



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
COORDENAÇÃO JURÍDICA DE SERVIÇOS EM BRASÍLIA
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

NOTA JURÍDICA Nº. 00002/2026/CJSER-BSB/SCGP/CGU/AGU

NUP: 50000.006783/2026-51

INTERESSADOS: COLOG

ASSUNTOS: PEDIDO DE COMPRA/CONTRATAÇÃO

EMENTA: NOTA JURÍDICA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELEFONIA IP (VoIP). QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DO OBJETO COMO SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO. ART. 2º, VII, C/C ANEXO II DA IN SGD/ME Nº 94/2022. SUBITEM 1.6, ALÍNEA “B”, DO ANEXO II QUE EXCLUI EXPRESSAMENTE OS SERVIÇOS DE VoIP DO CONCEITO DE SOLUÇÃO DE TIC. CONTRADIÇÃO ENTRE OS ARTEFATOS DA CONTRATAÇÃO QUANTO À NATUREZA DO OBJETO. QUESTÃO PREJUDICIAL À DEFINIÇÃO DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL. NECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA E FUNDAMENTADA DA ÁREA TÉCNICA QUANTO AO ENQUADRAMENTO DO OBJETO E À APLICABILIDADE DA IN SGD/ME Nº 94/2022 E DA PORTARIA SGD/ME Nº 778/2019. RECOMENDAÇÃO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo oriundo da Coordenação de Logística (COLOG), vinculada à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério dos Transportes, que tem por objeto a realização de pregão, na forma eletrônica, pelo rito da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para a implantação de solução de upgrade da telefonia IP, com hospedagem da plataforma em nuvem oficialmente suportada e homologada pelo fabricante Avaya, incluindo implantação e configuração de URA, suporte técnico e manutenção especializada, bem como o fornecimento, sob demanda, de aparelhos telefônicos IP, pelo valor estimado de R\$ 1.735.800,00 (um milhão, setecentos e trinta e cinco mil e oitocentos reais), considerados os 24 (vinte e quatro) meses de vigência.

2. A presente Nota Jurídica tem por finalidade específica examinar questão prejudicial que condiciona o próprio regime jurídico da contratação, qual seja, o enquadramento — ou não — do objeto como solução de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), à luz da definição normativa e das exclusões expressas constantes do Anexo II da IN SGD/ME nº 94/2022.

3. Aplicam-se a esta manifestação as premissas e ressalvas próprias do exercício consultivo: o exame restringe-se aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos os de natureza eminentemente técnica; as observações feitas sem caráter vinculativo o são em prol da segurança da autoridade assessorada; e as questões relacionadas à legalidade são apontadas para fins de correção, na forma do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 Do critério material de qualificação da solução de TIC

4. A IN SGD/ME nº 94/2022, em seu art. 2º, inciso VII, define solução de TIC como o “conjunto de bens e/ou serviços que apoiam processos de negócio mediante a conjugação de recursos de TIC, de acordo com as premissas definidas no Anexo II desta Instrução Normativa”.

5. Extrai-se do próprio conceito que o critério de qualificação de determinado objeto como solução de TIC não é aberto ou meramente nominal: ele remete, de forma expressa e vinculante, às premissas do Anexo II, o qual arrola as categorias de bens e serviços que se enquadram — e, por igual, as que se excluem — do conceito de recursos de TIC para os fins da norma.

6. Vale dizer, o enquadramento de um objeto como solução de TIC pressupõe a sua subsunção às categorias positivadas no Anexo II, não bastando a denominação atribuída pela Administração nos artefatos, tampouco a natureza tecnológica em sentido amplo do serviço. É o cotejo com o Anexo II que define, juridicamente, a incidência — ou não — da IN SGD/ME nº 94/2022.

