37257036 08006.000703/2025-56

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

COORDENAÇÃO-GERAL DE SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

NOTA TÉCNICA Nº 22/2026/CGTEC/STI/SE/MJ

PROCESSO Nº 08006.000703/2025-56

INTERESSADO: STI

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de resposta ao Pedido de Impugnação n.º 01 (37202178 e 37202322) apresentada em face do Pregão Eletrônico nº 58/2026 (37072560), cujo objeto consiste na contratação de serviços de desenvolvimento, manutenção e sustentação de software para o Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP, com valor estimado de R$ 107.412.480,00 para 24 meses, conforme Termo de Referência nº 11/2026 e Estudo Técnico Preliminar nº 9/2026, nos termos da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022, e da Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023, com as alterações das Portarias SGD/MGI nº 6.679/2024, nº 6.040/2025 e nº 4.777/2026.

1.2. A Impugnação foi encaminhada por FSBR – Fábrica de Software do Brasil Ltda., CNPJ nº 20.263.110/0001-53, por mensagem eletrônica de Samuel Santos <samuel.santos@fsbr.com.br> ao endereço licitacao@mj.gov.br (37202178), no dia 1º de outubro de 2026 às 10h17 GMT-3, com peça subscrita pelo sócio-administrador Bruno dos Santos Guerra, datada de 1º de outubro de 2026.

1.3. A Divisão de Licitações solicitou, através do Despacho nº 182/2026/DILID/COLID/CGL/SAA/SE (37202338), a manifestação desta área demandante até às 09h do dia 06/10/2026, tendo em vista que será necessário inserção de comandos junto ao sistema de compras em tempo hábil.

1.4. Isto exposto passa-se à análise dos fatos.

2. RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO APRESENTADA PELA FSBR – FÁBRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA.

2.1. A Impugnação sustenta, em síntese: (i) excesso nos quantitativos mínimos dos atestados; (ii) limitação temporal no "Período de Avaliação da Qualificação Técnica"; (iii) exigência de serviços "formalmente concluídos e entregues"; (iv) exigência de tecnologias específicas sem admissão de equivalentes; (v) exigência de metodologia SAFe® e de certificação SPC; (vi) conteúdo exigido dos atestados; (vii) vedação de consórcio sem motivação; (viii) excessos no procedimento de exequibilidade; (ix) restrições formais aos atestados; e (x) erros materiais do Edital. Pede efeito suspensivo, retificação do Termo de Referência e republicação do Edital. A seguir, cada ponto é examinado na ordem da peça.

2.2. Da admissibilidade

2.2.1. O juízo da admissibilidade compete ao Pregoeiro, que o realiza na decisão do pedido de impugnação.

2.3. Do pedido de efeito suspensivo

2.3.1. A decisão sobre o efeito suspensivo e sobre a data da sessão pública compete ao Pregoeiro. Do ponto de vista técnico, registra-se que o Edital será objeto de nova publicação, com os ajustes do Termo de Referência indicados nesta Nota.

2.4. Premissas: natureza, dimensão e motivação das exigências de qualificação técnica

2.4.1. A classificação do serviço como comum (art. 3º da Portaria SGD/MGI nº 750/2023; item 1.3.1 do TR) não significa baixa complexidade nem afasta a qualificação técnica proporcional ao objeto. O art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2021 define bens e serviços comuns como aqueles "cujos padrões de desempenho e qualidade

podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado". O critério é a possibilidade de definição objetiva, e não a simplicidade. A própria Portaria SGD/MGI nº 750/2023 determina que se prevejam "requisitos mínimos de capacidade técnica para fins de habilitação técnica da proposta, com vistas a assegurar que a licitante comprove ter executado serviço similar" (item 8.6.1 do Anexo I), motivados e limitados "ao mínimo necessário à execução dos serviços" (item 8.6.2).

2.4.2. A dimensão e a criticidade do objeto são elevadas e estão descritas nos autos:

a) 768.000 Horas de Serviço Técnico (HST) em 24 meses, ou R$ 107.412.480,00 (TR, itens 1.2 e 11.1);

b) capacidade dimensionada para até 21 equipes ágeis simultâneas e 6 equipes de apoio especializado (ETP, seção 13);

c) 36 produtos em sustentação, dos quais 12 em regime Especial, ligados a atividades finalísticas de justiça e segurança pública, entre eles CNPD, Córtex, ORCRIM, GCRIM, SIAPEN, Celular Seguro, Consumidor.gov, ProConsumidor, SISEXP, Data-Naturalização, Migrante Web e SISCONARE (Encarte VI);

d) prazo de 90 dias para absorver todo o portfólio (TR, item 6.1.3.3) e, encerrada a carência de 20 a 30 dias (Tabela 3.5), prazo de 12 horas corridas para defeitos impeditivos (Encarte VIII, Tabela VIII.a);

e) remuneração integralmente vinculada a resultados e a níveis mínimos de serviço (art. 5º, II e V, da Portaria SGD/MGI nº 750/2023; Encarte VIII).

2.4.3. Não há período de aprendizado organizacional entre a assinatura e a plena responsabilidade pelos sistemas, o que justifica a aferição prévia da capacidade operacional da licitante no ambiente tecnológico do objeto.

