

**RE: Análise dos apontamentos da consultoria jurídica do SERPO**

De Mauricio Pereira de Paiva <mauricio.paiva@serpro.gov.br>

Data Sex, 08/05/2026 14:54

Para Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação - CGTI <cgti@transportes.gov.br>

Cc Fabio Conti Antonioli <fabio.conti@serpro.gov.br>; Jaime Heleno Correa de Lisboa <jaimel.lisboa@transportes.gov.br>

 2 anexos (587 KB)

Despacho_11214155.html; Análise Comparativa - PC x TR + Minuta Contratual.pdf;

CUIDADO: E-mail externo. Não clique em links ou abra anexos, a menos que reconheça o remetente e saiba que o conteúdo é seguro.

Prezado Jaime, boa tarde.

Acusamos o recebimento do Despacho nº 117/2026/CGTI/SGETI/SE, referente à análise dos apontamentos encaminhados no âmbito do Processo nº 50000.006039/2025-75, relativo à contratação de serviços técnicos especializados de TIC para atendimento das demandas do Ministério dos Transportes.

Inicialmente, agradecemos a análise detalhada realizada pela equipe técnica desse Ministério, bem como o acolhimento parcial e integral de diversos apontamentos apresentados, os quais certamente contribuem para o aprimoramento da instrução processual e da segurança jurídica da futura contratação.

Todavia, considerando a relevância estratégica e a elevada complexidade operacional do objeto contratual, vimos, respeitosamente, solicitar a reconsideração dos itens registrados como “não procedentes”, especialmente aqueles relacionados aos percentuais de glosa, penalidades contratuais, níveis de serviço e mecanismos sancionatórios previstos no Termo de Referência e na minuta contratual.

Embora reconheçamos a prerrogativa da Administração na definição de mecanismos de governança e fiscalização contratual, entendemos que determinados parâmetros estabelecidos apresentam divergência significativa em relação aos padrões técnicos e comerciais constantes dos Anexos Técnicos da Proposta Comercial do SERPRO, especialmente quanto:

- a) aos percentuais de glosa vinculados ao IMR e ao IAP;
- b) aos percentuais de multas compensatórias previstos para hipóteses de inadimplemento;
- c) à amplitude de determinadas obrigações acessórias relacionadas à classificação dinâmica de sistemas críticos;
- d) à manutenção de dispositivos que podem gerar interpretações potencialmente desproporcionais quanto à responsabilização contratual.

Nesse contexto, entendemos que eventual revisão desses dispositivos poderá contribuir para maior equilíbrio contratual, previsibilidade operacional e aderência às práticas normalmente adotadas nas contratações de serviços continuados de TIC no âmbito da Administração Pública Federal, sem prejuízo à adequada proteção do interesse público e à continuidade dos serviços prestados.

Ressaltamos que o objetivo desta manifestação não é afastar os mecanismos de controle e governança previstos pela Administração, mas buscar um alinhamento técnico e jurídico que preserve a proporcionalidade

das sanções, a segurança jurídica da execução contratual e a adequada alocação de riscos entre as partes, em conformidade com os princípios previstos na Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, solicitamos, respeitosamente, a reavaliação dos apontamentos classificados como “não procedentes”, especialmente os constantes dos itens 3, 4, 5, 6.6.2, 7, 9 e 11 do Despacho nº 117/2026/CGTI/SGETI/SE, de modo a possibilitar eventual ajuste consensual dos instrumentos contratuais antes da formalização definitiva da contratação. Encaminhamos, de forma complementar, o relatório em anexo contendo a análise realizada pelo Serpro acerca dessas questões.

Permanecemos à disposição para realização de reunião técnica entre as equipes, caso entendam pertinente, com o objetivo de aprofundar os aspectos operacionais, jurídicos e de governança relacionados aos pontos mencionados.

Atenciosamente,



Mauricio Paiva, MSc, PMP

Gerente do Departamento de Negócios de Soluções Digitais para Transportes

Superintendência de Negócios com Clientes Finalísticos

Diretoria de Negócios de Gestão Pública, Setoriais e Novos Negócios

+55 (61)2021-8737 +55 (61) 99277-2504



De: MT/Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação <cgti@transportes.gov.br>

Enviado: quinta-feira, 7 de maio de 2026 16:30

Para: Mauricio Pereira de Paiva <mauricio.paiva@serpro.gov.br>

Assunto: Análise dos apontamentos da consultoria jurídica do SERPO

Prezado Maurício,

Encaminho a análise prévia para análise de demais considerações.

