risco de se promover a contratação de uma solução moderna, porém inadequada e onerosa aos processos institucionais ou incapaz de solucionar, de forma efetiva, o problema que motivou a demanda, comprometendo a eficiência e a geração de valor público*

224. *Essas considerações conceituais e exemplificativas evidenciam que a adequada distinção entre necessidade e solução, bem como a formulação da demanda em termos não prescritivos ou excessivamente genéricos, não constitui mera formalidade metodológica, mas elemento estruturante do planejamento das contratações. A inobservância dessa diferenciação eleva o risco de desconexão entre o planejamento estratégico e as aquisições efetivamente realizadas, com reflexos diretos sobre a racionalidade, a eficiência e a legitimidade da despesa pública. À luz desse referencial analítico, procedeu-se à aplicação dos critérios definidos à amostra selecionada, cujos resultados são apresentados a seguir.*

225. *A aplicação desses critérios à amostra selecionada revelou um cenário preocupante de desconexão entre o planejamento tático e a execução das despesas. Das 52 contratações analisadas, identificou-se que 42,31% (22 contratações) não apresentavam nexo causal material com o alinhamento tático (PDTIC). Apenas 57,69% (30 contratações) demonstraram uma vinculação satisfatória, onde a necessidade descrita no PDTIC justificava logicamente o objeto da aquisição (peça 11).*

226. *Como exemplo de alinhamento genérico, tem-se o Pregão 90001/2025 do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), cujo objeto era a aquisição de firewalls. O Termo de Referência fundamentou o alinhamento com o PDTIC na necessidade de "melhoria dos processos de segurança da informação" (peça 11, p. 15). Trata-se de um objetivo amplo, aplicável a praticamente qualquer solução de segurança, e não de uma meta ou ação específica do PDTIC baseada em diagnóstico que identificasse a vulnerabilidade de rede que demandava a aquisição daquela solução.*

227. *De forma similar, evidenciou-se a fragilidade no Pregão 90013/2025 da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para aquisição de equipamentos de armazenamento de dados (storage). O TR vinculou a compra aos objetivos "ID 17 - adotar soluções genéricas de TIC" e "ID 18 - garantir o nivelamento tecnológico dos projetos institucionais" (peça 11, p. 17). A própria terminologia utilizada no plano ("soluções genéricas") denota a ausência de diretriz específica, falhando em estabelecer o nexo causal necessário para justificar o investimento em expansão de armazenamento.*

228. *Padrão semelhante de genericidade foi identificado no Pregão 90008/2025 da Advocacia-Geral da União (AGU), cujo objeto era o licenciamento de softwares Microsoft. O Termo de Referência indicou alinhamento à "Iniciativa Estratégica ID IE.10" e "Ação A.03", descritas como "atender demandas de software e aplicativos para as unidades da AGU" (peça 11, p. 8). Nota-se, no caso, uma circularidade lógica: a necessidade de contratar software é justificada pela meta de "atender demandas de software", sem que haja indicação de um diagnóstico prévio das necessidades de negócio que esses aplicativos visam suprir.*

229. *Outro exemplo de fragilidade nonexo causal material ocorreu na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). No Pregão 90053/2025, destinado à contratação de hardware de hiperconvergência, o alinhamento foi vinculado à "Ação OKR 10/2025" do PDTIC, definida como "realizar contratações de soluções de TIC para promover a eficiência operacional" (peça 11, p. 7). O termo "eficiência operacional" funciona, na prática, como um conceito "guarda-chuva" excessivamente amplo, capaz de abrigar qualquer tipo de contratação, falhando indicar a necessidade ou problema que levou à contratação dos equipamentos de hiperconvergência.*

230. *Por fim, a análise do Pregão 90253/2025 do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), voltado a licenciamento de segurança cibernética, ilustra a tentativa de alinhamento por "acúmulo" de necessidades, sem a devida triagem. O TR citou quatro necessidades (GT4N02, GT5N03, GT5N04 e GT5N05) (peça 11, p. 4). A verificação detalhada apontou inconsistências:*

230.1. *A necessidade GT4N02 (ferramenta de gestão/auditoria de dados) e a GT5N05 (Security Operation Center - SOC) não guardavam relação com os itens licitados;*

230.2. *A necessidade GT5N03 (ferramentas de segurança da informação) mostrou-se genérica demais para orientar a compra; e*

230.3. *Apenas a necessidade GT5N04 (serviço em nuvem/avaliação de vulnerabilidades) possuía nexo causal direto, mas aplicável exclusivamente ao Lote 4 da licitação, restando os demais lotes sem respaldo estratégico específico.*

231. *A relação completa das demais contratações integrantes da amostra que apresentaram alinhamento genérico ou deficiente com o PDTIC, contendo os respectivos números de pregão e a transcrição dos trechos dos Termos de Referência, encontra-se consolidada na peça 11.*

232. *A alta incidência de alinhamentos dessa natureza (42,31%) sugere que, em parcela significativa dos casos, o PDTIC não está orientando a contratação, mas sim sendo consultado a posteriori apenas para cumprir uma exigência formal do processo. Essa prática reduz a eficácia do planejamento de TIC como instrumento de priorização e governança, transformando-o em um documento formal desprovido de força diretiva real. Nesse sentido, merece ser destacado trecho do voto do Ministro Jorge Oliveira no âmbito do Acórdão 2.943/2025-TCU-Plenário:*

13. (...) *Com efeito, a ausência de um planejamento adequado nos PDTICs compromete a eficiência das contratações e a entrega de serviços públicos de qualidade. A adoção de critérios objetivos para a definição e priorização de necessidades, bem como a inclusão de planos detalhados de orçamento e gestão de pessoas, são medidas essenciais para garantir que os recursos públicos sejam alocados de forma eficiente e eficaz.*

233. *Embora a realização de uma análise aprofundada de causas raízes dessa constatação extrapole o escopo deste trabalho de acompanhamento, a verificação sistemática dos processos permite identificar fatores contribuintes para essa desconexão. Uma causa possível reside na dificuldade das equipes de planejamento em lidar com a volatilidade do cenário tecnológico. Diante de um PDTIC com vigência plurianual (geralmente de 2 a 4 anos), os gestores tendem a adotar descrições excessivamente abrangentes como mecanismo de defesa, visando evitar a necessidade de revisões constantes do plano a cada nova demanda tecnológica que surge. O "alinhamento genérico" torna-se, assim, um atalho para garantir a execução orçamentária sem os trâmites de atualização do documento de planejamento*

234. *Adicionalmente, observa-se uma inversão cultural na utilização do instrumento. Em vez de o PDTIC ser a fonte da qual derivam as contratações, ele muitas vezes é encarado apenas como um requisito de conformidade documental necessário para instruir o processo de compra. Nessa lógica, a busca pelo "item do PDTIC" ocorre apenas quando a decisão de comprar já foi tomada, forçando-se um encaixe semântico em qualquer necessidade disponível que ofereça uma redação suficientemente vaga para abrigar o objeto, esvaziando o propósito de governança do instrumento.*

235. *Outro fator determinante para a genericidade reside na própria fragilidade conceitual do termo "necessidade" nos normativos. Tanto o art. 6º, inciso III, da Portaria SGD 778/2019, quanto o art. 6º, inciso II, do Decreto 12.198/2024 (que institui a Estratégia Federal de Governo Digital), limitam-se a exigir que o PDTIC contenha um "inventário de necessidades priorizado". Nenhuma das duas normas avança na definição do que constitui uma necessidade válida, permitindo que interpretações simplistas (como "necessidade de comprar") sejam aceitas como cumprimento da norma.*

236. *A definição metodológica mais robusta encontra-se dispersa no Guia de PDTIC, documento técnico que conta com 194 páginas. O conceito não é apresentado em um capítulo de fundamentos, mas sim na descrição operacional da tarefa "2.7 - Identificar necessidades de informação" (peça 12, p. 64-65). Somente nesse trecho o Guia esclarece que identificar necessidades envolve verificar aquelas "vinculadas aos processos de negócio da organização", "prospectar necessidades relacionadas ao provimento de informações ao cidadão" e "identificar problemas e oportunidades". A falta de destaque desse conceito em um documento extenso contribui para que as equipes de planejamento desconheçam o nível de profundidade exigido, resultando na elaboração de inventários superficiais.*

Conclusão

237. *Conclui-se, portanto, que a governança das contratações de TIC apresenta fragilidades qualitativas no tocante ao alinhamento com o PDTIC. A constatação de que 42,31% da amostra fundamentou-se em necessidades genéricas ou circulares demonstra que o PDTIC, em muitos casos, perdeu sua função de bússola diretiva, passando a atuar como mero requisito burocrático de conformidade documental.*

238. *A aceitação de termos vagos como justificativa para aquisições inverte a lógica do planejamento: em vez de a necessidade ditar a compra, permite-se que soluções de mercado busquem abrigo em necessidades amplas ("eficiência", "melhoria"), expondo a Administração ao risco de desperdício e de indução de demanda. Esse comportamento é fomentado pela ausência de clareza conceitual nos normativos sobre o que constitui uma "necessidade", o que requer intervenção orientativa do órgão central.*

Proposta de encaminhamento e benefícios esperados

239. *Para mitigar a ocorrência de alinhamentos estratégicos meramente formais e o uso de justificativas genéricas nas contratações de TIC previstas nos PDTICs dos órgãos do Sisp, a AudTI propõe recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI) que oriente os órgãos e entidades integrantes do Sisp para que, na elaboração de seus PDTICs, evitem a utilização de termos amplos ou "guarda-chuvas" na definição de seu inventário de necessidades, esclarecendo que o cumprimento do Decreto 12.198/2024 e da Portaria SGD 778/2019 requer a demonstração de vínculo material da contratação com problemas de negócio diagnosticados.*

240. *Espera-se que a solução desse problema aprimore a cultura de planejamento na Administração Pública, transformando o PDTIC em um instrumento efetivo de governança e de priorização das necessidades, e reduzindo o risco de desperdício de recursos em contratações sem nexos causal com as metas finalísticas das organizações.*

IV.5. Fragilidade na Publicidade do ETP

241. *No âmbito normativo, a **Lei 14.133/2021** estabelece relação de dependência direta entre o TR e o ETP. Nos termos da alínea 'b' do inciso XXIII do art. 6º da referida Lei, a fundamentação da contratação, que deve constar no TR, constitui referência direta ao ETP correspondente. Ademais, dispõe que, **quando não for possível divulgar integralmente esses estudos**, deve ser publicado extrato das partes que não contenham informações sigilosas.*

242. *Em complemento, a Instrução Normativa SGD/ME 94/2022, que regulamenta o processo de contratação de soluções de TI pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) do Poder Executivo Federal, determina, em seu art. 34, que o ETP, respeitada a legislação específica relativa à proteção de informações, deve ser publicado em sítio eletrônico de fácil acesso **até a data de publicação do edital de licitação**.*

243. *De forma convergente, a Resolução CNJ 468/2022, que disciplina as diretrizes para as contratações de soluções de TI pelos órgãos submetidos ao controle administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Justiça, estabelece em seu art. 28 a mesma obrigação: publicação do ETP em sítio eletrônico de fácil acesso **até a data de divulgação do edital da licitação** ou até a conclusão da licitação, em caso de licitação com sigilo do valor estimado, conforme disposto no inciso VI do § 1º do art. 18 da Lei no 14.133/2021.*

244. *Cumpra registrar que a inclusão do ETP entre os documentos da licitação (Edital e Termo de Referência), realizada por algumas organizações públicas, constatada no decorrer deste acompanhamento, possibilitou um controle mais efetivo das contratações. Por meio da análise desse documento, torna-se viável verificar:*

244.1. *se a necessidade da contratação foi devidamente justificada;*

244.2. *se foram consideradas diferentes soluções de mercado;*

244.3. *se foi comprovada a vantajosidade da solução escolhida e detalhada no TR;*