2.4.4. Diferentemente do que afirma a Impugnante, o planejamento contém a motivação das exigências:

a) a seção 4 do ETP demonstra que a adoção isolada de Scrum e Kanban "não tem se mostrado suficiente para garantir a entrega de produtos de software viáveis para implantação em produção em prazos inferiores a 18 meses" e conclui ser "fundamental que a contratação não se restrinja a abordagens ágeis tradicionais, devendo também contemplar a incorporação de outras bases de conhecimento e frameworks de escala, como o SAFe®, de modo a possibilitar a coordenação eficiente de múltiplas equipes";

b) a seção 5 do ETP fixa como necessidades tecnológicas a experiência em metodologia ágil semelhante ao Processo de Desenvolvimento Ágil – PDA do MJSP (item 3), o atendimento a padrões de qualidade (item 5), a mensuração por metas e níveis mínimos de serviço (item 6) e a "capacidade técnica nas principais tecnologias (linguagens, frameworks, ferramentas e padrões) em uso no ambiente computacional do MJSP" (item 8);

c) a seção 6 do ETP inclui, entre os requisitos funcionais, o "aprimoramento do processo de desenvolvimento de software, com disseminação e ampliação do uso de práticas ágeis, incluindo ágil em escala" (item 7);

d) as seções 12 e 13 do ETP descrevem os serviços, as equipes de referência e o dimensionamento, inclusive com os roadmaps dos produtos.

O item 10.8 do TR traduz essas necessidades em critérios objetivos de habilitação. A presente Nota, que integra os autos, consolida de forma circunstanciada essa motivação, por parcela e por exigência, em atenção ao art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021 ("motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto").

2.4.5. O ambiente tecnológico de referência não é escolha casuística. A Portaria SGD/MGI nº 750/2023, com a redação da Portaria SGD/MGI nº 4.777/2026, exige que o órgão institua formalmente e referencie no Termo de Referência os instrumentos de governança do processo de software, entre os quais os "padrões arquiteturais e tecnológicos adotados pelo órgão" (itens 4.6.1, "d", e 4.6.2 do Anexo I). Esses instrumentos estão referenciados no item 4.9.1.1.1 do TR (Anexos II, III, IV, V e IX). O Anexo IX – Padrões Arquiteturais e Tecnológicos estabelece a arquitetura de referência: Java 21 com Spring Boot, React com TypeScript, Oracle Database como padrão primário e PostgreSQL e SQL Server como alternativos, Kubernetes/AKS com Helm, Azure DevOps Pipelines, SonarQube, JUnit 5, Robot Framework e Keycloak. O item 4.8.2 do TR veda à contratada adotar tecnologia diversa sem autorização. Assim, "serviço similar de complexidade tecnológica e operacional equivalente" (art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021) só pode ser aferido em relação a esse ambiente.

2.4.6. A contratação foi submetida à análise prévia da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Pareceres SIRT nº 3051/2026/MGI e nº 3711/2026/MGI), conforme os autos.

2.5. **Item 2.1 da Impugnação - quantitativos mínimos (itens 10.8.1.1.1, 10.8.1.2.1, "a", e 10.8.1.2.2, "a", do TR)**

> ***Alegação: os 50% teriam sido calculados sobre volumes agregados que incluem o Apoio Especializado e os Serviços Técnicos Adicionais. Pelos números parciais do ETP, a exigência equivaleria a 76,4% do desenvolvimento e a 103,6% da sustentação.***

2.5.1. A premissa é equivocada. As parcelas de maior relevância a que se refere o art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021 são as definidas pelo Termo de Referência para o objeto licitado, e não as linhas intermediárias da memória de dimensionamento do ETP. A Tabela 3.1 do TR define dois tipos de serviço:

Parcela (TR, Tabela 3.1)	Itens do TR	Quantitativo estimado 12 meses [HST]	Quantitativo TOTAL estimado 24 meses [HST]	Valor TOTAL 24 meses	% do TOTAL	Volume para qualificação técnica (50% do TOTAL)
Desenvolvimento e Manutenção de Software	3.3 e 3.4	281.250	562.500	R$ 78.671.250,00	73,2 %	281.250 HST
Sustentação de Software, complementado por Catálogo de Atividades	3.5 e 3.6	102.750	205.500	R$ 28.741.230,00	26,8 %	102.750 HST

2.5.2. Cada parcela supera em muito o patamar de 4% do valor total (art. 67, § 1º), e o quantitativo exigido corresponde exatamente a 50% de cada uma (art. 67, § 2º). A divisão segue a consolidação da seção 13 do ETP ("Volumetria a ser contratada") e a classificação econômica da despesa: investimento, natureza 449040, para desenvolvimento; custeio, natureza 339040, para sustentação (TR, item 12.2).

2.5.3. O Apoio Especializado não é serviço estranho ao desenvolvimento; é parte dele. Segundo a Tabela 3.1, o valor de cada sprint é definido pela composição "das equipes de Desenvolvimento Ágil e de Apoio Especializado, que atuam de forma coordenada para a entrega da sprint". Arquitetura, qualidade e testes, DevOps, segurança, dados e agilidade são atividades do próprio ciclo de vida do software, que o item 3.3.1.1, II, do TR descreve como "todas as atividades do ciclo de vida de produtos de software, tais como: identificação, análise e especificação de requisitos, projeto, implementação, teste e integração, entrega contínua e documentação". O mesmo rol consta das macroatividades do item 5.2.1.4 do Anexo I da Portaria SGD/MGI nº 750/2023. A regra do item 3.4.1.3 do TR, invocada pela Impugnante, disciplina a alocação de pessoas no futuro contrato e não restringe o que um atestado de desenvolvimento pode comprovar.

