



PROCESSO : 0006009-16.2025.6.05.8000
INTERESSADO : COSUP
ASSUNTO : Contratação Direta - Serviço PROID - Identidade nacional Digital do Profissional - SERPRO

PARECER nº 194 / 2025 - PRE/DG/ASJUR1

1. Chegam a essa Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos os autos do processo relativo à contratação do serviço PROID, fornecido pelo SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados), visando à obtenção de identidade digital segura para autenticação, assinatura eletrônica e validação de usuários, de acordo com as especificações e quantitativos constantes da Proposta Comercial, a qual contempla **contrato de adesão** elaborado pela referida entidade (doc. nº 3290104).

2. Para justificar a contratação pretendida foi relatado, no item I dos Estudos Técnicos Preliminares, o seguinte (doc. nº 3290096):

“A presente demanda visa atender à necessidade de modernização e digitalização da identificação profissional dos servidores e colaboradores deste órgão. Atualmente, a emissão de carteiras físicas de identidade profissional apresenta desafios como custos de impressão, risco de extravio e necessidade de reemissão periódica.

Dessa forma, torna-se essencial a adoção de uma solução tecnológica que permita a migração das carteiras físicas para um formato digital, proporcionando mais segurança, praticidade e eficiência na autenticação dos profissionais.

A solução proposta deve garantir armazenamento seguro na nuvem, acesso via aplicativo móvel e compatibilidade com os padrões exigidos para identificação profissional em ambiente público. Além disso, deve possibilitar a validação eletrônica das credenciais, reduzindo fraudes e otimizando os processos administrativos.”

3. Inicialmente foram anexados o TAP (doc. nº 3290093), os Estudos Técnicos Preliminares (doc. nº 3290096), a matriz de riscos (doc. nº 3290098) e o Termo de Referência (doc. nº 3290101).

4. Em seguida, acostou-se a Proposta Comercial do SERPRO (doc. nº 3290104).

5. A SGA registrou que os Estudos Técnicos Preliminares foram aprovados, conforme documento nº 3289561, do SEI nº 0004931-84.2025.6.05.8000 (doc. nº 3292486).

6. Indo os autos à COGELIC, a coordenadoria pontuou (doc. nº 3311787):

“1. Trata-se da contratação do serviço PROID fornecido pelo SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados), visando à obtenção de identidade digital segura para autenticação, assinatura eletrônica e validação de usuários, consoante TR anexo (doc. 3290101).

2. Segundo a informação que consta do processo de planejamento, trata-se da contratação objeto do ID 68 do PLANCONT.

3. Pelo que se aduz do ETP (doc. 3290096), não haveria outras soluções no mercado, além da desenvolvida pelo SERPRO. A outra opção identificada no estudo seria o desenvolvimento de uma solução interna pela equipe de Tecnologia da Informação do Tribunal para atender aos requisitos de segurança, o que, devido ao alto custo, ao tempo gasto com o desenvolvimento e à dependência da capacidade técnica da equipe, não se mostra viável.

4. O custo preliminar informado com a solução do SERPRO é de R\$ 10.330,00 (a proposta precisa ser renovada).

5. Por sua vez, na proposta apresentada, doc. 3290104, consta que:

4.1 O serviço ora proposto (ProID) é classificado pelo Proponente como padronizado, onde sua descrição, prazo de execução, relatórios de prestação de serviço, prazo para emissão dos relatórios mensais, bilhetagem e faturamento estão automatizados para uma execução mais rápida e eficiente.

4.1.1 Os serviços dessa natureza são elaborados de forma conjunta entre as mais diversas áreas do SERPRO.

4.1.2 Caso o DEMANDANTE tenha interesse nas condições estabelecidas para a prestação desse serviço, não poderá alterar as condições contidas no documento do Termo de Adesão, ficando este ciente e autorizando a contratação no modelo apresentado.

4.1.3 O detalhamento e as condições gerais para a prestação do serviço estão especificadas nos anexos, desta Proposta Comercial

6. Considerando que se trata de contrato de adesão, desnecessária a anexação de minuta elaborada por este Tribunal.

7. Diante do exposto, à SEAQUI consultar a situação da referida empresa pública, bem como para análise quanto à compatibilidade do preço ofertado.” **(destaquei)**

7. A SEAQUI fez a publicação do ETP e do DOD no site do Tribunal (doc. nº 3323949) e juntou relatório atinente à pesquisa de compatibilidade do preço (doc. nº 3323952), aduzindo o que segue:

“Trata-se de demanda da Coordenadoria de Equipamento e Suporte para contratação de serviço *PROID*, fornecido pelo *Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO)*, para obtenção de identidade profissional digital, conforme Termo de Referência (3290101).