244.4. *se a estimativa dos quantitativos foi bem definida e acompanhada das respectivas memórias de cálculo e dos documentos comprobatórios.*

245. *A ausência do ETP entre os documentos publicados inicialmente no processo licitatório cria um vácuo informacional, tanto para o cidadão, quanto para o exercício tempestivo do controle externo. Essa opacidade inicial força o auditor a recorrer ao trâmite de solicitação formal de documentos via ofício. Tal procedimento, contudo, impõe um ônus administrativo e temporal desproporcional, caracterizado por um ciclo burocrático de baixa eficiência. A título ilustrativo, os passos para a obtenção do ETP da contratação por parte da equipe deste acompanhamento costumam compreender:*

245.1. *elaboração e expedição do ofício pela equipe de fiscalização;*

245.2. *recebimento e triagem do ofício pelo controle interno ou setor administrativo do órgão auditado;*

245.3. *elaboração de despacho interno para a área técnica responsável;*

245.4. *análise da área técnica e elaboração de sua resposta;*

245.5. *retorno da resposta ao controle interno, que, por sua vez, prepara o ofício de resposta final;*

245.6. *envio da resposta à equipe de fiscalização.*

246. *Dessa forma, evidencia-se que a publicação do ETP, ainda na fase externa da licitação, contribui significativamente para a transparência ativa do planejamento da Administração e para que o controle seja proativo, não apenas reativo e limitado. Licitantes, órgãos de controle e o cidadão comum podem examinar, por exemplo, se os quantitativos estimados são razoáveis e se foram justificados. O controle social, munido de informações, pode questionar, por exemplo, porque uma organização teria a necessidade de adquirir 500 computadores quando o quadro de servidores aptos a utilizá-los é de apenas 300. Em outra situação, um concorrente pode identificar um erro grosseiro no estudo de soluções e impugnar o edital, prevenindo a continuidade de uma licitação com falhas graves.*

247. *Nesse contexto, à luz dos princípios da transparência e da publicidade consagrados na Lei 14.133/2021, bem como a alínea 'b' do inciso XXIII do art. 6º da referida Lei, além das diretrizes da IN SGD/ME 94/2022 e da Resolução CNJ 468/2022, é defensável sustentar que o ETP, ao menos nas contratações de TI e sempre que não houver informações sujeitas a sigilo, deva ser incluído diretamente como documento ou anexo do edital da contratação. Essa prática revela-se mais eficiente do que a mera disponibilização em sítio eletrônico institucional, que nem sempre apresenta adequada usabilidade ou facilidade de acesso ao público externo. Conforme será demonstrado nos próximos parágrafos, tanto entre as organizações do Poder Judiciário quanto entre aquelas integrantes do Sisp, observou-se a opção majoritária por anexar o ETP como documento da própria licitação, reforçando a efetividade da publicidade e da transparência.*

248. *Nesse cenário, das 29 licitações do Poder Judiciário analisadas, 16 publicaram o ETP diretamente no PNCP como documento integrante da licitação, o que corresponde a 55% do total. Entre as 13 organizações restantes, em seis dos casos não foi possível localizar o respectivo ETP em sítio eletrônico de fácil acesso, conforme quadro a seguir. Ainda assim, considerando o conjunto das licitações examinadas, verificou-se que 23 delas, equivalentes a 79,3%, promoveram a publicação tempestiva do ETP.*

Uasg - Organização	Pregão	Uasg - Organização	Pregão
050001 - Superior Tribunal de Justiça	90081/2024 90011/2025	080013 - Tribunal Regional do Trabalho da 12a.Regiao	90003/2025
080010 - Tribunal Regional do Trabalho Da 2ª Região	90027/2025	040001 - Supremo Tribunal Federal	90029/2025
090009 - Justiça Federal de 1a. Instancia - PE	91004/2025		

Quadro 3 - Licitações do Judiciário que não tiveram ETP publicado

249. *No caso das organizações integrantes do Sisp, foram analisadas 73 licitações, das quais 62 já apresentavam o ETP publicado como anexo da licitação, correspondendo a 84,9% do total. Entre as 11 licitações restantes, três disponibilizaram o documento em sítio eletrônico de fácil acesso. Assim, constatou-se que apenas 11% das licitações analisadas (oito casos) deixaram de promover a publicação tempestiva do ETP, conforme quadro a seguir.*

Uasg - Organização	Pregão	Uasg - Organização	Pregão
150182 - Universidade Federal Fluminense	90080/2025	410072 - Ministério das Comunicações	90004/2025
153978 - Instituto Nacional de	90006/2025	130005 - Ministério da Agricultura,	90010/2025

<i>Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira</i>	90024/2025	<i>Pecuária E Abastecimento</i>	
<i>200342 – Departamento da Polícia Federal</i>	90007/2025 90010/2025	<i>250110 - Ministério da Saúde</i>	90355/2024

Quadro 4 - Licitações do Sisp que não tiveram ETP publicado

250. *Nas duas licitações analisadas da Defensoria Pública da União, o ETP foi inicialmente juntado como documento integrante da licitação. O Tribunal de Contas da União, por sua vez, optou por disponibilizar o ETP como documento público no seu sítio eletrônico. Já o Ministério Público não divulgou o edital em sítio eletrônico de fácil acesso, tampouco juntou o ETP como documento da licitação.*

251. *No que se refere aos conselhos de classe profissionais, entre as sete licitações analisadas, duas apresentaram o ETP publicado como documento integrante da licitação, não tendo sido identificada a publicação dos estudos pelas demais entidades em sítio eletrônico de fácil acesso ao público (peça 85, coluna ETP publicado no site).*

252. *No que se refere às estatais regidas pela Lei 13.303/2016, embora a Resolução CGPAR 41/2022 estabeleça que essas organizações devem instituir processo formal para a contratação e a gestão de soluções de TIC, aderente, no que couber, às disposições da IN SGD/ME 1/2019, ou aos normativos que a sucederem, como é o caso da IN SGD/ME 94/2022, constatou-se que apenas uma empresa publicou o ETP diretamente como documento da licitação, não tendo sido identificada a divulgação desse estudo em sítio eletrônico de fácil acesso por nenhuma das organizações analisadas. Nesse cenário, o levantamento abrangeu 20 licitações realizadas por 11 empresas distintas, correspondentes a um volume de recursos fiscalizados de R\$ 911,9 milhões (peça 85, coluna ETP publicado no site).*

253. *Por fim, cabe ressaltar que, embora a publicação do ETP em conjunto com o edital da contratação contribua para reforçar a efetividade da publicidade e da transparência, o gestor deve adotar, como cautela indispensável, a previsão expressa, no instrumento convocatório, da ordem de precedência entre seus anexos. Essa medida é fundamental para mitigar o risco de eventuais divergências entre o ETP e o TR, assegurando que, em caso de conflito, prevaleçam as disposições do TR.*

Conclusão

254. *Desse modo, diante da convergência normativa entre a Lei 14.133/2021, a IN SGD/ME 94/2022 e a Resolução CNJ 468/2022, verifica-se que o ETP não é um documento acessório, mas um componente estruturante do planejamento da contratação, responsável por fundamentar o TR e conferir transparência às decisões administrativas. A omissão desse documento na fase externa da licitação transfere o exercício do controle para um momento posterior, menos eficiente e com maior custo administrativo, além de limitar a atuação de licitantes, cidadãos e órgãos de controle.*

255. *Em contraste, a prática adotada por algumas organizações, ao incorporar o ETP entre os documentos da licitação, demonstra ganhos concretos de transparência e governança, permitindo avaliar a pertinência da demanda, a adequação dos quantitativos, a escolha da solução e a economicidade do gasto. Nessa perspectiva, a publicação tempestiva do ETP, preferencialmente como anexo do instrumento convocatório e ressaltadas hipóteses de sigilo, representa medida compatível com os princípios da publicidade, da eficiência e do controle social, contribuindo para um ambiente de contratações mais racional, proativo e aderente ao interesse público.*

Proposta de encaminhamento

256. *Considerando que os normativos do CNJ e da SGD já estabelecem que o ETP deve ser publicado em sítio eletrônico de fácil acesso até a data de publicação do edital de licitação, e embora se reconheça que a publicação diretamente como documento da licitação seja mais eficiente, com intuito de evitar ocorrências semelhantes futuras, será proposto dar ciência apenas às organizações que deixaram de disponibilizar o ETP em sítio eletrônico de fácil acesso, em desacordo com o art. 34 da IN SGD/ME 94/2022 e com o art. 28 da Resolução CNJ 468/2022.*

V. Análise dos comentários dos gestores

257. *De acordo com o procedimento previsto no art. 14 da Resolução – TCU 315/2020, o relatório preliminar (peça 56) da presente fiscalização foi submetido aos gestores dos órgãos e entidades fiscalizados para que apresentassem comentários sobre o relatório, em especial sobre as propostas de deliberação do TCU.*

258. *Os gestores da SGD/MGI concordaram com o encaminhamento para orientar os órgãos e entidades integrantes do Sisp para que, na elaboração de seus PDTIC, evitem a utilização de termos amplos ou "guarda-chuvas" na definição de seu inventário de necessidades e informou que já estão sendo adotadas medidas para aperfeiçoar o processo de elaboração e monitoramento do PDTIC, como revisão do Guia PDTIC, revisão da Portaria SGD/ME 778/2019 e disponibilização de sistema informatizado para apoiar à elaboração e acompanhamento do PDTIC pelos órgãos do Sisp (peça 87, p. 2-3).*

259. *Os gestores da Seges/MGI não apresentaram objeções às recomendações propostas. Apenas ressaltaram que eventuais alterações na lógica de registro, consolidação ou divulgação das informações do PCA demandariam avaliação quanto à necessidade de adequação dos normativos vigentes, uma vez que tais mudanças podem implicar modificações na dinâmica atualmente estabelecida para a elaboração e consolidação do planejamento das contratações. Ademais, destacaram a existência de uma fila de priorização de evoluções já definida para o sistema Compras.gov.br (peça 89, p. 3-4).*

260. *Dessa forma, não havendo manifestações contrárias ao relatório preliminar, conclui-se pela manutenção das referidas propostas de recomendação neste relatório final.*

VI. Informações Adicionais

VI.1. Pedido de Ingresso como parte interessada

261. *Em 3/2/2026, a empresa IT Protect Serviços de Consultoria em Informática Ltda, por meio de sua representante legal, requereu sua habilitação como terceiro interessado nos autos deste processo (peça 7), tendo em vista sua participação como licitante no Pregão Eletrônico 90032/2025, promovido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Pará – TRE/PA. Este pregão foi objeto de análise ao longo deste acompanhamento, como relatado nos parágrafos 86 a 113.*

262. *Resumidamente, a requerente busca assegurar a continuidade do processo licitatório, alegando que foi conduzido de forma regular e que sua revogação seria injustificada. Além disso, solicita que o TCU reconheça a suficiência da instrução processual e permita a continuidade da contratação (peça 7, p. 42 e 46).*

Natureza do processo em curso e ausência de deliberação do TCU sobre o pregão

263. *O presente trabalho trata de processo de fiscalização do tipo acompanhamento, voltado ao exame de aquisições de TIC em âmbito federal, com escopo abrangendo a totalidade dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e não apenas o órgão contratante (TRE-PA) envolvido no pregão referido pela requerente (90032/2025).*

264. *Até o momento, não há, nestes autos, deliberação desta Corte de Contas acerca da revogação do pregão, tampouco qualquer decisão que imponha ou recomende a revogação do certame em questão. A eventual decisão do órgão gestor de revogar o pregão decorreu de juízo discricionário da própria Administração, após reunião entre seus gestores e a equipe de acompanhamento do TCU, no exercício regular de sua competência, não havendo ato jurisdicional desta Corte que tenha determinado tal revogação.*

265. *Desse modo, não se vislumbra, neste processo de acompanhamento, qualquer decisão do TCU capaz de, por si, produzir lesão a direito subjetivo da empresa licitante.*

Ausência de razão legítima para intervir e de possibilidade de lesão a direito subjetivo por decisão do TCU

266. *A jurisprudência desta Corte, exemplificada a seguir, é clara no sentido de que o simples fato de o representante ou peticionante ter participado de determinado certame licitatório não é suficiente, por si só, para caracterizar a condição de interessado no processo de controle externo que verse sobre o referido certame.*

O deferimento de pedido de ingresso nos autos, na qualidade de interessado, somente deve ocorrer quando comprovada razão legítima para intervir no processo. A mera participação em licitação não gera direito subjetivo que possa ser lesado por eventual deliberação do TCU. (Enunciado, Acórdão 1.769/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo).