2.5.4. Os Serviços Técnicos Adicionais integram a parcela de sustentação: são faturados por meio do Serviço de Sustentação (TR, item 3.6.3.5) e executados, de forma transversal, pela própria Equipe de Sustentação (TR, item 3.5.5.12.3, "c": os profissionais "poderão atuar de forma transversal em atividades complementares ao Serviço de Sustentação de Software, relacionadas no Encarte X"). A própria volumetria do catálogo foi apurada a partir de atividades executadas no âmbito dos times do Contrato nº 17/2024 (ETP, seção 13). Contratos de sustentação de mercado abrangem, igualmente, suporte especializado, migrações, testes e documentação.

2.5.5. Não há, no TR, qualquer regra que imponha a segregação das horas atestadas por tipo de atividade. Ao contrário, o item 10.8.1.9, "a", admite atestados em homem-hora, "incluindo horas efetivas em postos de trabalho", na razão de 1 HST = 1 H/H, de modo que se computa o esforço total do serviço atestado. Para afastar qualquer dúvida, esclarece-se:

> a) na alínea "a" do item 10.8.1.2.1, computa-se a totalidade das horas do serviço de desenvolvimento e manutenção atestado, inclusive as atividades de arquitetura, qualidade e testes, DevOps, segurança, dados e agilidade;
>
> b) na alínea "a" do item 10.8.1.2.2, computa-se a totalidade das horas do serviço de sustentação atestado. As atividades entre parênteses (manutenções corretiva, adaptativa e cosmética, diagnóstico de problemas e apurações especiais) identificam o conteúdo nuclear que o serviço atestado deve ter compreendido, e não uma lista restritiva das horas computáveis.

2.5.6. Não há, portanto, exigência de 76,4% nem de 103,6%: a exigência é de 50% de cada parcela.

2.6. **Item 2.2 da Impugnação - "Período de Avaliação da Qualificação Técnica" (itens 10.8.1.1.2 a 10.8.1.1.4 do TR)**

Alegação: a janela de 24 meses seria limitação de tempo vedada pelo art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

2.6.1. A vedação legal alcança "limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados", isto é, restrições à época de execução ou de emissão (por exemplo, "atestados dos últimos cinco anos") ou ao local da prestação. O TR não impõe nenhuma delas. É a própria licitante quem fixa o intervalo de 24 meses, em qualquer momento de sua história (item 10.8.1.1.2: "A LICITANTE deve fixar"). São aceitos contratos concluídos ou em execução (item 10.8.1.13), de qualquer data e local, admitido o somatório de atestados executados no período, inclusive de forma concomitante (itens 10.8.1.1.3 e 10.8.1.3).

2.6.2. O intervalo é o meio de aferir a capacidade operacional exigida pelo art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021 ("capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior"). Em serviço contínuo, a dimensão do objeto é volume por período. Um somatório de horas sem referência temporal (por exemplo, executado ao longo de vinte anos) não demonstra a aptidão para sustentar o ritmo de produção do contrato, e a Súmula TCU nº 263, invocada pela Impugnante, exige justamente que o quantitativo guarde "proporção com a dimensão e a complexidade do objeto". A própria Lei admite parâmetros temporais de execução em serviços contínuos: o art. 67, § 5º, autoriza exigir que o licitante tenha executado serviços similares "por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos". O intervalo de 24 meses, inferior a esse limite, coincide com a vigência do contrato (TR, item 1.5.1).

2.6.3. A proporcionalidade é aritmética. São 384.000 HST em 24 meses, ou 16.000 HST/mês, o que corresponde a 50% da escala mensal do contrato (768.000 HST ÷ 24 = 32.000 HST/mês), exatamente o limite do art. 67, § 2º. O Acórdão nº 1604/2025 – Plenário, citado pela Impugnante, declarou irregular exigir execução simultânea de 100% do objeto e afirmou o teto de 50%, que é precisamente o observado. A estimativa da própria Impugnante, de cerca de 100 profissionais de referência, confirma a proporção: metade da escala de um contrato cuja operação atual já envolve aproximadamente 117 profissionais (ETP, seção 2) e cuja capacidade dimensionada é superior a ela. O parâmetro é equivalente ao do TR nº 65/2023 (50% do volume em 12 meses), já aplicado pelo Ministério. A decisão do TCM/SP mencionada não vincula a Administração Pública federal e trata de limitação de tempo ou local de execução, hipótese diversa.

2.7. **Item 2.3 da Impugnação — serviços "formalmente concluídos e entregues ao cliente" (item 10.8.1.2.1, "a", "e" e "f")**

2.7.1. A expressão qualifica os serviços e produtos entregues, e não o contrato. Em métodos ágeis, cada sprint, release ou versão de produto é formalmente concluída e entregue com a respectiva homologação. Por isso, não há antinomia com o item 10.8.1.13, que admite contratos "já executados ou em execução". Esclarece-se:

a) computam-se os serviços já concluídos e aceitos (homologados) pelo contratante, ainda que o contrato esteja em vigor;

b) nas alíneas "e" e "f", exige-se que o produto, ou versão ou release dele, tenha sido entregue ao cliente, homologado ou implantado, e não o encerramento do contrato.