A proposta do SERPRO importa em R\$ 10.330,00 (dez mil trezentos e trinta reais), correspondendo a 1000 unidades ao preço unitário de R\$ 10,33 (dez reais e trinta e três centavos).

Pesquisamos contratações públicas com objeto similar, aptas a demonstrar a compatibilidade do preço ofertado com a prática do mercado.

Verificado o sistema *Pesquisa de Preços do Portal de Compras do Governo Federal* (3323534), identificamos poucas contratações a contemplar o produto em versão digital, predominando ainda a carteira em meio *físico* (papel ou cartão de PVC). Assim, de 40 resultados, aproveitamos apenas dois, sendo um deles adjudicado pelo Conselho Regional de Biomedicina (CRBM-4) à Casa da Moeda do Brasil (CMB), e outro adjudicado pela Prefeitura do Rio de Janeiro ao Serpro. Mesmo assim, pareceu-nos que a CMB oferta a solução em meio físico.

Além destes resultados, encontramos contratação levada a efeito pelo Governo do Estado do Maranhão, em que se contratou a empresa Valid (3323697). Ainda que ali se preveja uma solução mais abrangente, depreendemos que o serviço de certificação em nuvem, dentro daquele escopo, seria análogo ao que aqui se deseja contratar.

Com estes preços, elaboramos planilha de estimativa (3323771), em que apuramos o preço total de R\$ 25.650,00 (vinte e cinco mil seiscentos e cinquenta reais), do qual se infere ser vantajosa a contratação.

Identificamos, ainda, contratos firmados por entes públicos junto ao SERPRO (3323721, 3323738, 3323751), sob o mesmo valor unitário ora pleiteado pela Empresa, que demonstra regularidade fiscal, trabalhista e administrativa (3323807).” (grifei)

8. Retornando os autos à COGELIC, providenciou-se o encaminhamento para informação da disponibilidade orçamentária e a esta unidade de assessoramento. Na ocasião, ressaltou-se que no documento nº 3290104 consta minuta de contrato de adesão apresentada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO, com base no inciso IX do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 (doc. nº 3324378).

9. A SEMARC confirmou a existência de disponibilidade orçamentária para fazer frente à despesa (doc. nº 3329602).

É o breve relatório.

10. Preliminarmente, cabe pontuar que, para a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, conforme prescreve o art. 2º, § 3º, da [Instrução Normativa TRE-BA nº 1/2023](#), devem ser observadas as regras impostas Manual de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação do TRE-BA, *in verbis*:

Art. 2º Para a realização do Estudo Técnico Preliminar deverão ser observados o disposto na presente Instrução Normativa e os modelos de artefatos, de uso obrigatório, disponibilizados pela Secretaria de Gestão Administrativa – SGA, por intermédio de sua Coordenadoria de Gestão de Aquisições, Licitações e Contratos – COGELIC.

(...)

§ 3º O Estudo Técnico Preliminar realizado **para a contratação de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação – STIC** deverá observar as orientações que constam de manual próprio deste Tribunal.

10.1. A [Portaria TRE/BA nº 344/2024](#), por sua vez, no tocante às contratações de Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC), determina:

Art. 1º Implementar a adoção do Guia de Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC) do Poder Judiciário, instituído pela [Resolução CNJ nº 468, de 15 de julho de 2022](#), em face das contratações de STIC realizadas no âmbito deste Regional. Parágrafo único. Para efeito desta Portaria consideram-se Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação os bens e serviços que se adequam a pelo menos uma das categorias definidas no referido Guia.

Art. 2º Aplicam-se, ainda, às referidas contratações, no que couber e naquilo que não conflitar, os demais normativos internos, manuais e procedimentos adotados neste Tribunal.

Art. 3º As contratações de STIC deverão observar os modelos de artefatos Documento de Oficialização da Demanda (DOD), de Estudo Técnico Preliminar (ETP-STIC), de Termo de Referência (TR STIC) e de Mapa de Gestão de Riscos, disponibilizados pela Secretaria de Gestão Administrativa (SGA), bem como os prazos fixados no Plano de Contratações Institucional para a aprovação do ETP e deflagração dos correspondentes processos.