O deferimento do pedido de ingresso nos autos do representante, na qualidade de interessado, somente deve ocorrer quando comprovada sua razão legítima para intervir no processo, bem como evidenciada a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio em decorrência da deliberação a ser adotada, o que não se dá tão somente por sua participação como licitante em certame sobre o qual alega indícios de irregularidade. (Enunciado, Acórdão 1.992/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

A habilitação de representante para atuar no processo como interessado requer a demonstração de possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo seu em decorrência de eventual deliberação que venha a ser adotada pelo Tribunal. (Enunciado, Acórdão 1.222/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

A mera participação em certame sobre o qual se alega indicio de irregularidade não confere, por si só, ao licitante, mesmo como autor da representação, a condição de interessado no processo. O ingresso nos autos nessa condição exige a demonstração de razão legítima para intervir no processo ou possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo em decorrência de eventual deliberação do TCU. (Enunciado, Acórdão 1.618/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas)

267. *No caso concreto:*

267.1. *a requerente não demonstra razão legítima específica relacionada ao objeto deste acompanhamento, que é amplo e abrange diversos órgãos e contratações de TIC na Administração Pública Federal, e não apenas o referido pregão em que participou;*

267.2. *não se encontra evidenciada qualquer possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio decorrente de deliberação do TCU neste processo, uma vez que: (i) não houve deliberação desta Corte sobre a revogação do pregão; (ii) não há ato deste Tribunal que impeça a continuidade de eventual nova licitação ou que afaste a participação futura da requerente em certames correlatos; e (iii) eventual prejuízo alegado pela empresa decorre, em tese, de decisão administrativa do órgão contratante, não de ato desta Corte.*

Limites objetivos do processo de acompanhamento

268. *A requerente requer, em síntese, que o TCU: (i) reconheça a regularidade do pregão; (ii) afaste a decisão de revogação tomada pelo órgão gestor; e (iii) assegure a continuidade da contratação.*

269. *Tais solicitações extrapolam o escopo deste acompanhamento. Além disso, não compete ao TCU atuar como instância revisora nos certames licitatórios promovidos pela Administração.*

Considerando que incumbir o TCU da análise dos atos administrativos praticados num processo licitatório, nos quais não se sobressaia o interesse público tem, na prática, o efeito de transformá-lo em nova instância recursal dos certames instaurados nos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, o que não encontra respaldo no direito pátrio. (Acórdão 2663/2016-TCU-Plenário, Relatoria Ministro Bruno Dantas)

270. *O processo de acompanhamento possui natureza predominantemente objetiva e preventiva. Não se trata de processo subjetivo destinado à solução de controvérsia individual entre licitante e Administração, nem de via própria para assegurar suposto direito à manutenção de certame ou à contratação, ainda que a licitante tenha sido classificada e habilitada.*

271. *Nesse contexto, mesmo que se admitisse a existência de discussão sobre a regularidade da revogação do pregão (o que, de todo modo, não é objeto de deliberação nestes autos), a via processual adequada para a licitante questionar o ato administrativo seria, em regra, a própria esfera administrativa interna ou o Poder Judiciário, e não este processo de acompanhamento em curso no TCU.*

Conclusão

272. *Diante do exposto: (i) não há deliberação desta Corte, nestes autos, relativa à revogação do pregão em que a requerente participou; (ii) não se verifica razão legítima específica para o ingresso da empresa como interessada no presente acompanhamento, de escopo abrangente e caráter predominantemente preventivo; (iii) não se evidencia possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio decorrente de decisão do TCU neste processo; e (iv) o fato de a requerente ter participado do certame não a legitima, por si só, ao ingresso como parte interessada, conforme a jurisprudência desta Corte.*

273. *Assim, à luz do Regimento Interno do TCU (art. 146) e da jurisprudência desta Corte, propõe-se o indeferimento do pedido de habilitação da requerente nos autos, na condição de parte interessada.*

VI.2. Capacitação dos gestores

274. *Em consonância com o disposto no art. 173 da Lei nº 14.133/2021, que atribui aos tribunais de contas, por meio de suas escolas de contas, a promoção de eventos de capacitação voltados aos servidores e empregados públicos envolvidos nas contratações públicas, ao longo do ciclo 2025–2026, e com o apoio deste acompanhamento, a AudTI promoveu iniciativas de capacitação direcionadas aos gestores. Essas ações tiveram como propósito o fortalecimento das boas práticas em contratações de TIC, destacando-se, entre elas, a realização de dois workshops on-line, nos quais foram abordados temas relevantes para o aprimoramento da governança e para o aumento da eficiência nas aquisições públicas.*

275. *O primeiro workshop, intitulado "Contratações de SI: o que você não pode negligenciar", foi realizado em 24/7/2025. Seu objetivo principal foi capacitar gestores públicos, auditores e equipes de resposta a incidentes cibernéticos na identificação e mitigação de riscos em aquisições de soluções de segurança da informação. Durante o evento, foram discutidas falhas recorrentes, como planejamento inadequado, ausência de*

requisitos claros e aquisição de ferramentas ineficazes. Além disso, foram apresentados casos práticos e ferramentas, como o Programa de Privacidade e Segurança da Informação da Secretaria de Governo Digital (PPSI/SGD), destacando a importância da governança e da atuação preventiva do TCU. Este workshop integrou o programa PROTEGE-TI, que visa disseminar boas práticas e fortalecer a segurança cibernética no setor público.

276. *Outro destaque foi o workshop "Pesquisa de preços: estratégias e boas práticas", realizado em 30/10/2025. Este evento teve como foco capacitar gestores na elaboração de pesquisas de preços mais realistas e fundamentadas, com vistas a reduzir riscos de antieconomicidade e melhorar a qualidade das aquisições de TIC. Na ocasião, enfatizou-se que a pesquisa de preços é etapa essencial do planejamento das contratações, com impacto direto na economicidade e transparência do gasto público, e que parte dos problemas identificados em fiscalizações decorre de falhas nessa fase.*

277. *O evento abordou boas práticas para pesquisas de preços em contratações de TIC, incluindo análise de mercado, uso de catálogos eletrônicos, comparação entre fornecedores, documentação adequada das cotações e a importância de métodos de cálculo coerentes e critérios de atualização de valores. Exemplos práticos e lições aprendidas foram apresentados para ilustrar como falhas na pesquisa podem comprometer a execução contratual.*

278. *Este workshop marcou o início da série CONTRATA-TI – com previsão de novos eventos ao longo de 2026 – e obteve 1.800 inscritos, mais de 900 participantes simultâneos e mais de 4.500 visualizações. Esses números apontam a relevância e o impacto das ações de capacitação promovidas pela AudTI/TCU, contribuindo para a capacitação contínua das equipes, o fortalecimento da governança e da eficiência nas contratações de TIC.*

VII. Conclusão

279. *O presente trabalho teve por objetivo realizar o acompanhamento de editais para aquisições de bens e serviços de TI por órgãos e entidades da APF a partir de consultas diretas à base de dados do PNCP, além do conhecimento adquirido pela equipe nos acompanhamentos executados nos anos anteriores, nos mesmos moldes deste.*

280. *Durante este ciclo de acompanhamento, foram encaminhados 140 ofícios de requisição aos órgãos ou entidades responsáveis pelas contratações selecionadas para análise com o objetivo de obter informações adicionais referentes ao respectivo processo de licitação. Houve 24 reuniões por meio de videoconferência com 23 organizações diferentes. Além disso, gestores de 40 organizações revogaram e/ou suspenderam 42 editais após a equipe deste acompanhamento ter apresentado os respectivos riscos identificados (parágrafo 18). Decorrente dessa atuação, o total de benefícios quantitativos efetivos possíveis de serem apurados foi de R\$ 487.582.886,97 (parágrafo 23).*

281. *Quanto aos riscos identificados nas licitações, em síntese, o acompanhamento verificou riscos recorrentes e relevantes nos processos de contratação analisados, especialmente relacionados à fragilidade na estimativa e na justificativa dos quantitativos, a fragilidades nas pesquisas de preços, à ausência de critérios transparentes na escolha dos fornecedores e ao uso de orçamentos com elevada dispersão. Além disso, foram identificados riscos específicos associados ao uso de metodologias de medição de serviços, como a UST e modelos similares, quando adotadas em desconformidade com normas e orientações técnicas, bem como à desconsideração de referências de mercado mais vantajosas, como contratações públicas comparáveis e catálogos de soluções padronizadas (parágrafos 29-155)*

282. *Em conjunto, essas fragilidades elevam a probabilidade de sobrepreço, antieconomicidade e desperdício de recursos públicos. Por outro lado, a atuação tempestiva deste acompanhamento, com o diálogo direto com os gestores e a comunicação dos riscos identificados, contribuiu para a suspensão ou revisão de contratações e para a gradual redução de práticas mais críticas, reforçando o papel preventivo do controle e a importância do fortalecimento do planejamento e da governança nas aquisições públicas.*

283. *Considerando o elevado volume de contratações acompanhadas, a análise não se limitou à identificação de riscos específicos de cada contratação. Procedeu-se também à avaliação da governança do planejamento, com ênfase na aderência ao PCA e na sua articulação com o PDTIC, especialmente no âmbito das organizações integrantes do Sisp do Poder Executivo Federal (parágrafos 156-174).*

284. *Nesse contexto, foram identificados achados relevantes: fragilidades na utilização do PCA como instrumento efetivo de planejamento e de governança, bem como de subsídio à elaboração das leis orçamentárias (parágrafos 175-201); ausência de transparência quanto a informações essenciais constantes do PCA (parágrafos 204-211); deficiências no alinhamento entre as contratações realizadas e o PDTIC (parágrafos 214-238); e fragilidade na publicidade do ETP (parágrafos 241-255).*

285. *Para mitigar as distorções identificadas nos PCAs, que resultam frequentemente em valores superestimados e desconectados da realidade orçamentária, a AudTI propõe recomendar à Seges/MGI que avalie alternativas para adequar o PGC e seus normativos, de modo a possibilitar a inclusão no PCA dos valores de manutenção dos contratos continuados e a discriminação dos valores a serem desembolsados especificamente no exercício de referência. Espera-se que a solução desse problema aprimore o PCA para se tornar instrumento efetivo de subsídio à elaboração das leis orçamentárias, conforme preconiza a Lei 14.133/2021, aumentando a previsibilidade das despesas públicas além de aprimorar a transparência e a governança das contratações públicas (parágrafos 202-203).*

286. *Ademais, com o objetivo de aperfeiçoar a transparência na divulgação do PCA, esta unidade técnica propõe recomendar à Seges/MGI que avalie alternativas para aperfeiçoar o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), de forma a viabilizar a disponibilização de todas as informações do DFD, sempre que não houver classificação de sigilo pela organização. Propõe-se, ainda, que seja permitido a todos os usuários o acesso em modo leitura a todas as informações não sigilosas do sistema PGC, bem como a visualização das informações relativas a todas as organizações públicas usuárias do sistema. Espera-se que a solução desse problema contribua para o aumento da transparência do PCA, em conformidade com o que preconiza a Lei 14.133/2021 (parágrafos 212-213).*

287. *Por fim, para mitigar a ocorrência de alinhamentos meramente formais e o uso de justificativas genéricas nas contratações de TIC, a AudTI propõe recomendar à SGD/MGI que oriente os órgãos e entidades integrantes do Sisp para que, na elaboração de seus PDTIC, evitem a utilização de termos amplos ou "guarda-chuvas" na definição de seu inventário de necessidades, esclarecendo que o cumprimento do Decreto 12.198/2024, art. 6º, inciso II e da Portaria SGD 778/2019, art. 6º, inciso III, requer a demonstração de vínculo material das necessidades com problemas de negócio diagnosticados. Espera-se que a solução desse problema aprimore a cultura de planejamento na Administração Pública, transformando o PDTIC em um instrumento efetivo de governança e de priorização das necessidades, reduzindo o risco de desperdício de recursos em*

contratações sem nexos causais com as metas finalísticas das organizações (parágrafos 239-240).