2.7.2. Esse sentido decorre do próprio texto e não altera a exigência. O Acórdão nº 1370/2026 – Plenário, trazido pela própria Impugnante, reforça a pertinência de aferir capacidade em entregas concluídas, e não em execuções em curso.

2.8. **Item 2.4 da Impugnação - tecnologias, frameworks e ferramentas (item 10.8.1.2.1, "d" a "k", e item 10.8.1.2.2, "a")**

2.8.1. Não se trata de indicação de marca para aquisição. A Súmula TCU nº 270 refere-se a compras. O MJSP não adquire, neste certame, nenhum dos produtos mencionados: eles compõem o ambiente em que o serviço será prestado, isto é, o portfólio existente (Encarte VI) e a arquitetura de referência obrigatória (Anexo IX). A exigência recai sobre a experiência da licitante nesse ambiente, que é o próprio conteúdo da "complexidade tecnológica equivalente" do art. 67, II. O ETP exige expressamente essa capacidade (seção 5, item 8), e o TR selecionou, dentre as dezenas de tecnologias em uso, apenas o núcleo da arquitetura de referência e dos produtos críticos, em atenção ao "mínimo necessário" do item 8.6.2 do Anexo I da Portaria SGD/MGI nº 750/2023. O argumento de que o ETP lista muitas outras tecnologias demonstra justamente a contenção da exigência.

2.8.2. A pertinência de cada item consta do próprio processo:

Exigência	Fundamento no processo
"d" - 150.000 HST em Java web com Spring	Java com Spring Boot é a plataforma de todo novo desenvolvimento (Anexo IX, itens 2.2 e 5); Java está presente em produtos críticos (ex.: GCRIM, ProConsumidor, Consumidor.gov e ORCRIM), com Spring

Exigência	Fundamento no processo
Boot; ao menos um atestado em Oracle e um em SQL Server	em GCRIM e ProConsumidor (Encarte VI). Os 150.000 HST correspondem a 26,7% da parcela de desenvolvimento e a R$ 20.979.000,00 (19,5% do valor total), configurando, por si, parcela de maior relevância (art. 67, § 1º). Oracle é o padrão primário (Anexo IX, item 5.1.3) e suporta produtos Especiais (ex.: ORCRIM, Consumidor.gov); SQL Server suporta, entre outros, ProConsumidor, Celular Seguro e CLASSIND. Para os SGBD, exige-se um atestado de cada, "em qualquer versão", sem quantitativo adicional.
"e" - 16.000 HST em um único produto Java/Spring Boot	Equivale a cerca de 13 sprints de uma Equipe G (1.219 HST por sprint; Encarte IX), compatível com os roadmaps do ETP (GCRIM, 13 sprints; SIGAP 2.0 e Data-Naturalização, 14 sprints cada). Demonstra a capacidade de conduzir um produto de grande porte por várias releases.
"f" - produto móvel Android/iOS em React Native	Celular Seguro (regime Especial) e SINESP Cidadão utilizam React Native (Encarte VI); o Encarte VII relaciona React Native na especialidade Mobile.
"g" - SDK de assinatura digital ICP-Brasil em ambiente web	Requisito legal da contratação (TR, item 4.3.1, "d"; Medida Provisória nº 2.200-2/2001). A ICP-Brasil figura entre os padrões de governo que o art. 11, II, "d", da IN SGD/ME nº 94/2022 manda considerar no planejamento.
"h" - Angular, React e REST	Angular está nos produtos em sustentação (ex.: GCRIM, ProConsumidor, CLASSIND, SEMOB); React é o padrão de frontend do Anexo IX (item 4); REST é o padrão de integração (Anexo IX, item 3.2).
"i" - Git, Maven, Sonar e Azure DevOps	Anexo IX, itens 5.1, 5.1.4 e 5.1.5 (Maven, Azure DevOps Pipelines, SonarQube); Encarte VI, item B. Azure DevOps é a plataforma da contratante para gestão de demandas, repositórios e pipelines (TR, item 3.3.6.1; Anexo II), na qual a contratada opera desde a implantação, e da qual dependem os critérios de aceitação h1 (deploy automatizado) e h2 (análise de qualidade) da Tabela 3.2.
"j" - Kubernetes	Anexo IX, item 5.1.4 (Kubernetes/AKS e Helm); produtos como GCRIM e SEMOB (Encarte VI).
"k" - JUnit e JMeter, e Robot Framework ou Cucumber	JUnit 5 e Robot Framework constam do Anexo IX (item 5.1.5) e do Encarte VI; Cucumber/BDD decorre do item 3.3.6.9 do TR e do Anexo III. JMeter, ferramenta de código aberto e sem custo de licença, atende aos testes não funcionais de carga, desempenho e estresse exigidos do Apoio Especializado (TR, item 3.4.1.1, "d") e do item 12 do Encarte X. A própria alínea já admite alternativa (Robot Framework ou Cucumber).

2.8.3. A exigência na habilitação não duplica as exigências de execução. O item 4.12 do TR trata da qualificação de cada profissional; o atestado demonstra a capacidade da organização (processos, esteiras, governança técnica e operação em escala) no mesmo ambiente. Profissionais podem ser substituídos durante o contrato; a capacidade organizacional comprovada é o que assegura a continuidade da sustentação de sistemas críticos a partir do 90º dia. O TR não exige serviços idênticos: admite qualquer cliente, domínio de negócio, data e local, somatório de atestados e conversão entre unidades (item 10.8.1.9), em linha com os Acórdãos nº 2297/2012 e nº 298/2024 – Plenário, citados pela Impugnante. O que se exige é a mesma base tecnológica, que é a essência da complexidade tecnológica equivalente. As decisões de tribunais de contas estaduais e municipais mencionadas não vinculam a Administração Pública federal e, em sua maioria, tratam de obras e de aquisição de bens.