10.2. A [Resolução CNJ nº 468, de 15 de julho de 2022](#), de seu turno, prevê que compete ao comitê gestor de TIC dos órgãos submetidos ao controle administrativo e financeiro do CNJ, deliberar sobre o ETP, relativo à Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC). Deste modo, uma vez que o ETP (doc. nº 3288681 e nº 3290096) foi aprovado pelo Comitê de Gestão de TIC - CGesTIC, as regras mencionadas foram devidamente observadas.

10.3. Cumpre destacar, ademais, que, em observância ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, previsto no art. 5º da [Lei 14.133/2021](#) e como forma de incentivá-lo, consoante disposto no art. 11, inciso IV da mencionada Lei, o ETP, no tópico 1.3, apresenta, de forma robusta, como a contratação atende aspectos relacionados à sustentabilidade. **O documento alinha-se, deste modo, ao que determina o art. 18, §1º, XII da Lei 14.133/2021.**

11. De outro aspecto, considerando que o contrato apresentado pelo SERPRO não admite alteração nos termos submetidos a esta Administração, uma vez que o tópico 4.1.2 estabelece: “*Caso o DEMANDANTE tenha interesse nas condições estabelecidas para a prestação desse serviço, não poderá alterar as condições contidas no documento do **Termo de Adesão**, ficando este ciente e autorizando a contratação no modelo apresentado.*”, o que demonstra tratar-se de um ajuste por adesão. Tendo em vista, ademais, que ao menos em tese, poderiam ser contratadas outras empresas para a prestação do serviço (fato corroborado pela pesquisa empreendida pela SEAQUI), afastada, assim, a hipótese de inexigibilidade de licitação, compete-nos analisar a legalidade da contratação direta, conforme proposto no mencionado Contrato de Adesão (tópico 3.1), que enquadra a contratação no art. 75, IX, da [Lei 14.133/2021](#).

11.1. Inicialmente insta registrar que a [Lei nº 5.615/1970](#), a qual dispõe sobre o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), no que concerne à contratação dos serviços prestados pela entidade, prevê:

Art. 2º É dispensada a licitação para a contratação do Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO pela União, por intermédio dos respectivos órgãos do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a prestação de serviços de tecnologia da informação considerados estratégicos, relacionados com as atividades de sua especialização. ([Redação dada pela Lei nº 12.249, de 2010](#))

§ 1º Ato do Ministro de Estado da Fazenda especificará os serviços estratégicos do Ministério da Fazenda e ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão especificará os serviços estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. ([Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010](#))

§ 2º Ao Serpro é vedada a subcontratação de outras empresas para que prestem os serviços estratégicos a que se refere este artigo. ([Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010](#))

§ 3º Os atos de contratação dos demais serviços de tecnologia da informação, não especificados como serviços estratégicos, seguirão as normas gerais de licitações e contratos. ([Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010](#))

§ 4º O disposto neste artigo não constitui óbice a que todos os órgãos e entidades da administração pública venham a contratar serviços com o Serpro, mediante prévia licitação ou contratação direta que observe as normas gerais de licitações e contratos. ([Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010](#))

11.2. Ademais, o art.75, inciso IX, da nova lei de licitações estabelece:

"Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

IX - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;"

(destaque adotados)

11.2.1. Em síntese, para que se legitime a contratação direta com base no dispositivo acima transcrito, é necessário que sejam observados os seguintes requisitos:

- a) o contratante deve ser pessoa jurídica de direito público interno;
- b) o contratado deve integrar a Administração Pública;
- c) o contratado deve ter sido criado para o fim específico do objeto pretendido pela Administração contratante;
- d) o preço contratado deve ser compatível com o praticado no mercado.

11.2.2. Sob a égide da Lei 8.666/93 (art. 24, VIII), o TCU proferiu algumas decisões apontando para a obrigatoriedade da observância a todos os requisitos impostos na norma (Ex: [Acórdão nº 6931/2009 - Primeira Câmara](#); [Acórdão 2063/2005 - Plenário](#); [Acórdão nº 2203/2005 - Primeira Câmara](#)).