288. *Quanto às fragilidades na publicidade do ETP, será proposto dar ciência às organizações que deixaram de disponibilizar o ETP em sítio eletrônico de fácil acesso, em desacordo com a IN SGD/ME 94/2022 e com a Resolução CNJ 468/2022 (parágrafo 256).*

289. *Relata-se ainda que o relatório preliminar foi submetido aos gestores dos órgãos fiscalizados, conforme o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020. A SGD/MGI concordou com as propostas e informou a adoção de medidas de aperfeiçoamento; a Seges não apresentou objeções. Diante da ausência de manifestações contrárias, mantiveram-se as propostas de recomendação (parágrafos 257-260).*

290. *Por fim, registre-se que o próximo acompanhamento referente ao ciclo 2026–2027 (TC 005.149/2026-6) foi autorizado pelo Acórdão 467/2026-TCU–Plenário, sob a relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.*

VIII. Proposta de encaminhamento

291. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

291.1. *recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020:*

291.1.1. *à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI), para que oriente os órgãos e entidades integrantes do Sisp para que, na elaboração de seus PDTIC, evitem a utilização de termos amplos ou "guarda-chuvas" na definição de seu inventário de necessidades, esclarecendo que o cumprimento do Decreto 12.198/2024, art. 6º, inciso II e da Portaria SGD 778/2019, art. 6º, inciso III, requer a demonstração de vínculo material das necessidades com problemas de negócio diagnosticados;*

291.1.2. *à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI), na condição de presidente do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), em observância aos princípios do planejamento e da transparência estabelecidos no caput do art. 5º da Lei 14.133/2021, para que:*

291.1.2.1. *avalie alternativas para aperfeiçoar Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), de forma a viabilizar a disponibilização de todas as informações do Documento de Formalização da Demanda, incluindo a justificativa da necessidade da contratação, descrição sucinta do objeto e as datas de criação e aprovação, sempre que não houver classificação de sigilo pela organização;*

291.1.2.2. *avalie alternativas para adequar o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) e seus normativos, de modo a possibilitar a inclusão dos valores de manutenção dos contratos continuados e a discriminação dos valores a serem desembolsados especificamente no exercício de referência, no Plano de Contratações Anual; e*

291.1.2.3. *avalie alternativas para que seja permitido a todos os usuários o acesso em modo leitura a todas as informações não sigilosas do sistema PGC, bem como a visualização das informações relativas a todas as organizações públicas usuárias do sistema;*

291.2. *dar ciência ao Ministério da Saúde, ao Ministério das Comunicações, ao Ministério da Agricultura e Pecuária, à Polícia Federal, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e à Universidade Federal Fluminense, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, de que os pregões constantes no Quadro 4 deste relatório não foram publicados em sítio eletrônico de fácil*

acesso até a data de publicação do edital da licitação, conforme determina o art. 34 da Instrução Normativa SGD/ME 94/2022;

291.3. dar ciência ao Supremo Tribunal Federal, ao Superior Tribunal de Justiça, ao Tribunal Regional do Trabalho da 2a. Região, ao Tribunal Regional do Trabalho da 12a. Região e à Justiça Federal em Pernambuco com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, de que os pregões constantes no Quadro 3 deste relatório não foram publicados em sítio eletrônico de fácil acesso até a data de publicação do edital da licitação ou até a conclusão da licitação, em caso de licitação com sigilo do valor estimado, conforme determina art. 28 da Resolução CNJ 468/2022;

291.4. indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o pedido formulado pela sociedade empresária IT Protect Serviços de Consultoria em Informática Ltda (CNPJ 23.378.923/0001-87) para que seja considerada como parte interessada;

291.5. com fundamento no art. 8º, § 3º, inciso III, da Resolução/TCU 294/2018, combinado com o art. 34 da Lei 13.303/2016 e art. 24 da Lei 14.133/2021, classificar como sigilosas as peças 63 e 67 destes autos;

291.6. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no item 291.1;

291.7. informar os seguintes órgãos do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos: Secretaria de Governo Digital e Secretaria de Gestão e Inovação, ambas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Saúde; Ministério das Comunicações; Ministério da Agricultura e Pecuária; Polícia Federal do Ministério da Justiça e Segurança Pública; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Universidade Federal Fluminense; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Tribunal Regional do Trabalho da 2a. Região; Tribunal Regional do Trabalho da 12a. Região; e Justiça Federal em Pernambuco;

291.8. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

I – Contextualização dos trabalhos

Trago à apreciação deste Plenário o sétimo acompanhamento anual realizado sobre as aquisições de bens e serviços na área de tecnologia da informação (TI) promovidas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

2. Este trabalho decorre do Acórdão 316/2025-Plenário, de minha relatoria, e foi conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) no período de 6/3/2025 a 6/3/2026, com o objetivo de efetuar o controle de maneira sistêmica e tempestiva, de mitigar a possibilidade de desperdício de recursos públicos e de fortalecer a expectativa de controle nas contratações de TI da Administração Pública Federal.

3. O acompanhamento realizado compõe uma sequência de fiscalizações anuais executadas pela AudTI desde 2019, em que se verifica o planejamento e a condução das licitações de soluções de TI pela Administração. Para a realização do presente trabalho, a unidade de auditoria efetuou consultas diretas à base de dados do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), realizou pesquisas no Diário Oficial da União e lançou mão do conhecimento adquirido pela equipe nos acompanhamentos executados nos anos anteriores.

4. Neste ciclo, foram analisadas 133 licitações, distribuídas entre as categorias de **hardware** (50 editais), **software** (45 editais) e serviços (38 editais), alcançando um volume de recursos fiscalizados da ordem de R\$ 3,5 bilhões. Esse montante evidencia a escala e a relevância das aquisições de TI no âmbito da Administração Pública Federal e justifica a manutenção de trabalho de acompanhamento contínuo e especializado por parte desta Corte.

5. Merece especial destaque o benefício financeiro estimado de R\$ 487.582.886,97, calculado sobre as contratações em que a atuação preventiva deste Tribunal propiciou a revisão dos respectivos editais. Deve-se mencionar que não foram computados, nesse cálculo do benefício de controle, os valores estimados de certames que foram revogados ou que estavam suspensos por ocasião do encerramento dos trabalhos da equipe. Tais licitações serão acompanhadas ao longo do próximo ciclo de fiscalização.

6. Os valores envolvidos são reflexo evidente da relevância do acompanhamento para o cumprimento da missão do TCU e para o aprimoramento da Administração Pública.

7. Ao longo do ciclo, foram identificados riscos recorrentes e relevantes nos processos de contratação analisados. As fragilidades mais frequentes estiveram associadas à estimativa e à justificativa dos quantitativos, às pesquisas de preços, à ausência de critérios transparentes na escolha dos fornecedores e ao uso de orçamentos com elevada dispersão. Além dessas, foram identificados riscos específicos relacionados ao uso de metodologias de medição de serviços, como a Unidade de Serviço Técnico (UST) e modelos similares, quando adotadas em desconformidade com normas e orientações técnicas, bem como à desconsideração de referências de mercado mais vantajosas, tais como contratações públicas comparáveis e catálogos de soluções padronizadas.

8. Como aponta a unidade técnica, essas fragilidades elevam a probabilidade de sobrepreço, antieconomicidade e desperdício de recursos públicos.

9. A expressividade do resultado do acompanhamento decorre, a meu ver, do fato de a unidade técnica ter priorizado a intervenção antes da concretização das despesas públicas. A execução do controle externo de forma prévia, concentrando-se na análise detalhada dos editais antes que as contratações sejam firmadas, consolida-se como a estratégia mais eficiente para a proteção do Erário.

10. Essa abordagem antecipatória permite a identificação tempestiva de falhas no planejamento, evitando que a administração pública se comprometa com obrigações desvantajosas ou

antieconômicas. Ao focar na raiz do processo de aquisição, o controle prévio impede a consumação de desperdícios e afasta a necessidade de longos e custosos processos de recuperação de valores, os quais se mostram invariavelmente mais complexos de serem remediados após a assinatura dos contratos.

11. Devo destacar também que a forma de trabalho adotada pela AudTI foi pautada intensamente pelo diálogo e pela cooperação institucional, sobretudo por uma postura construtiva e orientadora. Por meio de comunicações formais e reuniões técnicas, os auditores compartilharam suas análises de risco diretamente com os gestores públicos, evidenciando vulnerabilidades críticas, como pesquisas de mercado deficientes e estimativas de quantidades desprovidas de fundamentação adequada.

12. O diferencial dessa atuação reside no respeito à autonomia administrativa, uma vez que a decisão final sobre o prosseguimento do certame foi deixada a cargo das próprias unidades jurisdicionadas. Munidos dessas informações qualificadas, coube aos próprios administradores o exercício da autotutela, resultando na suspensão, revisão ou revogação voluntária de dezenas de licitações viciadas, o que comprova a alta eficácia dessa estratégia de indução de boas práticas.

13. É imperativo compreender, contudo, os limites estruturais dessa modalidade de fiscalização. O instrumento de acompanhamento possui uma natureza eminentemente preventiva e objetiva, desenhado para elevar o nível geral de governança e não para atuar como uma instância de revisão de decisões tomadas em cada caso concreto. Seu propósito é sistêmico, focado na mitigação de riscos globais.

14. Não obstante, essa postura colaborativa não implica ausência de responsabilização. Nas hipóteses em que as orientações são ignoradas e os riscos persistem devido à insistência da gestão em dar continuidade a um processo licitatório flagrantemente irregular, o sistema de controle dispõe de mecanismos corretivos mais severos. Nesses casos específicos, a unidade técnica autua processos apartados de representação, que constituem o veículo processual adequado para tratar de irregularidades individualizadas, permitindo a adoção de medidas cautelares para paralisar a contratação danosa e viabilizando a responsabilização direta dos gestores omissos.

15. Com isso, separa-se o acompanhamento global dos problemas identificados em cada caso concreto.

16. A partir dos registros realizados pela AudTI, pode-se perceber que a realização do certame, com a participação de diversos licitantes, nem sempre é condição suficiente para corrigir orçamentos superestimados. Em outras palavras, a participação de diferentes interessados não forçará, necessariamente e de maneira automática, a redução dos preços aos patamares reais de mercado.

17. A AudTI coletou evidências de que orçamentos referenciais superestimados podem criar uma âncora artificial de preços no certame. Ao identificarem um limite máximo estabelecido de forma injustificada pela administração, as empresas participantes tendem a acomodar suas margens de lucro, oferecendo propostas que orbitam logo abaixo desse teto. A competição, nesses cenários, não favorece a economicidade e resulta em contratações que, embora pareçam disputadas, conduzem a contratações antieconômicas. Passo a tratar de dois exemplos.

18. O Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE/PA) publicou o Pregão Eletrônico 90.032/2025 para a contratação de solução de gerenciamento de exposição cibernética, compreendendo a disponibilização e a renovação de licenças, a implantação da solução, o repasse de conhecimento técnico, o treinamento, bem como a garantia e a manutenção de **softwares**, pelo prazo de 60 meses, com orçamento estimado em R\$ 74,3 milhões. A licitação foi estruturada em dois grupos, com valores estimados de R\$ 4,84 milhões (Grupo 1) e R\$ 69,44 milhões (Grupo 2). Ambos os grupos foram vencidos pela mesma empresa, que apresentou propostas comerciais de R\$ 4,6 milhões (Grupo 1), correspondente à redução de 3,3% em relação ao valor estimado, e de R\$ 67,7 milhões (Grupo 2), representando redução de 2,48% em relação ao valor estimado.