2.8.4. Para afastar dúvidas de interpretação, sem ampliar a exigência para tecnologias diversas, esclarece-se que:

a) "Kubernetes" abrange as distribuições e serviços gerenciados baseados em Kubernetes (por exemplo, OpenShift, AKS, EKS, GKE e Rancher);

b) "Sonar" abrange SonarQube e SonarCloud;

c) "Git" independe do serviço de hospedagem do repositório;

d) "Azure DevOps" abrange as versões Services e Server (antigo Team Foundation Server);

e) "Spring Boot", "Oracle" e "SQL Server" são aceitos em qualquer versão.

2.9. **Item 2.5 da Impugnação - metodologia ágil em escala SAFe® e certificação SPC (item 10.8.1.2.1, "b" e "c")**

2.9.1. A afirmação de que o contrato não utilizará SAFe® não corresponde aos autos. Além da motivação da seção 4 do ETP (item 2.4.4, "a"), o processo de software do órgão, instrumento de governança obrigatório (Portaria SGD/MGI nº 750/2023, Anexo I, item 4.6.1, "a"; TR, item 4.9.1.1.1, "a"), incorpora expressamente os elementos do framework:

a) a Metodologia de Desenvolvimento de Software (Anexo II, item 3.1) prevê o papel de "Engenheiro da Release Planning", incumbido de "facilitar os eventos e processos de ART",

"estabelecer e comunicar os calendários anuais para Iterações e Incrementos do Programa (PIs)" e "facilitar o evento de planejamento do PI";

b) o Arquiteto participa do "planejamento de incremento de programa (PI) e planejamento pré e pós-PI, demonstrações de sistema e solução e eventos de inspeção e adaptação (I&A)";

c) o Planejamento de Release "sincroniza todos os projetos ou iniciativas que compõem as partes de uma release de um program", com apresentação dos planos "para todo o grupo (Release Train)" (Anexo II, item 3.3.2);

d) o TR determina o planejamento sincronizado de múltiplas equipes de um mesmo produto (itens 3.3.4.3 e 3.3.5.1) e exige do Agile Master experiência em "frameworks de ágil escalado, como o SAFe" e do Engenheiro de Teste e Qualidade práticas "em conformidade com o SAFe" (Encarte VII).

2.9.2. A capacidade de operar ciclos sincronizados de várias equipes é organizacional, e não individual, e é indispensável a um contrato dimensionado para até 21 equipes ágeis e 6 equipes de apoio (ETP, seção 13). A exigência da alínea "b" é a configuração mínima que evidencia prática sustentada, e não episódica: 3 incrementos consecutivos, de 8 a 12 semanas, em trem com ao menos 2 equipes, o que soma cerca de seis a nove meses de operação. Essa duração é compatível com as releases do TR (2 a 4 sprints de 20 dias úteis; itens 3.3.4.5 e 3.3.6.3). Esclarece-se, quanto à nomenclatura, que Program Increment (versões anteriores do SAFe®), Planning Interval (SAFe® 6.0) e "Product Increment" (TR, item 3.3.2.3) designam o mesmo evento do framework, e o atestado pode adotar qualquer dessas denominações.

2.9.3. Quanto à alínea "c", acolhe-se o pedido: a alínea "c" do item 10.8.1.2.1 será reavaliada, e o ajuste será incorporado à nova publicação do Edital. A certificação permanece exigida no perfil de Agile Master, durante a execução contratual (Encarte VII), com comprovação após a assinatura do contrato (TR, item 4.12.4.2).

2.9.4. Registra-se, como correção de erro material, que a certificação designada pela sigla SPC é a "SAFe® Practice Consultant" (anteriormente "SAFe® Program Consultant"), conferida pela Scaled Agile, Inc. A expressão "SAFe® Professional Consultant", constante do perfil de Agile Master no Encarte VII, constante do perfil de Agile Master no Encarte VII, deve ser assim lida, sem qualquer alteração da exigência, e será reavaliada na nova publicação do Edital.

2.10. **Item 2.6 da Impugnação - conteúdo dos atestados (itens 10.8.1.1.4 e 10.8.1.1.5)**

2.10.1. Todas as modalidades de remuneração do modelo federal são vinculadas a níveis mínimos de serviço ou a resultados (art. 5º da Portaria SGD/MGI nº 750/2023; premissas do item 5.1.4, "e" e "g", do Anexo I). A experiência em contrato submetido à apuração periódica de níveis de serviço é, por isso, componente da complexidade operacional equivalente (art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021): serviço prestado sem metas e sem medição não é similar, em complexidade operacional, a um serviço remunerado por resultado e sujeito a glosas mensais. As alíneas "a" e "c" do item 10.8.1.1.4 são, portanto, mantidas.