11.2.3. Partindo do pressuposto que este Tribunal é pessoa jurídica de direito público interno, estando atendido, portanto, a premissa prevista na alínea "a"; da leitura do [Estatuto do SERPRO](#), CAPÍTULOS I e II, julgamos que restam atendidos os requisitos enumerados nas alíneas "b" e "c". Vejamos:

"CAPÍTULO I

DA NATUREZA JURÍDICA, DA SEDE E DO FORO

Art. 1º O Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, empresa pública, sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, vinculada ao Ministério da Fazenda, criado pela Lei nº 4.516, de 1º de dezembro de 1964, é regido pela Lei nº 5.615, de 13 de outubro de 1970, pela Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, regulamentada pelo Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, pelo presente Estatuto Social e pelas demais normas legais que lhe forem aplicáveis.

Parágrafo único. A empresa utiliza o nome fantasia Serpro.

Art. 2º O Serpro tem sede e foro em Brasília, Distrito Federal, atua em todo o território nacional e no exterior, e poderá criar regionais, escritórios, representações ou quaisquer outros estabelecimentos no país.

Parágrafo único. O prazo de duração do Serpro é indeterminado.

CAPÍTULO II

DO OBJETO SOCIAL

Art. 3º O Serpro tem por objeto social:

I - desenvolver, prover, integrar, comercializar e licenciar soluções em tecnologia da informação;

II - prestar assessoramento, consultoria e assistência técnica no campo de sua especialidade; e

III - executar serviços de tratamento de dados e informações, inclusive mediante a disponibilização de acesso a estes e a terceiros, desde que assim autorizado pelo proprietário.

Parágrafo único. Os serviços prestados pelo Serpro envolvem matérias afetas a imperativos de segurança nacional, essenciais à manutenção da soberania estatal, em especial no tocante à garantia da inviolabilidade dos dados da administração pública federal direta e indireta, bem como aquelas relacionadas a relevante interesse coletivo, orientadas ao desenvolvimento e ao emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços de maneira economicamente justificada.

Art. 4º São finalidades do Serpro:

I - contribuir para o êxito da gestão e da governança do Estado, em benefício da sociedade;

II - atender, prioritariamente, aos órgãos dos Ministérios:

a) da Fazenda;

b) do Planejamento e Orçamento; e

c) da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

III - aplicar as disponibilidades de sua capacidade técnica e operacional na execução dos serviços de sua especialidade que venham a ser contratados com outros órgãos e entidades;

IV - viabilizar soluções digitais para modernização e apoio à tomada de decisão, no âmbito da administração pública;

V - atuar no sentido de racionalizar, simplificar e viabilizar a acessibilidade às informações e soluções em tecnologia da informação destinadas ao setor público e à sociedade; e

VI - incentivar o desenvolvimento do setor de informática e de transformação digital em benefício do setor público e da sociedade.

§ 1º Para o alcance das finalidades previstas no caput deste artigo, o Serpro poderá importar e exportar soluções, celebrar contratos, convênios e parcerias com empresas nacionais e estrangeiras, órgãos e entidades de pesquisa e ensino e agências de fomento na área de tecnologia da informação, constituir consórcios ou joint ventures de natureza contratual, bem como contratar representantes comerciais para a divulgação e venda das soluções, na forma da lei.

§ 2º O Serpro poderá ter suas atividades, sempre que consentâneas com seu objeto social, orientadas pela União de modo a contribuir para o interesse público que justificou a sua criação.

§ 3º No exercício da prerrogativa de que trata o caput, a União somente poderá orientar a Companhia a assumir obrigações ou responsabilidades, incluindo a realização de projetos de investimento e assunção de custos/resultados operacionais específicos, em condições diversas às de qualquer outra sociedade do setor privado que atue no mesmo mercado, quando:

I - estiver definida em lei ou regulamento, bem como prevista em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-la, observada a ampla publicidade desses instrumentos; e

II - tiver seu custo e receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil.

§ 4º Para fins de atendimento ao inciso II do § 3º, os administradores da Companhia deverão:

I - evidenciar as obrigações ou responsabilidades assumidas em notas explicativas específicas das demonstrações contábeis de encerramento do exercício; e

II - descrevê-las em tópico específico do Relatório da Administração.

§ 5º O exercício das prerrogativas de que tratam os §§ 1º e 2º será objeto da Carta Anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, prevista no art. 13, inciso I, do Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016."