19. A AudTI identificou que o valor unitário médio ponderado estimado para as licenças do Grupo 2 era de R\$ 1.696,87 por unidade, ao passo que contratações realizadas pelo Banco do Brasil e pela Petrobras para o mesmo produto resultaram em valores unitários muito inferiores – a diferença chegava a 821% em relação ao preço praticado pelo Banco do Brasil e 619% em relação à Petrobras.
20. O TRE/PA inicialmente havia contestado a comparação, alegando diferenças de escala, modelo contratual e riscos do Sistema de Registro de Preços, mas, posteriormente, decidiu revogar o certame.
21. No caso do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (Pregão 90.005/2025), a contratação tinha por objeto a aquisição de dois equipamentos de armazenamento com 240 TiB de capacidade cada, dois módulos de expansão de 40 TiB cada, além de serviços de instalação e transferência de conhecimento, totalizando 560 TiB, e orçamento estimado em R\$ 7,3 milhões.
22. A irregularidade identificada pela AudTI foi metodológica: a pesquisa de preços do Ibama comparou valores globais de equipamentos sem normalizar os preços por unidade de capacidade (R\$/TiB). Os equipamentos utilizados como referência na pesquisa tinham capacidades de armazenamento substancialmente distintas das especificadas pelo Ibama, o que tornava a comparação direta entre valores globais tecnicamente inadequada.
23. Como exemplo da distorção gerada, o equipamento contratado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (TRT-4) foi adquirido por R\$ 2,7 milhões com capacidade líquida de 931 TiB – aproximadamente 288% superior à capacidade prevista no Estudo Técnico Preliminar (ETP) do Ibama –, mas seu valor global foi utilizado como referência sem qualquer ajuste proporcional.
24. O parâmetro correto, na visão da AudTI, seria o custo por TiB, que, quando aplicado a contratações públicas comparáveis, evidenciava sobrepreço: o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) adquirira equipamento com 545 TiB por R\$ 1,7 milhão, e a Aeronáutica contratara solução com 363 TiB – capacidade aproximadamente 50% superior à de cada equipamento do Ibama – por cerca de R\$ 1,3 milhão, valor inferior à metade dos R\$ 3,2 milhões estimados pelo Ibama para um equipamento de 240 TiB.
25. O pregão foi realizado em 11 de agosto de 2025 e resultou em redução de apenas 1,7% sobre o valor estimado, o que, associado à baixa competitividade observada – apenas quatro empresas apresentaram propostas abaixo do valor estimado, sendo que três delas não tinham histórico identificável de fornecimento de soluções de armazenamento –, reforçou os riscos apontados.
26. Após reunião com a AudTI, os gestores do Ibama decidiram revogar o pregão. Em 28/11/2025, foi publicada nova licitação (Pregão Eletrônico 90.013/2025) com valor estimado de R\$ 2,6 milhões – redução de aproximadamente 64% em relação à proposta vencedora do certame anterior – e capacidade de armazenamento ampliada para 818 TiB (acréscimo de 46% em relação aos 560 TiB originalmente especificados). O novo certame foi homologado e o objeto foi adjudicado à vencedora pelo valor de R\$ 2.658.244,00.

II – Governança no planejamento das contratações

27. A análise realizada pela AudTI não se limitou à identificação de riscos específicos de cada contratação, mas avaliou também a governança do planejamento das contratações como um todo, tendo registrado quatro achados de auditoria: i) fragilidades no uso do Plano de Contratações Anual (PCA) como instrumento de planejamento, governança e de subsídio à elaboração das leis orçamentárias; ii) ausência de transparência do Documento de Formalização de Demanda (DFD); iii) fragilidades no alinhamento entre as contratações e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC); e iv) fragilidade na publicidade do Estudo Técnico Preliminar.

28. Ao final, foram propostas recomendações à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI) e à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI), na condição de presidente do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), bem como a expedição de ciências sobre a ausência de publicação do ETP a diversas instituições (Ministério da Saúde, Ministério das Comunicações, Ministério da Agricultura e Pecuária, Polícia Federal, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Universidade Federal Fluminense, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região e Justiça Federal em Pernambuco).

29. Manifesto-me de acordo com grande parte das propostas de encaminhamento contidas no relatório de acompanhamento, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir naquilo que não conflita com este voto, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

30. Antes de adentrar em cada achado, é preciso destacar que o processo de planejamento das contratações de tecnologia da informação na Administração Pública Federal tem início com a identificação de uma necessidade vinculada a um problema de negócio ou situação que exija solução. Essa demanda deve ser registrada no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), instrumento tático responsável por elencar e priorizar as necessidades finalísticas com base em critérios objetivos de alinhamento institucional. A estruturação dessa fase inicial atua para mitigar o risco de aquisições reativas, as quais ocorrem de forma não planejada quando baseadas meramente em ofertas de mercado ou tendências tecnológicas passageiras.

31. Com a necessidade prevista no planejamento tático, a área requisitante elabora o Documento de Formalização da Demanda (DFD). Esse artefato tem a função de detalhar a demanda específica e estabelecer sua vinculação formal com o planejamento estratégico da organização. A formalização por meio desse registro documenta a intenção da área técnica de suprir a necessidade identificada, fornecendo os dados e as justificativas que servirão de base para a etapa de consolidação anual do órgão.

32. A partir dos documentos de formalização preenchidos pelas diversas áreas, as demandas são consolidadas para compor o Plano de Contratações Anual (PCA), estruturado a partir da Lei de Licitações e Contratos. Depreende-se, pelas disposições pertinentes da Lei 14.133/2021, que o PCA objetiva agregar as intenções de contratação da organização para o exercício seguinte, ostentando, assim, a função legal de subsidiar a elaboração das leis orçamentárias. A utilização desse instrumento visa compatibilizar o que se pretende adquirir com a capacidade financeira da instituição, além de sinalizar as intenções de compra ao mercado fornecedor e evitar a divisão inadequada de despesas.

33. A sistemática do PCA, no âmbito do Poder Executivo Federal, encontra-se atualmente regulamentada pelo Decreto 10.947/2022. No âmbito do Poder Judiciário, por sua vez, as diretrizes gerais da matéria são disciplinadas pela Resolução CNJ 347/2020, com destaque para as recentes alterações promovidas pela Resolução CNJ 637/2025, as quais acabaram por aproximar, em certa medida, o modelo adotado no Judiciário ao já implementado no Executivo.

34. Somente após a demanda constar no plano anual é que se inicia a confecção do Estudo Técnico Preliminar. Esse estudo corresponde à etapa na qual se realiza o levantamento das alternativas de mercado e se define a solução específica aplicável ao problema. A função desse documento é promover a análise de viabilidade técnica e econômica, comparando a relação de custos e benefícios e o custo total de propriedade das opções disponíveis, para atestar se a contratação atende à necessidade de forma eficiente.

35. Caso a alternativa selecionada seja declarada viável no estudo preliminar, a etapa final do planejamento interno consiste na elaboração do Termo de Referência (TR). Esse artefato compila as definições produzidas ao longo da fase preparatória e detalha os aspectos técnicos da solução escolhida. O documento fornece os elementos materiais para a condução do certame licitatório,

encerrando a sequência de planejamento e viabilizando a publicação do edital para a seleção do fornecedor.

36. Ao examinar esses artefatos, a AudTI registrou que o PCA, no modelo atualmente adotado no âmbito do Poder Executivo Federal, não reflete adequadamente a realidade orçamentária das organizações.

37. Para fundamentar esse achado, a equipe realizou um cruzamento de dados. De um lado, foram coletados, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), os valores totais registrados nos PCAs de 2025 exclusivamente referentes a contratações de Tecnologia da Informação e Comunicação dos órgãos e das entidades do Poder Executivo Federal vinculados ao Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp). De outro, foram extraídos do painel orçamentário de TIC do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) os valores aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o mesmo exercício e para o mesmo conjunto de unidades gestoras.

38. Os números obtidos revelam uma divergência significativa. No caso concreto, relativo ao exercício de 2025, a LOA foi aprovada em abril de 2025 e os dados do PCA foram extraídos em 20/8/2025, ou seja, pressupõe-se que o PCA já estivesse revisado. Isso porque, de acordo com o Decreto 10.947/2022, o PCA pode – leia-se deve – ser revisado e alterado para que esteja adequado ao orçamento aprovado para aquele exercício (art. 15, inciso II).

39. A despeito disso, observou-se que o somatório do orçamento aprovado para despesas de TIC em 2025 superava R\$ 6 bilhões, ao passo que o total de contratações de TIC registradas nos PCAs para o mesmo período ultrapassava R\$ 16 bilhões. Em termos práticos, o volume de intenções de contratação foi 2,68 vezes superior à dotação orçamentária efetivamente aprovada.

40. A AudTI identificou que a causa desse descompasso pode ser explicada em duas fragilidades estruturais do próprio modelo de elaboração do PCA no âmbito do Poder Executivo Federal. A primeira é a ausência de previsão, nos normativos vigentes, de registro dos contratos continuados. O PCA do Poder Executivo consolida apenas as novas contratações planejadas, omitindo as despesas com a manutenção dos contratos já em vigor, que consomem parcela significativa do orçamento disponível. A segunda fragilidade é metodológica: o sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) exige que seja indicado o valor total estimado do contrato, independentemente de sua duração. Isso faz com que contratos plurianuais sejam registrados pelo seu valor global, quando o que efetivamente impacta o orçamento do exercício é apenas a parcela a ser desembolsada naquele ano.

41. Como boa prática, a equipe destacou que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio de normativo que disciplina o PCA dos órgãos do Poder Judiciário, exige expressamente que o plano consolide não apenas as novas demandas, mas também as prorrogações contratuais que os órgãos pretendam realizar, e determina que conste do plano tanto a estimativa do valor global da contratação quanto o valor a ser efetivamente desembolsado no ano de referência. Idêntica orientação também é adotada por esta Corte de Contas.

42. Quando o PCA não reflete adequadamente a realidade orçamentária, ele deixa de cumprir sua função essencial de apoiar o planejamento e a priorização das aquisições. Assim, proponho recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI), gestora do sistema PGC, que avalie alternativas para adequar o sistema e seus normativos de modo a permitir, de um lado, a inclusão dos valores de manutenção dos contratos continuados no PCA e, de outro, a discriminação dos valores a serem efetivamente desembolsados no exercício de referência, em contraste com o valor global do contrato.

43. Passando para o segundo achado de auditoria, a Lei 14.133/2021 determina que o PCA seja elaborado com base nos DFDs e que o plano resultante seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, devendo também constar do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). A lógica subjacente a essa exigência é clara: o planejamento das contratações

públicas deve ser transparente, permitindo que o mercado fornecedor, os órgãos de controle e a sociedade em geral compreendam o que a Administração pretende adquirir, por que e com que grau de urgência.

44. Entretanto, a AudTI aponta que essa transparência é apenas formal, pois as informações efetivamente disponibilizadas ao público são insuficientes para que qualquer desses atores compreenda adequadamente a natureza e a justificativa das demandas registradas.

45. O primeiro problema identificado diz respeito à qualidade das descrições dos itens publicados no PNCP. A equipe de auditoria constatou que os campos exibidos na interface pública do portal não correspondem à descrição sucinta do objeto, mas sim à classe de materiais ou ao grupo de serviços dos sistemas de catalogação do governo federal.

46. Na prática, isso significa que uma necessidade que deveria ser identificada de forma compreensível – como, por exemplo, a proteção de informações, o acesso a banco de dados ou a implantação de um sistema de gestão – aparece no portal com denominações genéricas como “*Serviços de Licenciamento e Contratos de Transferência de Tecnologia*”.