2.10.2. O TR não impõe modelo ou formato de atestado. Esclarece-se que as informações exigidas pelas alíneas "a" e "c" do item 10.8.1.1.4 e pelo item 10.8.1.1.5 (práticas de engenharia) podem constar do próprio atestado ou de documentos complementares apresentados com ele, como contrato, ordens de serviço e relatórios de medição ou de níveis de serviço (itens 10.8.1.5 e 10.8.1.12), e podem ainda ser complementadas em diligência (item 10.8.1.10; art. 64, I, e art. 12, III, da Lei nº 14.133/2021). A remissão aos "padrões de qualidade estabelecidos nos processos corporativos da entidade que concedeu o atestado" (item 10.8.1.1.5, "d") é regra de flexibilização, não de restrição: aceitam-se os padrões do próprio emitente, em vez de impor os do MJSP. As práticas exigidas (testes automatizados, controle de versões, integração contínua e análise automatizada de qualidade) são inerentes ao objeto (Portaria SGD/MGI nº 750/2023, Anexo I, item 8.2.1, "b" e "c"; TR, Tabela 3.2).

2.10.3. A alínea "b" do item 10.8.1.1.4 (confirmação do atendimento dos níveis mínimos de serviço, com os indicadores apurados no período) será reavaliada, e o ajuste será incorporado à nova publicação do Edital. A exigência material permanece nas alíneas "a" e "c" (item 2.10.1).

2.11. **Item 2.7 da Impugnação - efeito cumulativo**

2.11.1. Cada exigência foi motivada nos itens anteriores, e o conjunto descreve o ambiente real em que o serviço será prestado. O TR adota diversas regras que ampliam a competição:

a) quantitativos limitados a 50% (item 10.8.1.1.1);

b) somatório de atestados, inclusive concomitantes (itens 10.8.1.1.3 e 10.8.1.3), e possibilidade de um mesmo atestado atender a mais de um requisito (item 10.8.1.3.1);

c) aceitação de atestados de contratos em execução (item 10.8.1.13), da matriz ou da filial (item 10.8.1.4), de consórcio (item 10.8.1.8) e de entidades estrangeiras (item 10.8.1.7);

d) conversão de homem-hora, UST e unidades similares e de Pontos de Função (item 10.8.1.9);

e) metodologia "SCRUM ou baseada nela" (alínea "a");

f) alternativa entre Robot Framework e Cucumber (alínea "k");

g) SGBD "em qualquer versão" (alínea "d");

h) liberdade de escolha do período de avaliação (item 10.8.1.1.2).

2.11.2. As tecnologias exigidas (Java, Spring Boot, Angular, React, Oracle, SQL Server, Kubernetes, Git, Maven, SonarQube) são de uso disseminado no mercado de desenvolvimento de software corporativo.

2.11.3. Não há, assim, a alegada restrição a "poucas empresas".

2.12. **Item 3.1 da Impugnação - vedação de consórcio (item 2.5.12 do Edital) e de subcontratação (item 4.17 do TR)**

2.12.1. O art. 15 da Lei nº 14.133/2021 admite a vedação de consórcio "devidamente justificada no processo licitatório", e o Acórdão nº 1170/2025 – Plenário, citado pela Impugnante, exige que a vedação conste do instrumento convocatório, onde está (item 2.5.12 do Edital), e seja motivada no processo administrativo. A cláusula do item 2.5.12 integra o instrumento convocatório, cuja análise compete ao Pregoeiro. No que cabe a esta área técnica, registra-se a motivação técnica, que decorre do próprio desenho da solução:

a) unidade de responsabilidade técnica: o ETP demonstrou que a divisão das atividades entre empresas distintas gerou retrabalho e divergências sobre requisitos, critérios de aceite e responsabilidade pela correção de falhas (seção 12.2, com base na experiência dos Contratos nº 17/2024 e nº 18/2024), e por isso concentrou desenvolvimento, qualidade e sustentação em um único item e em uma única contratada (seção 8, "Divisão do Objeto em Lotes"; TR, item 1.3.3). O consórcio reintroduziria a pluralidade de empresas na execução do mesmo objeto, com repartição interna de equipes e de responsabilidades técnicas, o mesmo arranjo que o planejamento identificou como ineficiente. A responsabilidade solidária (art. 15, V) resolve a responsabilidade patrimonial perante a Administração, mas não a fragmentação operacional. O art. 47, § 1º, I, da Lei nº 14.133/2021 elege expressamente a responsabilidade técnica como critério de organização do objeto;

b) modelo de gestão integrada: o modelo pressupõe uma única organização que responda por equipe mínima de sustentação, regras de compartilhamento de profissionais entre equipes, substituições, metas de produtividade e níveis de serviço apurados para a contratada como um todo (TR, itens 3.5.5.12 e 4.13; Encartes VII, VIII e IX). Isso é compatível com a capacidade de fiscalização do órgão (ETP, seção 13; Portaria SGD/MGI nº 750/2023, Anexo I, item 4.3);

c) porte compatível com fornecedor individual: trata-se de serviço comum, prestado hoje por fornecedor único no Ministério, com cerca de 117 profissionais e execução financeira próxima de R$ 2 milhões mensais (ETP, seção 2). O quantitativo exigido na habilitação (50% do volume, ou 16.000 HST/mês) é da mesma ordem de grandeza dessa operação já executada por uma única empresa, de modo que não há necessidade de somar capacidades para viabilizar a competição;

d) segurança da informação: o objeto envolve sistemas e dados sensíveis de segurança pública, com termos de sigilo, credenciamento e possibilidade de análise de inteligência dos profissionais (TR, itens 4.6.11, 4.6.12 e 4.6.14). A multiplicidade de pessoas jurídicas na execução amplia a superfície de risco e dificulta a responsabilização.