CUIDADO: E-mail externo. Não clique em links ou abra anexos, a menos que reconheça o remetente e saiba que o conteúdo é seguro.

“Essa mensagem do SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO), empresa pública federal regida pelo disposto na Lei Federal nº 5.615, é enviada exclusivamente ao destinatário informado e pode conter dados pessoais, protegidos pela Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018), assim como informações confidenciais, protegidas por sigilo profissional. O SERPRO ressalta seu comprometimento em assegurar a segurança e a proteção das informações contidas neste e-mail e informa que a sua utilização desautorizada é ilegal e sujeita o infrator às penas da lei. Se você o recebeu indevidamente, queira, por gentileza, reenviá-lo ao emitente, esclarecendo o equívoco.” “This message from SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO) - a government company established under Brazilian law (5.615/70) - is directed exclusively to its addressee and may contain personal data protected by the General Data Protection Law (13.709/2018) as well as confidential data, protected under professional secrecy rules. SERPRO highlights its commitment to ensuring the security and protection of the information

contained in this email and its unauthorized use is illegal and may subject the transgressor to the law's penalties. If you're not the addressee, please send it back, elucidating the failure."

Levantamento de Impactos Contratuais, SLA e Penalidades

1. Contexto e Objetivo

Este documento apresenta a análise consolidada do Termo de Referência (TR), da Minuta de Contrato e da Proposta Comercial (PC), com foco nos indicadores de desempenho (IAP), níveis de serviço (SLA), mecanismos de glosas e penalidades. O objetivo é fornecer visão clara e estruturada para subsidiar tomada de decisão e alinhamento.

2. Índice de Atendimento no Prazo (IAP)

O IAP (Índice de Atendimento no Prazo) é o principal indicador de desempenho aplicável aos serviços executados sob demanda, sendo utilizado para medir o cumprimento dos prazos definidos nas Ordens de Serviço (OS). Este indicador impacta diretamente o faturamento, por meio da aplicação de glosas em caso de descumprimento.

Tabela 1 – Tipos de serviços que se enquadram ou não para utilização do IAP

Serviços que se enquadram	Serviços que não se enquadram
1 - Execução sob demanda 2 - Prazo definido por OS/demanda 3 - Entrega (output) com data acordada	1 - Serviços contínuos 2 - Serviços de disponibilidade (infraestrutura, APIs, hosting, cloud etc.) 3 - Serviços medidos por IDS/TRS/NMS

A análise dos documentos evidencia divergência relevante entre o modelo de penalização previsto no Termo de Referência e na Minuta do Contrato e aquele adotado na Proposta Comercial, sobretudo no que se refere à severidade das sanções e à metodologia de cálculo das penalidades.

Com o objetivo de tornar essas diferenças mais claras e facilitar a leitura pelos diversos públicos envolvidos, foram identificados e apresentados os GAPs contratuais, permitindo uma visualização objetiva dos pontos de desalinhamento entre os instrumentos analisados.

GAP corresponde à diferença entre o que é exigido no Termo de Referência e/ou na Minuta do Contrato e o que está formalmente previsto na Proposta Comercial. O GAP não caracteriza, por si só, descumprimento contratual, mas indica desalinhamentos relevantes que podem resultar em:

- risco financeiro, associado à aplicação de glosas e sanções;
- risco jurídico, decorrente de interpretações divergentes durante a execução contratual;
- e
- necessidade de ajustes contratuais prévios, como condição para a assinatura do contrato.