47. A equipe constatou que a descrição sucinta do objeto só é obtida mediante o **download** de uma planilha em formato CSV, o que já impõe uma barreira técnica ao cidadão comum e ao mercado em geral. Mas, mesmo quem realiza esse procedimento adicional, encontra apenas parte das informações necessárias para uma compreensão integral da demanda.

48. Campos essenciais para avaliação do planejamento, como a justificativa da necessidade que motivou a contratação e o grau de prioridade da demanda, não constam nem da interface do portal, nem da planilha disponibilizada para **download**. Essas informações, que integram os campos obrigatórios do DFD conforme o art. 8º, incisos II e VI, Decreto 10.947/2022, permanecem restritas ao ambiente interno do PGC, inacessíveis ao público externo.

49. Antes de prosseguir, cabe uma observação sobre a expressão “*descrição sucinta do objeto*”, constante do art. 8º, inciso II, do Decreto 10.947/2022. Embora a redação possa sugerir a indicação de uma solução específica, o DFD de que trata o art. 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021 integra a etapa inicial do planejamento da contratação e tem por finalidade registrar a necessidade administrativa e permitir a estimativa preliminar dos recursos necessários ao seu atendimento. Nessa fase, a solução ainda não está definitivamente definida, podendo ser revista ou aperfeiçoada ao longo da elaboração do ETP. Assim, a descrição constante do DFD representa apenas uma expectativa inicial de solução, formulada com base nas informações disponíveis naquele momento.

50. Essa dinâmica é compatível com a lógica do processo de planejamento, concebido como atividade progressiva de amadurecimento da contratação. No âmbito das etapas subsequentes, especialmente durante a elaboração do ETP e do TR, podem surgir alternativas mais adequadas, eficientes ou econômicas para atender à necessidade identificada. Nesses casos, é natural e legítima a revisão da solução inicialmente prevista no DFD, sem que isso represente falha de planejamento. Ao contrário, tal evolução decorre do aprofundamento das análises técnicas realizado ao longo do processo.

51. Uma segunda lacuna relevante identificada pela AudTI refere-se à ausência de informações temporais sobre as demandas registradas no PNCP. O portal não disponibiliza a data de criação da demanda nem o momento em que ela foi incluída no PCA. Essa omissão compromete a capacidade de avaliação da tempestividade do planejamento, que é uma das dimensões mais importantes da governança das contratações.

52. A lógica do Decreto 10.947/2022 é que as demandas sejam registradas no exercício anterior ao da efetiva contratação, dentro dos prazos estabelecidos, de modo a assegurar previsibilidade e aderência ao ciclo orçamentário. O próprio decreto, reconhecendo a impossibilidade de prever todas as necessidades com antecedência, admite a alteração do PCA durante o ano de execução, desde que com justificativa aprovada pela autoridade competente.

53. Sem as datas de criação e inclusão das demandas, porém, não é possível distinguir quais itens foram registrados tempestivamente (dentro do planejamento regular) e quais foram incluídos posteriormente, ao amparo da exceção legal. Isso impede tanto a avaliação da regularidade do processo de planejamento quanto a identificação de padrões de contratação reativa, nos quais a demanda só surge depois que a decisão de comprar já foi tomada.

54. A terceira fragilidade identificada no achado transcende o PNCP e atinge o próprio sistema PGC. A equipe de auditoria verificou que o sistema não permite, ao usuário externo à organização, o acesso, mesmo que em modo somente leitura, aos DFDs de outros órgãos e entidades. Cada usuário pode visualizar apenas as demandas formalizadas pela sua própria instituição.

55. Essa restrição compromete não apenas o controle externo e o controle social, mas também a capacidade de análise comparativa entre órgãos, que seria valiosa para identificar padrões de planejamento, boas práticas e distorções recorrentes.

56. O conjunto dessas lacunas – descrições genéricas na interface pública, ausência de justificativas e graus de prioridade na planilha disponibilizada, inexistência de informações temporais e impossibilidade de acesso amplo ao sistema PGC – configura um quadro em que a obrigação legal de publicidade do PCA é atendida apenas em sentido formal. O plano existe, está publicado, mas o que está publicado não é suficiente para que qualquer agente externo compreenda o que a Administração pretende fazer, por que pretende fazer, com que urgência e se o fez de maneira tempestiva.

57. Por essa razão, em concordância com a AudTI, proponho recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI), em interação com o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), que avalie alternativas para aperfeiçoar o PNCP de modo a viabilizar a disponibilização de todas as informações do DFD (art. 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021), incluindo a justificativa da necessidade, a descrição sucinta do objeto (expectativa da solução) e as datas de criação e aprovação de inclusão no PCA, sempre que não houver classificação de sigilo atribuída pela organização. Note-se a importância de que tais alternativas devem contemplar a estrutura de integração ao PNCP dos sistemas próprios relacionados à operacionalização do PCA, incluindo não apenas o PGC, mas, também, outros utilizados pelos demais Poderes e entes federados.

58. Em caráter adicional, propõe-se recomendar à Seges/MGI que o acesso ao sistema PGC em modo leitura seja estendido a todos os usuários e, inclusive, disponibilizado para consulta pública externa ao Poder Executivo Federal, com possibilidade de visualização das informações relativas a todas as organizações públicas usuárias, para os registros não sigilosos.

59. Passando para o terceiro achado de auditoria, por definição o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) não tem por função indicar de antemão quais produtos ou serviços serão adquiridos, mas sim registrar, de forma estruturada e priorizada, os problemas institucionais que a tecnologia da informação deve contribuir para resolver, com base em diagnóstico vinculado ao planejamento estratégico da organização.

60. A AudTI registrou fragilidades nonexo causal material entre o objeto adquirido e a necessidade descrita no PDTIC. Das 52 contratações analisadas, vinte e duas não estabeleciam vínculo satisfatório entre o que foi contratado e qualquer necessidade específica, concreta e diagnosticada no plano diretor. Por exemplo, em um certame realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a compra de equipamentos de armazenamento de dados foi vinculada a objetivos descritos como “adotar soluções genéricas de TIC” e “garantir o nivelamento tecnológico dos projetos institucionais”. Isso evidencia a ausência de diretriz específica capaz de justificar o investimento em expansão de capacidade de armazenamento.

61. Três fatores podem explicar a fragilidade.

62. O primeiro é a tendência de o gestor formular o PDTIC com descrições propositalmente abrangentes como mecanismo de proteção contra a necessidade de revisões constantes do documento.

Como o plano tem vigência plurianual, geralmente de dois a quatro anos, e o ambiente tecnológico muda rapidamente, gestores tendem a adotar termos abrangentes que possam acomodar demandas futuras ainda não previstas, sem a necessidade de atualização formal do instrumento.

63. O segundo fator é uma inversão cultural no uso do instrumento: em vez de o PDTIC ser a fonte da qual emanam as contratações, ele passa a ser consultado apenas depois que a decisão de adquirir determinada solução já foi tomada, funcionando como requisito burocrático a ser preenchido. Nessa lógica, o gestor não parte de um problema diagnosticado para chegar a uma solução; parte de uma solução e busca retrospectivamente algum item do PDTIC com redação suficientemente vaga para justificar a aquisição.

64. O terceiro fator é a fragilidade conceitual dos próprios normativos: tanto o Decreto 12.198/2024 quanto a Portaria SGD 778/2019 limitam-se a exigir que o PDTIC contenha um inventário de necessidades priorizado, sem definir o que constitui uma necessidade válida.

65. Quando o PDTIC não orienta as contratações a partir de diagnósticos reais, a Administração fica vulnerável à indução de demanda por parte do mercado fornecedor. Soluções modernas e sofisticadas podem ser adquiridas não porque resolvem problemas institucionais identificados, mas porque foram bem apresentadas por um fornecedor ou porque estão na moda tecnológica do momento. Isso aumenta o risco de desperdício de recursos públicos com ferramentas subutilizadas, sobrepostas a outras já existentes ou simplesmente inadequadas aos processos da organização.

66. Por essa razão, concordando com a unidade técnica, proponho recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI), na qualidade de órgão central do Sisp e responsável pela orientação normativa sobre o PDTIC, que oriente os órgãos e as entidades integrantes do Sisp a evitar, na elaboração de seus planos diretores, a utilização de termos amplos na definição do inventário de necessidades, esclarecendo que o cumprimento das normas vigentes (Decreto 12.198/2024 e Portaria SGD 778/2019) exige a demonstração de vínculo material das necessidades com problemas de negócio efetivamente diagnosticados.

III – Momento de divulgação do Estudo Técnico Preliminar

67. Passo a tratar do quarto e último achado de auditoria: fragilidades na publicidade do Estudo Técnico Preliminar (ETP). Como já ressaltado nesta deliberação, o ETP ocupa posição central no planejamento das contratações públicas, pois refere-se a documento que viabiliza o levantamento das alternativas de mercado disponíveis e orienta a definição da solução mais adequada ao problema identificado pela Administração. É por meio do ETP que se realiza a análise de viabilidade técnica e econômica da contratação, com a comparação entre as opções existentes sob o prisma da relação custo-benefício e do custo total de propriedade, de modo a atestar se a contratação pretendida tem condições de atender, de forma eficiente, à necessidade que a motivou.

68. O ETP não é, portanto, um documento acessório ou meramente formal. O estudo insere-se na fase interna do processo licitatório, momento em que a Administração estrutura de maneira minuciosa a contratação a ser celebrada. É nessa etapa que se revela o interesse público subjacente à futura contratação e se estabelecem os fundamentos que embasarão a elaboração do Termo de Referência, justificando as escolhas realizadas, as exigências técnicas definidas e os detalhes relacionados aos itens a serem licitados. A Lei 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XXIII, alínea “b”, confirma essa relação de dependência ao estabelecer que o Termo de Referência deve fazer referência direta ao ETP correspondente.

69. Embora o ETP seja estruturante para o planejamento contratual, o TCU consolidou o entendimento, a partir do Acórdão 2.273/2024-Plenário, de minha relatoria, de que a Lei 14.133/2021

não impõe que esse documento seja incluído como anexo do instrumento convocatório. Como consta no voto que proferi, a publicação do ETP em conjunto com o edital não configura obrigação legal decorrente do texto da Lei de Licitações.

70. Não se identifica, no texto da Lei 14.133/2021, qualquer comando normativo que imponha a obrigatoriedade de o Estudo Técnico Preliminar (ETP) integrar, na qualidade de anexo, o edital de licitação. Ao revés, a regulamentação federal veiculada pela Instrução Normativa Seges 58/2022 admite, expressamente, em seu art. 13, a possibilidade de classificação do documento como sigiloso, observados os parâmetros estabelecidos pela Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Ademais, a própria Nova Lei de Licitações e Contratos contempla disposição que sinaliza, de forma inequívoca, para a não compulsoriedade de sua juntada ao instrumento convocatório, ao prever a divulgação dos documentos da fase preparatória no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) apenas após a homologação do certame, quando tais documentos não houverem integrado o edital e seus anexos, nos seguintes termos:

“Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

[...]

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.”

71. Embora a divulgação do ETP como anexo do edital não encontre vedação expressa no ordenamento jurídico, sua adoção suscita ponderações de ordem prática e jurídica que recomendam cautela. A primeira delas refere-se ao elevado risco de inconsistências entre o conteúdo do estudo técnico preliminar e o projeto básico ou termo de referência, uma vez que estes instrumentos, elaborados em momento posterior do planejamento, podem redefinir, complementar ou detalhar soluções inicialmente concebidas no ETP. A coexistência de informações divergentes tende a comprometer a clareza documental e a segurança jurídica do procedimento licitatório.

72. Outra preocupação reside na indevida inserção, no ETP, de critérios de habilitação ou julgamento que deveriam constar, necessariamente, do edital e/ou do termo de referência. Situações dessa natureza, tal como verificado no âmbito do mencionado Acórdão 2.273/2024-Plenário, podem induzir licitantes a erro, ocasionando a apresentação de propostas desacompanhadas da documentação exigida, em prejuízo à competitividade e à regularidade do certame.