2.12.2. A aceitação de atestados emitidos em favor de consórcio (TR, item 10.8.1.8) não é contradição: decorre de imposição legal (art. 67, §§ 10 e 11, da Lei nº 14.133/2021) e diz respeito à experiência pretérita, e não à forma de participação neste certame.

2.12.3. Pelas mesmas razões, mantém-se a vedação de subcontratação (TR, item 4.17). O art. 122, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 autoriza o edital a vedar a subcontratação, e o item 10.1 do Anexo I da Portaria SGD/MGI nº 750/2023 admite a subcontratação de etapas do processo de software apenas "excepcionalmente, mediante justificativa". No modelo federal, a regra é a não subcontratação. Os fundamentos de unidade de responsabilidade técnica e de segurança da informação dos itens "a" e "d" acima completam a motivação do item 4.17.1 do TR.

2.13. **Item 3.2 da Impugnação - procedimento de exequibilidade (item 10.10.8.2 do TR)**

2.13.1. O procedimento não é requisito de habilitação. Aplica-se apenas à proposta com HST inferior a R$ 69,93, patamar de presunção relativa de inexequibilidade fixado em 50% do valor orçado (art. 34 da IN SEGES/ME nº 73/2022; Portaria SGD/MGI nº 750/2023, Anexo I, item 8.7.5; Súmula TCU nº 262). A Lei autoriza a Administração a "exigir dos licitantes que ela seja demonstrada" (art. 59, IV e § 2º, da Lei nº

14.133/2021). O TR assegura a oportunidade de demonstração, com "justificativas e documentos que comprovem a viabilidade e a compatibilidade dos valores ofertados com os custos e despesas necessários à execução do objeto contratual e com os requisitos mínimos de qualidade" (item 10.10.8), e é exatamente o custo efetivamente praticado que se examina, como exige o Acórdão nº 963/2024 – Plenário invocado pela Impugnante. Esclarece-se:

a) **alínea "a"**: a massa salarial é definida na diligência, à luz da composição de custos apresentada pela licitante (Anexo VI), abrangendo prioritariamente o perfil de referência DESENV-02 (item 10.10.5) e os perfis das equipes de referência (Encarte IX) e da equipe mínima de sustentação (Tabela 3.7);

b) **alínea "b"**: abrange os profissionais vinculados à licitante que prestam ou prestaram serviço a qualquer cliente, público ou privado, com contrato vigente, o que inclui as folhas de pagamento de outros projetos. O objetivo é comprovar salários efetivamente praticados; convenções coletivas e pesquisas salariais podem ser apresentadas como elementos complementares (item 10.10.8), mas não substituem a prova do salário praticado;

c) **alínea "d"**: compara-se o custo por hora de cada perfil resultante da massa salarial (salário médio acrescido dos encargos e insumos da planilha, dividido por 160 horas) com o preço por hora ofertado para esse perfil (HST ofertada multiplicada pelo fator da Tabela 4.2 do TR);

d) **alínea "e"**: acolhe-se a substituição. A alínea "e" do item 10.10.8.2 do TR passará a ter outra redação, na nova publicação do Edital.

2.14. **Item 3.3 da Impugnação — restrições formais aos atestados (itens 10.8.1.10.4, 10.8.1.11 e 10.8.1.13)**

2.14.1. Esclarece-se:

a) sigilo (item 10.8.1.10.4): o item 10.8.1.10.3 já determina que, em contratos com cláusula de sigilo, as informações do atestado e das diligências sejam suficientes para a comprovação. As evidências podem ser apresentadas de forma reservada à Administração, que lhes dará o tratamento sigiloso devido, e a diligência pode ser feita diretamente com o emitente (item 10.8.1.10). A desconsideração ocorre apenas quando nenhuma evidência puder ser produzida, porque um atestado que não possa ser verificado não comprova capacidade;

b) grupo empresarial (item 10.8.1.11): "possua vínculo" deve ser entendido como vínculo societário, de controle ou de administração (sócio, administrador ou controlador comum), e não como relação comercial ou profissional. A finalidade é impedir a autoatestação, em atenção à impessoalidade e à moralidade, regra já adotada no TR nº 65/2023 (item 16.8.10);

c) dados formais (item 10.8.1.13): a ausência de algum dos elementos formais não acarreta, por si, a recusa do atestado, podendo ser suprida em diligência (art. 12, III, e art. 64, I, da Lei nº 14.133/2021; item 13.8 do Edital). Os elementos servem para viabilizar a diligência prevista no item 10.8.1.10.

2.15. **Item 4 da Impugnação - erros materiais**

2.15.1. Os pontos das alíneas "a" a "f" referem-se, no essencial, ao Edital, cuja análise compete ao Pregoeiro. Registram-se, como subsídio, as seguintes informações:

a) validade da proposta (item 5.9): prevalece o prazo de 60 (sessenta) dias, em consonância com o Encarte I do TR ("não inferior a 60 dias");

b) programa de integridade (itens 2.13 e 9.9): quanto ao Termo de Referência, o item 5.2.10 fixa o prazo de 12 (doze) meses para o estabelecimento das normas gerais de integridade, observado o regime da Portaria MJSP nº 513/2020 (Anexo VIII do TR). Quanto ao Edital, o Decreto nº 12.304/2024 considera, para o enquadramento como contratação de grande vulto, o valor inicial do contrato e os eventuais aditivos (art. 5º, § 1º), e, alcançado esse valor por aditivo, o prazo de seis meses conta-se da assinatura do termo aditivo (art. 8º, I e § 1º);