Tabela 2 – Tipos de serviços que se enquadram ou não para utilização do IAP

Serviço	IAP TR/Contrato	SLA Proposta	GAP / Observação
Desenvolvimento / Manutenção	≥90%	Não existe percentual de IAP definido na Proposta Comercial. A Proposta adota os indicadores ITTI (Índice de Tempestividade) e	Existe GAP de modelo (TR exige IAP percentual; PC não

		IDPF, com penalidades proporcionais conforme regras do Anexo 2.	define IAP).
Consultoria Técnica	≥90%	Não existe percentual de IAP definido na Proposta Comercial. A penalidade é calculada por quantidade de dias úteis em atraso, conforme fórmula prevista no Anexo 3	Existe GAP de modelo (TR exige IAP percentual; PC não define IAP).
Consultoria (penalidade diária)	≥90%	Não existe meta percentual definida na Proposta Comercial. A penalidade é aplicada por dia de atraso, conforme regra do Anexo 3.	Sem equivalência direta entre TR e PC (GAP de modelo).
Atendimento sob demanda	≥90%	Não existe IAP definido na Proposta Comercial. Aplicam-se SLAs operacionais específicos, com penalidades próprias, conforme Anexo 4.	GAP de modelo.
Central de Serviços (geral)	Não aplicável direto	SLA de tempo e qualidade, sem percentual global de prazo, conforme Anexo 4 da Proposta Comercial.	Não aplicável
Dados sob demanda	≥90%	Entrega acordada por demanda, sem percentual de prazo definido na Proposta Comercial (Anexo 6 – itens 6A e 6B)	Sem equivalência direta
Multicloud / Projetos	≥90%	Não existe percentual de IAP definido na Proposta Comercial. Serviços regidos pelos SLAs previstos no Anexo 7 – SERPRO MULTICLOUD.	GAP de modelo.
Serviços analíticos	≥90%	Não existe percentual de IAP definido na Proposta Comercial. Os serviços são regidos por SLAs de disponibilidade específicos, conforme Anexo 1 (Produção de Soluções de TI) e Anexo 11 (Serviços de Informação), com percentuais de disponibilidade expressamente definidos por serviço.	Modelo diferente (GAP de modelo).

Esta tabela considera exclusivamente serviços passíveis de execução por Ordem de Serviço ou entrega sob demanda. Serviços contínuos e de disponibilidade foram excluídos por não se enquadrarem no conceito de IAP.

Definição dos indicadores utilizados na Proposta Comercial:

ITTI (Índice de Tempestividade): indicador que mede o cumprimento dos prazos de entrega das demandas, avaliando se os serviços foram concluídos dentro do prazo acordado.

IDPF (Índice de Densidade de Defeitos por Ponto de Função): indicador de qualidade que avalia a quantidade de defeitos identificados em relação ao tamanho funcional do sistema entregue.

3. ANS(SLA) de Disponibilidade

Os serviços contínuos são regidos por ANS (Acordo de Nível de Serviço) ou SLAs (Service Level Agreements), voltados à disponibilidade e desempenho. Diferentemente do IAP, esses serviços apresentam alta aderência entre os níveis exigidos pelo TR e aqueles definidos na Proposta Comercial.

A análise comparativa demonstra que, de forma geral, os percentuais de disponibilidade estão alinhados, reduzindo significativamente o risco contratual associado a este grupo de serviços.

Tabela 3 – Comparativo SLA (TR x Proposta)

Serviço	ANS Atual	ANS PC	SLA TR/Contrato	GAP
INFOVIA	0.99	0.99	0.99	0
DaaS	0.98	0.98	0.98	0
Chatbot/Mensageria/Chat	>=98%		>=98%	0
Formulário web	>=98%		>=98%	0
Telefone (0800)	>=98%		>=98%	0

Aplicativos (APP)	>=98%		>=98%	0
Consulta CNPJ	0.98		0.98	0
Integra SIAFI	0.93		0.93	0
RENAVAM/RENACH/RENAINF	0.98		0.98	0
Infraestrutura geral	0.98		0.98	0
SERPRO Virtual	0.98		0.98	0
Rede Longa Distância	0.996	0.996	0.996	0

4. Apontamentos Jurídicos

A análise do parecer jurídico evidenciou pontos críticos relacionados a penalidades, glosas e base de cálculo, especialmente nos itens 3, 4 e 5. Os principais riscos estão associados à severidade das penalidades e à possibilidade de aplicação sobre o valor total do contrato.