73. Também merece destaque a necessidade de compatibilização superveniente do estudo técnico preliminar caso o termo de referência ou o projeto básico promovam alterações relevantes nas premissas inicialmente delineadas. Nessa hipótese, a manutenção do ETP como anexo editalício exigiria revisão constante do documento, gerando retrabalho administrativo desnecessário e incremento dos custos operacionais da fase preparatória.

74. Some-se a isso o potencial aumento do número de pedidos de esclarecimento e impugnações ao edital fundamentados em informações constantes do ETP, muitas vezes de caráter exploratório, prospectivo ou meramente justificativo, ampliando o espectro de controvérsias interpretativas e contribuindo para o prolongamento do procedimento licitatório.

75. Por fim, há de se considerar que o estudo técnico preliminar abriga uma multiplicidade de informações que nem sempre despertam interesse direto dos potenciais concorrentes, circunstância que tende a aumentar, sem benefício proporcional, o volume documental submetido à análise dos licitantes. Tal excesso informacional pode elevar os custos de transação com o setor público, tornando mais onerosa e complexa a formulação das propostas.

76. Esse último aspecto merece exame mais detido à luz dos treze elementos previstos no art. 18, § 1º, da Lei 14.133/2021. Com efeito, diversos dos tópicos exigidos pelo legislador – como a demonstração do alinhamento ao plano anual de contratações, o levantamento de mercado, a justificativa técnica e econômica da solução escolhida, as memórias de cálculo das estimativas de quantitativos e a análise de alternativas possíveis – possuem finalidade precipuamente interna e gerencial, voltada à fundamentação da tomada de decisão administrativa. Tais elementos, embora essenciais para a motivação do ato administrativo e para a aferição da viabilidade da contratação, nem sempre guardam pertinência direta com a elaboração das propostas pelos particulares, circunstância que reforça a conveniência de se avaliar, caso a caso, a necessidade de sua divulgação integral no contexto do edital.

77. Este Tribunal ressaltou, ainda, que a publicação do ETP não apresenta qualquer irregularidade, desde que as informações nele contidas não sejam sigilosas ou sensíveis e que eventuais conflitos com o Termo de Referência sejam previamente mitigados.

78. A despeito da ausência de obrigatoriedade legal expressa de inclusão do ETP como anexo do edital, os normativos infralegais que disciplinam as contratações de tecnologia da informação estabelecem exigências próprias quanto à publicidade do documento. A Instrução Normativa SGD/ME 94/2022, que regula o processo de contratação de soluções de TI pelos órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) do Poder Executivo Federal, determina, em seu art. 34, que o ETP deve ser publicado em sítio eletrônico de fácil acesso até a data de publicação do edital de licitação, respeitadas as disposições relativas ao sigilo de informações.

79. Na mesma linha, a Resolução CNJ 468/2022, que disciplina as contratações de TI pelos órgãos sob controle administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Justiça, prevê obrigação análoga em seu art. 28, estabelecendo prazo idêntico para a publicação do estudo ou, nos casos de licitação com sigilo do valor estimado, até a conclusão do certame.

80. A fiscalização conduzida pela AudTI identificou que a publicidade do ETP ocorreu de forma incompleta ou intempestiva em parcela das licitações analisadas. Das 29 licitações do Poder Judiciário examinadas, seis não apresentaram o ETP publicado em sítio eletrônico de fácil acesso, o que representa descumprimento das diretrizes da Resolução CNJ 468/2022. Entre os órgãos integrantes do Sisp, das 73 licitações analisadas, oito deixaram de disponibilizar o ETP com a antecedência exigida pela IN SGD/ME 94/2022.

81. A despeito disso, por todas as considerações feitas anteriormente, deixo de acolher as propostas de ciência aos órgãos e às entidades jurisdicionados sobre a inobservância do art. 28 da Resolução CNJ 468/2022, bem como do art. 34 da IN SGD/ME 94/2022, pois entendo que os dispositivos desses atos normativos que preconizam a publicação do ETP em conjunto com o edital precisam ser interpretados em conjunto com o art. 54, § 3º, da Lei 14.133/2021, e com o entendimento adotado no bojo do Acórdão 2.273/2024-Plenário, no sentido de que não é obrigatória a divulgação do ETP como anexo do edital nem, tampouco, sua disponibilização no momento de abertura do certame.

82. Em suma, não há, na Lei 14.133/2021, nenhuma disposição que imponha a inclusão do estudo técnico preliminar como anexo obrigatório do edital de licitação. Ao contrário, o art. 54, § 3º, da referida lei prevê a disponibilização do ETP, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação, apenas após a homologação do certame, circunstância que evidencia não haver determinação legal para sua divulgação prévia como elemento integrante do instrumento convocatório. Trata-se, portanto, de documento preparatório da contratação, cuja função primordial é subsidiar a definição da solução mais adequada para atender ao interesse público, não se confundindo, necessariamente, com os anexos do edital.

83. Nada obstante, a inexistência de obrigatoriedade legal não se traduz em vedação à divulgação antecipada do ETP. Desde que ausentes restrições de sigilo e observadas razões de conveniência administrativa, transparência e governança, mostra-se legítima sua disponibilização em

sítio eletrônico de amplo acesso, inclusive para fomentar o controle dos atos de gestão pela sociedade e para conferir maior publicidade ao processo decisório. O que se afasta, portanto, é a compreensão de que tal providência constitua imposição legal ou requisito de validade do certame.

84. Nesse contexto, proponho dar ciência ao Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos de que:

a) a Lei 14.133/2021 não impõe a inclusão do estudo técnico preliminar como anexo obrigatório do instrumento convocatório, tampouco estabelece sua divulgação em sítio eletrônico de amplo acesso como requisito prévio à publicação do edital de licitação, sem prejuízo da possibilidade de a Administração, no exercício de sua discricionariedade e observados eventuais critérios de sigilo legalmente admitidos, promover sua disponibilização por razões de transparência e governança; e

b) o art. 28 da Resolução CNJ 468/2022 e o art. 34 da Instrução Normativa SGD/ME 94/2022 devem ser interpretados em conformidade com o art. 54, § 3º, da Lei 14.133/2021, de modo que a disponibilização do estudo técnico preliminar em sítio eletrônico de amplo acesso não se confunda com sua obrigatória integração ao edital como anexo do instrumento convocatório.

85. Como medida correlata, entende-se pertinente recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) que avalie alternativas de parametrização técnica aptas a viabilizar, no âmbito da integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que o sistema Compras.gov.br permita a inserção específica dos documentos referidos no § 3º do art. 54 da Lei 14.133/2021 em momento posterior à homologação da licitação.

86. Isso porque a atual indisponibilidade de inclusão posterior desses documentos pode induzir os gestores públicos a adotarem, como estratégia operacional para cumprimento da referida obrigação legal, a inserção antecipada dos arquivos correspondentes ao ETP e aos demais artefatos da fase preparatória já no momento do cadastro da licitação no sistema, circunstância que nem sempre se revela compatível com a lógica procedimental e operacional da contratação.

87. Após exame dos temas suscitados pela equipe de fiscalização acerca do ETP, avalio que parte relevante das controvérsias decorre da ausência de balizas mais objetivas sobre sua função, momento de elaboração e interação com os demais artefatos de planejamento da contratação. Permito-me tecer breves considerações sobre toda a processualística envolvendo o ETP no contexto da etapa preparatória da contratação.

88. É possível extrair da própria Lei 14.133/2021 alguns parâmetros interpretativos aptos a conferir maior racionalidade ao instituto. O art. 6º, inciso XX, do referido normativo define o ETP como o “*documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação*”, destinado a caracterizar o interesse público envolvido, identificar a melhor solução e “*dar base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação*”. Tal definição evidencia que o ETP não constitui mera formalidade burocrática, mas instrumento de suporte à tomada de decisão administrativa, podendo inclusive concluir pela inconveniência ou inviabilidade da contratação, situação raramente vista nos processos de compras governamentais.

89. À luz dessa compreensão, parece recomendável adotar lógica progressiva de aprovação da fase preparatória, evitando-se a prática, por vezes observada, de aprovação única e concentrada de todos os artefatos internos ao final do processo. Em juízo preliminar, revela-se mais coerente com a sistemática da Lei 14.133/2021 a realização de três momentos decisórios distintos: uma primeira aprovação ao término do documento de formalização da demanda (DFD), para validação da necessidade administrativa; uma segunda ao final do ETP, voltada à confirmação da viabilidade da contratação, da solução escolhida e da modelagem a ser adotada na licitação; e uma terceira, ao final do termo de referência ou projeto básico, para aprovação definitiva da especificação do objeto e dos requisitos da contratação.

90. Tal sistemática reforça a governança do planejamento e evita o dispêndio prematuro de recursos na elaboração de termos de referência ou projetos básicos para soluções que possam, ao final, revelar-se inadequadas ou inviáveis.

91. Com efeito, a própria definição legal do ETP parece afastar a possibilidade de elaboração do termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) antes de sua conclusão e aprovação. Ao consignar que tais documentos serão elaborados “*caso se conclua pela viabilidade da contratação*”, o legislador condicionou logicamente a confecção do TR/PB à prévia análise do ETP.

92. Não parece compatível com essa racionalidade elaborar especificações detalhadas, quantitativos e demais elementos técnicos da contratação sem que a Administração tenha previamente validado a necessidade, a conveniência e a solução mais adequadas ao interesse público. O termo de referência ou projeto básico deve detalhar tecnicamente uma solução já reputada viável, e não servir como instrumento para descobri-la.

93. Também não vislumbro incompatibilidade entre a natureza do ETP e sua eventual revisão ao longo da fase interna. Sendo o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento, é natural que possa ser ajustado diante de novas informações, resultados de pesquisas de mercado ou aperfeiçoamentos da modelagem contratual, hipótese em que os reflexos das alterações deverão recair sobre o termo de referência ou projeto básico. O planejamento da contratação, sobretudo em objetos mais complexos, não deve ser compreendido como processo rígido e linear, mas como dinâmica de amadurecimento progressivo da solução escolhida.

94. Nesse sentido, são precisas as palavras da especialista Tatiana Camarão¹:

“Como se pode observar, o TR tem um vínculo indissociável com o ETP. Ocorre que é possível que tenhamos um TR que apresente algumas informações destoantes do ETP, pois foi atualizado em decorrência do amadurecimento e refinamento da descrição.

Ora, se as soluções sugeridas não se apresentam mais adequadas, não há necessidade de se retornar ao ETP para refazê-lo. Basta explicar o motivo da alteração no processo e seguir em frente, visto que o mais importante é o TR estar em sintonia com o pedido da área demandante.”

95. Assim, impõe-se cautela ao controle externo na apreciação de estudos técnicos preliminares ainda durante a fase interna da contratação. Isso porque o ETP constitui documento próprio da etapa inicial do planejamento, cuja natureza é eminentemente prospectiva e sujeita a aperfeiçoamentos sucessivos à medida que a Administração aprofunda o conhecimento do mercado, amadurece a modelagem da contratação e refina a compreensão da solução mais adequada ao interesse público. Não raramente, o próprio estudo pode conduzir à revisão substancial da solução inicialmente cogitada ou mesmo à conclusão pela inviabilidade da contratação, hipótese em que o certame nem sequer chegará a ser instaurado.

96. Nesse contexto, a análise de um ETP ainda em elaboração pode implicar, em alguma medida, controle prévio sobre uma contratação ainda não consolidada e sobre escolhas administrativas potencialmente transitórias. Por essa razão, sem prejuízo da atuação preventiva em situações de manifesta ilegalidade ou risco relevante ao interesse público, parece recomendável que o controle externo reconheça o caráter evolutivo da fase preparatória, evitando juízos definitivos acerca de modelagens ainda sujeitas a revisão antes da consolidação do termo de referência, do projeto básico ou mesmo da decisão final de contratar.