c) vista dos autos (item 10.10): a indicação do sítio da ANPD é erro material; prevalece o sítio do MJSP indicado no item 13.10;

d) anexos (itens 13.11.3 e 13.11.4): trata-se de duplicidade de numeração, sem efeito sobre o conteúdo dos anexos;

e) campos "marca" e "fabricante" (item 5.1): são campos do sistema eletrônico de compras, não aplicáveis a serviços, e podem ser preenchidos com "não se aplica", sem efeito no julgamento;

f) terminologia e numeração (itens 2.4, 8.8, 8.10.1 e 11.4.1 do Edital e 10.8.1.10.1 do TR): as consequências jurídicas seguem a Lei nº 14.133/2021 (desclassificação de propostas, art. 59; inabilitação, arts. 62 a 70), e a numeração "11 .1.1" é falha tipográfica;

g) Termo de Referência: a denominação da certificação SPC e a nomenclatura do incremento foram esclarecidas nos itens 2.9.4 e 2.9.2; na alínea "k" do item 10.8.1.2.1 leia-se "Behavior Driven Development"; a compatibilidade entre o item 10.8.1.13 e as alíneas "a", "e" e "f" do item 10.8.1.2.1 foi esclarecida no item 2.7.1. Essas correções serão incorporadas à nova publicação do Edital.

2.15.2. Os erros materiais do Termo de Referência serão corrigidos na nova publicação do Edital, e os pontos do Edital ficam remetidos à análise do Pregoeiro.

3. QUADRO-RESUMO DOS PEDIDOS

Pedido	Objeto	Manifestação técnica
1	Efeito suspensivo e suspensão da sessão	De acordo com entendimento do pregoeiro.
2	Redução dos quantitativos	Recomendação por pedido improcedente, conforme argumentação do subitem 2.5 desta Nota Técnica.
3	Supressão do Período de Avaliação	Recomendação por pedido improcedente, conforme argumentação do subitem 2.6 desta Nota Técnica.
4	Serviços "formalmente concluídos"	Recomendação por pedido improcedente, conforme argumentação do subitem 2.7 desta Nota Técnica.
5	Tecnologias equivalentes	Recomendação por pedido improcedente, conforme argumentação do subitem 2.8 desta Nota Técnica.
6	SAFe® e SPC	Quanto à certificação SPC: recomendação por acolhimento, com a reavaliação para a nova publicação do Edital (subitens 2.9.3 e 2.9.4). Quanto ao SAFe®: recomendação por pedido improcedente (subitens 2.9.1 e 2.9.2).
7	Conteúdo dos atestados	Recomendação por acolhimento quanto à alínea "b" do item 10.8.1.1.4, com a reavaliação para a nova publicação do Edital (subitem 2.10.3); por pedido improcedente quanto às alíneas "a" e "c" (subitens 2.10.1 e 2.10.2).
8	Consórcio e subcontratação	Consórcio: matéria do Edital, remetida à análise do Pregoeiro, com a motivação técnica registrada no subitem 2.12.1 desta Nota Técnica. Subcontratação (TR, item 4.17): recomendação por pedido improcedente, conforme argumentação do subitem 2.12.3 desta Nota Técnica.
9	Exequibilidade	Recomendação por acolhimento quanto à alínea "e" do item 10.10.8.2, com nova redação na nova publicação do Edital; por pedido improcedente quanto aos demais pontos, conforme argumentação do subitem 2.13 desta Nota Técnica.
10	Restrições formais aos atestados	Recomendação por pedido improcedente, conforme argumentação do subitem 2.14 desta Nota Técnica.
11	Erros materiais	Matéria do Edital: remetida à análise do Pregoeiro. Erros materiais do Termo de Referência corrigidos na nova publicação do Edital (subitem 2.15).
12	Divulgação e republicação	Recomendação por acolhimento do pedido de republicação: o Edital será objeto de nova publicação, com reabertura do prazo (art. 55, § 1º), a cargo do Pregoeiro.

4. CONCLUSÃO

4.1. Diante do exposto, esta área técnica manifesta-se pelo conhecimento da Impugnação apresentada pela FSBR – Fábrica de Software do Brasil Ltda., e recomenda, no mérito, o seu **provimento parcial**, quanto à reavaliação da alínea "c" do item 10.8.1.2.1 e da alínea "b" do item 10.8.1.1.4 e à nova redação da alínea "e" do item 10.10.8.2 do Termo de Referência, e o não provimento quanto aos demais pontos, com os esclarecimentos interpretativos registrados nos itens acima. Os ajustes serão incorporados à nova publicação do Edital (art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021).

4.2. A nova data da sessão pública, decorrente da nova publicação do Edital, será definida pelo Pregoeiro, com a divulgação da resposta até 6 de outubro de 2026 (art. 164, parágrafo único).

4.3. Diante do exposto, submete-se o presente processo à Divisão de Licitações, para providências cabíveis e prosseguimento do processo de contratação.

Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Guimarães Borges**, **Coordenador (a)-Geral de Soluções de Tecnologia da Informação**, em 06/10/2026, às 13:31, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.autentica.mj.gov.br informando o código verificador **37257036** e o código CRC **92C5FD9B**
O documento pode ser acompanhado pelo site http://sei.consulta.mj.gov.br/ e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.