11.2.4. No que se refere à compatibilidade dos preços com aqueles praticados no mercado (requisito constante da alínea "d", do tópico 11.2.1 deste opinativo), entendemos que a pesquisa empreendida pela SEAQUI comprovou que o valor cobrado pelo SERPRO para o serviço, além de mais vantajoso, é o mesmo praticado para os demais clientes, conforme previsto no art. 23, §1º da [Lei 14.133/2021](#). De relação ao tema, convém trazer anotação vista na Consultoria Zênite:

Contratação de órgão ou entidade que integrem a Administração Pública – Relação contratual – Requisitos objetivos – Criação para fim exclusivo e preço de mercado

Há dois requisitos objetivos para esta contratação direta. Primeiro: **a empresa estatal deve ter sido criada para o fim exclusivo de fornecer bens ou prestar serviços para a Administração Pública**. Excluídas dessa hipótese as empresas públicas ou sociedades de economia mista que também exploram atividade econômica em regime de mercado, ou seja, fornecem bens ou prestam serviços também para outras empresas privadas em regime de competição. Segundo: **o preço contratado deve ser compatível com o praticado no mercado**. Para assegurar a compatibilidade do preço contratado com o mercado, a Administração deverá se valer dos parâmetros de formação de preço de referência previstos no art. 23, § 1º da Lei nº 14.133/2021. **É vedada a**

contratação, com fundamento neste dispositivo, sem que haja a comprovação da vantajosidade do preço e das condições do contrato. (Nota elaborada por José Anacleto Abduch Santos)
(destaques originais e aditados)

12. Quanto ao Termo de Referência (doc. nº 3290101), tendo em vista o disposto no tópico 4.1.2 da Proposta Comercial^[1], considerando ademais que o contrato de adesão apresentado pelo SERPRO^[2] prevê detalhadamente todo o regramento relativo à prestação do serviço (objeto, forma de execução, obrigações impostas a ambas as partes, hipóteses em que serão caracterizados os inadimplementos das obrigações, sanções aplicáveis em caso de descumprimento, forma de quitação de eventuais multas, critérios de pagamento, reajuste, vigência, hipótese de prorrogação, mecanismos de comunicação entre as partes, proteção de dados pessoais e segurança da informação^[3]); na linha do que já havia indicado a COGELIC no item 6 de sua manifestação (doc. nº 3311787), entendemos que resta prejudicada sua aplicabilidade, razão pela qual declinamos da sua análise.

13. Ante todo o exposto, julgamos que poderá ser autorizada a contratação do SERPRO, com base no artigo 75, IX, da [Lei 14.133/2021](#), devendo, antes, ser providenciada a atualização da Proposta Comercial^[4].

É o parecer, sub censura.

[1] Caso o DEMANDANTE tenha interesse nas condições estabelecidas para a prestação desse serviço, não poderá alterar as condições contidas no documento do Termo de Adesão, ficando este ciente e autorizando a contratação no modelo apresentado.

[2] O Serpro utiliza contratos de adesão principalmente para padronizar as condições de seus serviços, facilitando a gestão e a aplicação das regras para uma grande quantidade de clientes. Isso também permite que a empresa ofereça seus serviços de forma mais eficiente, garantindo a uniformidade e a segurança jurídica das transações.

Segurança Jurídica:

Garante que as condições contratuais sejam as mesmas para todos os clientes, minimizando riscos e aumentando a segurança jurídica das transações.

Atendimento à Legislação:

O Serpro, como empresa pública, deve cumprir diversas regras e normas, e o contrato de adesão é uma forma de garantir a conformidade com as leis e regulamentos em vigor. (disponível em: https://www.google.com/search?q=porque+o+SERPRO+faz+contrato+de+ades%C3%A3o&rlz=1C1GCEA_enBR1006BR1006&oq=porque+o+SERPRO+faz+contrato+de+ades%C3%A3o&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdj8)

[3] Convém destacar que a disciplina relativa à proteção de dados pessoais e segurança da informação descrita no documento do SERPRO é muito mais abrangente e específica que a constante no padrão de TR adotado no âmbito deste Tribunal, o que confere maior segurança aos dados pessoais que serão tratados durante a execução do ajuste.

[4] Válida até 19/04/2025, considerando a data de 18/02/2025 como data do recebimento da proposta pelo TRE.



Documento assinado eletronicamente por **Vivienne Silva Lamenha Lins Dantas**, Técnico Judiciário, em 13/05/2025, às 14:28, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tre-ba.jus.br/autenticar> informando o código verificador **3335281** e o código CRC **FEA24BA6**.