Observa-se que tanto o TR quanto a Minuta de Contrato mantêm percentuais elevados de penalidade (até 30%), enquanto a Proposta Comercial adota modelo proporcional, com percentuais significativamente inferiores, variando conforme o tipo de serviço.

Tabela 4 – Comparativo Jurídico (TR / Minuta x Proposta)

Apontamento Jurídico	Item	TR/Contrato	Proposta Comercial (detalhada por serviço)	GAP
3	Garantia / Disponibilidade e mínima	≥98% serviços críticos	INFOVIA 99%; DaaS 98%; RENAVAM 98%; APIs ≥98%; Rede 99,6%	TR mais severo (GAP de modelo)
4	IAP – Faixas de pagamento	Descontos de 20% a 30% sobre a fatura	Não existem faixas percentuais de IAP definidas na Proposta Comercial. A PC adota modelos distintos por serviço (ITTI – Anexo 2; penalidade por dias de atraso – Anexo 3; SLAs operacionais – Anexo 4).	TR mais severo
5	Sanção IAP (Item 9 - ID 2)	20% a 30% da fatura	Sanção IAP (Item 9 – ID 2), Glosa de 20% a 30% da fatura, não existem sanções percentuais globais de 20% ou 30% na Proposta Comercial. As penalidades variam conforme o serviço e o indicador aplicável, conforme anexos técnicos.	GAP direto relevante
5	Outras obrigações (ID 4)	Penalidade aplicada sobre o valor total do contrato.	Todos os serviços: penalidade aplicada apenas sobre item afetado (sem % global definido; normalmente <5% por evento)	GAP conceitual crítico

Esta tabela compara as disposições do Termo de Referência e da Minuta do Contrato com a Proposta Comercial sob a ótica jurídico-contratual. Destaca-se que a Proposta Comercial não adota penalidades globais ou faixas percentuais uniformes, mas sim regras específicas por tipo de serviço, com penalidades vinculadas a SLAs, indicadores próprios ou eventos determinados. Assim, os GAPs identificados refletem diferenças de modelo contratual e de severidade das sanções, e não inconsistências da Proposta Comercial.

Tabela 5 – Impacto por serviço - Comparativo Jurídico (TR / Minuta x Proposta)

Serviço	Exigência TR/Contrato	Proposta Comercial	GAP	Classificação
---------	-----------------------	--------------------	-----	---------------

Consultoria Técnica	IAP ≥90%	Não existe percentual de IAP definido na Proposta Comercial. A penalidade é calculada por dias úteis de atraso, conforme Anexo 3.	GAP de modelo	Crítico
Atendimento sob demanda	IAP ≥90%	Não existe IAP definido na Proposta Comercial. Aplicam-se SLAs operacionais específicos, conforme Anexo 4.	GAP de modelo	Crítico
Multicloud	Execução por OS + SLAs	Não existe percentual de IAP definido na Proposta Comercial. Serviços regidos pelos SLAs do Anexo 7 – SERPRO MULTICLOUD	-10 p.p.	Crítico
Desenvolvimento / Manutenção	IAP ≥90%	Não existe percentual de IAP definido na Proposta Comercial. Aplicam-se ITTI e IDPF, conforme Anexo 2.	Não comparável diretamente	Atenção
Central de Serviços	Indicadores de qualidade e tempo	SLA de tempo e qualidade, sem percentual global de prazo, conforme Anexo 4.	Não aplicável	Atenção
Produção RENAVAM/RENACH	Disponibilidade ~98%	98%	0	Aderente
Portal Senatran	Disponibilidade ~98%	98%	0	Aderente
WebServices Senatran	Disponibilidade ~98%	98%	0	Aderente
Data Warehouse Trânsito	Disponibilidade ~98%	98%	0	Aderente
INFOVIA	Disponibilidade 99%	99%	0	Aderente
DaaS	Disponibilidade 98%	98%	0	Aderente
APIs Consulta CPF/CNPJ	Disponibilidade ~98%	98%	0	Aderente
Integra SIAFI	Disponibilidade ~93%	93%	0	Aderente
Colocation	Disponibilidade 98%	98%	0	Aderente
SERPRO Virtual	Disponibilidade 98%	98%	0	Aderente
Rede Longa Distância	Disponibilidade 99,6%	99,6%	0	Aderente
GovShield Segurança	Disponibilidade 98%	98%	0	Aderente
Chatbot / WhatsApp	Disponibilidade 98%	≥98%	0	Aderente
Formulários Web	Disponibilidade 98%	≥98%	0	Aderente

A classificação de criticidade apresentada considera a existência de GAP contratual, o potencial impacto financeiro e jurídico, bem como a severidade das penalidades previstas no Termo de Referência e na Minuta do Contrato, em comparação com o modelo adotado na Proposta Comercial. A classificação não indica descumprimento contratual, mas priorização de riscos para fins de análise e negociação.