97. Por fim, em relação ao papel da autoridade competente, parece adequado compreender que as conclusões do ETP não possuem caráter absolutamente vinculante. Embora a manifestação técnica da equipe de planejamento constitua importante elemento de motivação, a autoridade competente poderá, de forma fundamentada, acolher ou rejeitar a conclusão sobre a viabilidade da contratação,

¹ CAMARÃO, Tatiana. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. 1, p. 365.

determinar complementações ou mesmo solicitar a reelaboração do estudo. O ETP deve qualificar a decisão administrativa, e não a substituir.

98. Com fundamento nessas questões, também proponho dar ciência ao Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos de que:

- a) à luz do art. 6º, inciso XX, da Lei 14.133/2021, o estudo técnico preliminar constitui a primeira etapa do planejamento da contratação e serve de base à elaboração do termo de referência ou projeto básico, os quais pressupõem conclusão prévia quanto à viabilidade da contratação;
- b) a elaboração do termo de referência ou projeto básico antes da conclusão e aprovação do estudo técnico preliminar pode comprometer a racionalidade do planejamento da contratação, na medida em que tais artefatos destinam-se ao detalhamento técnico de solução previamente reputada viável; e
- c) o estudo técnico preliminar, por possuir natureza preparatória e dinâmica, admite revisões ao longo da fase interna da contratação, em razão do amadurecimento da solução, dos resultados das pesquisas de mercado ou de ajustes na modelagem contratual, hipótese em que eventuais alterações devem refletir nos demais artefatos de planejamento.

99. Adicionalmente, proponho recomendar ao Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que avaliem a conveniência de prever, como boa prática de governança, a realização de validações progressivas da fase preparatória da contratação, com manifestação da autoridade competente ao término do documento de formalização da demanda, do estudo técnico preliminar e do termo de referência ou projeto básico, especialmente em contratações complexas ou de elevado risco, de modo a conferir maior racionalidade ao planejamento da contratação.

IV – Da apreciação de pedido de ingresso nos autos como interessada

100. Por fim, informo que a sociedade empresária IT Protect Serviços de Consultoria em Informática Ltda. requereu sua habilitação como parte interessada nos presentes autos, alegando ter participado do Pregão Eletrônico 90.032/2025, promovido pelo TRE/PA, certame que foi objeto de análise no âmbito deste acompanhamento. A requerente sustenta que o processo licitatório foi conduzido de forma regular, que sua revogação teria sido injustificada e que o TCU deveria reconhecer a suficiência da instrução processual e assegurar a continuidade da contratação.

101. O pedido não merece acolhimento. O presente processo tem natureza de acompanhamento, modalidade fiscalizatória voltada ao exame sistemático e preventivo de aquisições de bens e serviços de tecnologia da informação em âmbito federal. Seu escopo é, portanto, amplo e objetivo, não se tratando de processo subjetivo destinado à solução de controvérsia individual entre licitante e Administração.

102. A circunstância de que determinado pregão tenha sido analisado no curso do acompanhamento não transforma esse processo em via adequada para que o licitante participante questione decisões administrativas do órgão contratante ou postule a manutenção do certame.

103. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que o deferimento do pedido de ingresso nos autos, na condição de interessado, exige a demonstração cumulativa de dois requisitos: razão legítima para intervir no processo e possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo próprio em decorrência de deliberação a ser adotada pelo TCU. A mera participação em certame licitatório sobre o qual se discute eventual irregularidade não é, por si só, suficiente para conferir ao licitante a condição de interessado no respectivo processo de controle externo, conforme reiteradamente afirmado nos Acórdãos 1.769/2022, 1.992/2021, 1.222/2024 e 1.618/2025, todos do Plenário.

104. No caso concreto, nenhum dos requisitos está presente. Quanto à razão legítima para intervir, a requerente não demonstra interesse específico relacionado ao objeto deste acompanhamento, que é abrangente e se volta ao exame de diversas contratações de TI em múltiplos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. O fato de ter participado de um dos pregões analisados não lhe confere posição diferenciada em relação ao conjunto da fiscalização, cujo alcance transcende em muito o certame individualizado em que a empresa atuou como licitante.

105. Quanto à possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, tampouco se verifica a condição exigida pela jurisprudência desta Corte. Não há, nos presentes autos, qualquer deliberação do TCU acerca da revogação do Pregão Eletrônico 90.032/2025, nem ato desta Corte que tenha determinado ou recomendado tal revogação. A decisão de revogar o certame decorreu de juízo discricionário do próprio TRE/PA, tomado após reunião com a equipe de acompanhamento, no exercício regular das competências do órgão gestor.

106. Portanto, com fundamento no art. 146, § 2º, do Regimento Interno do TCU, indefiro o pedido formulado pela sociedade empresária IT Protect Serviços de Consultoria em Informática Ltda. (CNPJ 23.378.923/0001-87) para que seja admitida como parte interessada nos presentes autos.

Diante do exposto, VOTO para que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1532/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.652/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Agência Nacional de Saúde Suplementar; Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Banco Central do Brasil; Caixa Econômica Federal; Câmara dos Deputados; Casa da Moeda do Brasil; Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A; Comando da Aeronáutica; Comando da Marinha; Comando do Exército; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF; Companhia Docas do Rio de Janeiro; Conselho Federal de Enfermagem; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Santa Catarina; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Norte; Defensoria Pública da União; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Fundação Nacional dos Povos Indígenas; Fundação Universidade Federal do ABC; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Instituto Nacional de Tecnologia da Informação; Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Hadad; Justiça Federal Em Pernambuco; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério da Cultura; Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério da Saúde; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Ministério dos Transportes; Petróleo Brasileiro S.a.; Polícia Rodoviária Federal; Presidência da República; Secretaria de Gestão e Inovação; Secretaria de Governo Digital; Serviço Federal de Processamento de Dados; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO; Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região/AM e RR; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região/SC; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região/RS; Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região/BA; Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/PE; Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral do Pará; Tribunal Regional Federal da 6ª Região; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Itajubá; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal do Cariri; Universidade Federal Fluminense.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento de aquisições de bens e serviços na área de tecnologia da informação (TI) de órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF), ciclo 2025-2026,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020:

9.1.1. à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI) para que oriente os órgãos e as entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) para que, na elaboração de seus Planos Diretores de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), evitem a utilização de termos amplos ou “guarda-chuvas” na definição de seu inventário de necessidades, esclarecendo que o cumprimento do Decreto 12.198/2024, art. 6º, inciso II e da Portaria SGD 778/2019, art. 6º, inciso III, requer a demonstração de vínculo material das necessidades com problemas de negócio diagnosticados;

9.1.2. à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI), em interação com o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), em observância aos princípios do planejamento e da transparência estabelecidos no **caput** do art. 5º da Lei 14.133/2021, que avalie alternativas para:

9.1.2.1. aperfeiçoar o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), de forma a viabilizar a disponibilização de todas as informações do Documento de Formalização da Demanda (art. 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021), incluindo a justificativa da necessidade da contratação, a descrição sucinta do objeto (expectativa de solução) e as datas de criação e aprovação, sempre que não houver classificação de sigilo pela organização, ressaltando que tais alternativas devem, se possível, contemplar a estrutura de integração ao PNCP dos sistemas próprios relacionados à operacionalização do Plano de Contratações Anual (PCA), incluindo não apenas o Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), mas também outros utilizados pelos demais Poderes e entes federados;

9.1.2.2. adequar o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) e seus normativos, de modo a possibilitar a inclusão dos valores de manutenção dos contratos continuados e a discriminação dos valores a serem desembolsados especificamente no exercício de referência, no Plano de Contratações Anual; e

9.1.2.3. permitir que o acesso ao sistema PGC em modo leitura seja estendido a todos os usuários e, inclusive, disponibilizado para consulta pública externa ao Poder Executivo Federal, com possibilidade de visualização das informações relativas a todas as organizações públicas usuárias, para os registros não sigilosos;

9.1.2.4. realizar parametrização técnica apta a viabilizar, no âmbito da integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que o sistema Compras.gov.br permita a inserção específica dos documentos referidos no § 3º do art. 54 da Lei 14.133/2021 em momento posterior à homologação da licitação;

9.2. dar ciência ao Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos de que:

9.2.1. a Lei 14.133/2021 não impõe a inclusão do estudo técnico preliminar como anexo obrigatório do instrumento convocatório, tampouco estabelece sua divulgação em sítio eletrônico de amplo acesso como requisito prévio à publicação do edital de licitação, sem prejuízo da possibilidade de a Administração, no exercício de sua discricionariedade e observados eventuais critérios de sigilo legalmente admitidos, promover sua disponibilização por razões de transparência e governança;

9.2.2. o art. 28 da Resolução CNJ 468/2022 e o art. 34 da Instrução Normativa SGD/ME 94/2022 devem ser interpretados em conformidade com o art. 54, § 3º, da Lei 14.133/2021, de modo que a disponibilização do estudo técnico preliminar em sítio eletrônico de amplo acesso não se confunda com sua obrigatória integração ao edital como anexo do instrumento convocatório;

9.2.3. à luz do art. 6º, inciso XX, da Lei 14.133/2021, o estudo técnico preliminar constitui a primeira etapa do planejamento da contratação e serve de base à elaboração do termo de referência ou projeto básico, os quais pressupõem conclusão prévia quanto à viabilidade da contratação;

9.2.4. a elaboração do termo de referência ou projeto básico antes da conclusão e aprovação do estudo técnico preliminar pode comprometer a racionalidade do planejamento da contratação, na medida em que tais artefatos destinam-se ao detalhamento técnico de solução previamente reputada viável;

9.2.5. o estudo técnico preliminar, por possuir natureza preparatória e dinâmica, admite revisões ao longo da fase interna da contratação, em razão do amadurecimento da solução, dos resultados das pesquisas de mercado ou de ajustes na modelagem contratual, hipótese em que eventuais alterações devem refletir nos demais artefatos de planejamento;

9.3. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que avaliem a conveniência e a oportunidade de prever, como boa prática de governança, a realização de validações progressivas da fase preparatória da contratação, com manifestação da autoridade competente ao término do documento de formalização da demanda, do estudo técnico preliminar e do termo de referência ou projeto básico, especialmente em contratações complexas ou de elevado risco, de modo a conferir maior racionalidade ao planejamento da contratação;

9.4. indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno do TCU, o pedido formulado pela sociedade empresária IT Protect Serviços de Consultoria em Informática Ltda. (CNPJ 23.378.923/0001-87) para que seja considerada como parte interessada;

9.5. com fundamento no art. 8º, § 3º, inciso III, da Resolução TCU 294/2018, c/c o art. 34 da Lei 13.303/2016 e o art. 24 da Lei 14.133/2021, classificar como sigilosas as peças 63 e 67 destes autos;

9.6. autorizar o monitoramento das recomendações contidas no subitem 9.1 e 9.3 desta deliberação;

9.7. dar ciência desta deliberação aos seguintes órgãos: Secretaria de Governo Digital e Secretaria de Gestão e Inovação, ambas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Saúde; Ministério das Comunicações; Ministério da Agricultura e Pecuária; Polícia Federal; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Universidade Federal Fluminense; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região; e Justiça Federal em Pernambuco; e

9.8. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1532-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

ⁱ O ChatTCU é uma ferramenta de inteligência artificial desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para auxiliar nas atividades diárias dos servidores e colaboradores. Ele funciona como um chatbot, ou seja, uma aplicação que simula uma conversa humana, permitindo que usuários obtenham respostas e orientações rápidas sobre serviços administrativos, jurisprudência selecionada, normativos, entre outros temas relevantes ao TCU e sua atuação. <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/publicacao-institucional>

ⁱⁱ O LabContas é o Laboratório de Informações para o Controle do TCU, uma plataforma centralizada que armazena, cruza e analisa dados da administração pública para aumentar a eficiência e agilidade nas ações de fiscalização. Ele reúne grandes bases de dados, oferecendo ferramentas avançadas de analytics e inteligência artificial para auditar recursos