5. Relatório de Auditoria nº 1580983 e proposta de ações

Reconhece-se a necessidade do Ministério dos Transportes de assegurar que os apontamentos e recomendações constantes do Relatório de Auditoria nº 1580983 sejam devidamente tratados, em especial aqueles relacionados à segurança da informação, prevenção a fraudes e definição clara de responsabilidades entre os envolvidos.

Considerando, contudo, a natureza consultiva e estratégica das atividades requeridas para avaliação, diagnóstico e definição das ações a serem propostas, entende-se que tais demandas devem ser tratadas como serviços específicos de consultoria, com escopo e prazos definidos de comum acordo entre as partes, em conformidade com as disposições previstas no instrumento contratual.

Dessa forma, propõe-se a inclusão da seguinte redação no contrato:

“Quanto ao Relatório de Auditoria nº 1580983, a CONTRATANTE deverá abrir demanda específica de consultoria para que a CONTRATADA apresente ao Ministério dos Transportes, em prazo a ser definido de comum acordo entre as partes, proposta de ações destinadas ao atendimento das recomendações e apontamentos constantes no referido relatório de auditoria.”

6. Conclusão

A análise consolidada demonstra que os **serviços de disponibilidade** apresentam plena aderência entre o Termo de Referência, a Minuta Contratual e a Proposta Comercial, contribuindo para um cenário de **maior previsibilidade, menor risco e estabilidade na execução contratual** desses serviços.

Por outro lado, a avaliação dos **serviços sob demanda**, conforme evidenciado na **Tabela 5 – Impacto por serviço – Comparativo Jurídico (TR / Minuta x Proposta)**, indica a existência de pontos que demandam **ajustes específicos**, de modo a assegurar o **equilíbrio contratual** e a **sustentabilidade da prestação dos serviços ao longo da vigência do contrato**.

Nesse contexto, para os itens classificados como **Críticos**, propõe-se que os **percentuais, limites de aferição e modelos de penalização** sejam ajustados para refletir aqueles formalmente definidos na Proposta Comercial. Tal alinhamento é considerado essencial para garantir a **isonomia entre risco e remuneração**, bem como para preservar a **viabilidade operacional** dos serviços.

Em relação aos itens classificados como **Atenção**, reconhece-se a intenção do Ministério dos Transportes de aprimorar os mecanismos de controle e aferição. Contudo, observa-se que a adequada implementação desses pontos depende de **definições conceituais adicionais**, tais como:

- definição clara do conceito de “entregue” sob a ótica do Ministério;
- estabelecimento de critérios objetivos de aferição de qualidade; e
- detalhamento de métricas e parâmetros atualmente não plenamente especificados.

A ausência dessas definições pode resultar em **interpretações divergentes e impactos na execução contratual**, inclusive de natureza financeira. Assim, como medida de prudência e visando preservar a **segurança jurídica e operacional** do contrato, recomenda-se que tais elementos não sejam incorporados neste primeiro momento.

Como alternativa, propõe-se a constituição de uma **frente estruturada de estudo conjunto**, permitindo a maturação desses conceitos e métricas. A partir desse trabalho, eventuais ajustes poderão ser formalizados oportunamente por meio de **termo aditivo**, assegurando que as definições estejam **claras, equilibradas e alinhadas às necessidades do Ministério dos Transportes**.

Dessa forma, entende-se ser possível avançar com a contratação de maneira **segura, colaborativa e responsável**, preservando os interesses de ambas as partes e estabelecendo bases sólidas para a **evolução contínua do modelo contratual** ao longo de sua execução.