2.2 Da exclusão expressa dos serviços de telefonia IP (VoIP) do conceito de solução de TIC

7. O Anexo II da IN SGD/ME nº 94/2022, ao tratar da categoria “Comunicação de Dados” (subitem 1.6), estabelece, na alínea “a”, que são considerados recursos de TIC a transmissão digital de dados e informações entre dispositivos, sistemas e redes de comunicação, incluindo acesso à Internet (como links MPLS, WAN/LAN), soluções de videoconferência, de transmissão e recebimento de mensagens de texto (SMS) e de recebimento ou processamento de dados satelitais.

8. Contudo, a alínea “b” do mesmo subitem 1.6 exclui, de forma expressa e inequívoca, dessa categoria “os serviços de telefonia fixa comutada (STFC), Serviço Móvel Pessoal (SMP), VoIP (telefonia baseada em voz sobre IP), centrais telefônicas, PABX (física ou virtual) ou infraestrutura de telefonia interna ou externa destinada ao tráfego de voz digital ou não

digital”.

9. O objeto ora em exame consiste, em seu núcleo, precisamente na implantação de solução de upgrade de telefonia IP — isto é, telefonia baseada em voz sobre IP (VoIP) —, acompanhada de plataforma/central de telefonia (ainda que hospedada em nuvem), de URA e do fornecimento de aparelhos telefônicos IP. Trata-se, pois, de objeto que se amolda com precisão às hipóteses de exclusão da alínea “b” do subitem 1.6 do Anexo II.

10. Reforça esse entendimento o subitem 1.1 do mesmo Anexo II (“Materiais e Equipamentos de TIC”), cuja alínea “b” também exclui do conceito de recursos de TIC os “aparelhos telefônicos (como fixos, celulares e smartphones)” — categoria à qual, em princípio, se vinculam os aparelhos telefônicos IP a serem fornecidos sob demanda.

11. Nessa linha, a interpretação literal e sistemática do Anexo II conduz à conclusão de que a telefonia IP (VoIP) e os seus elementos acessórios (central/PABX e aparelhos telefônicos) foram deliberadamente afastados do conceito de solução de TIC pela IN SGD/ME nº 94/2022, ainda que se trate de tecnologia que trafega voz sobre protocolo de dados.

12. Registre-se, por dever de cautela, que o objeto contempla elemento potencialmente distinto — a hospedagem da plataforma em nuvem —, o qual, isoladamente considerado, poderia atrair categorias do Anexo II afetas a TIC (a exemplo dos subitens 1.3, “Hospedagem de Sistemas”, e 1.10, “Computação em Nuvem”). Todavia, a definição do objeto preponderante e a verificação de se tal hospedagem constitui solução autônoma ou mero elemento instrumental e acessório à telefonia IP demandam juízo técnico, sendo certo que o art. 3º, inciso I, da IN SGD/ME nº 94/2022 veda a contratação de mais de uma solução de TIC em um único contrato. A definição a respeito, portanto, escapa ao âmbito estritamente jurídico e reclama o pronunciamento da área técnica.

2.3 Da contradição verificada nos artefatos da contratação

13. O exame dos autos revela tratamento não uniforme quanto à natureza do objeto, ora referido como solução de TIC, ora conduzido sob o regime dos serviços comuns continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra.

14. De um lado, o objeto descrito nos autos, bem como o Estudo Técnico Preliminar nº 61/2025 (11179543) — examinado à luz do art. 11 da IN SGD/ME nº 94/2022 — e demais elementos da instrução, tratam a contratação como serviço de Tecnologia da Informação e Comunicação, sujeita à IN SGD/ME nº 94/2022.

15. De outro lado, a Declaração (11192690) e a Lista de Verificação (11233422) evidenciam que foram utilizados os modelos padronizados da AGU para serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra, e não os modelos específicos de soluções de TIC. No mesmo sentido, a Minuta de Contrato (11211103) não adotou o modelo próprio de contratos de serviços de TIC, tendo os artefatos seguido, nesse ponto, a via dos serviços comuns.

16. Há, pois, contradição relevante: enquanto a instrução processual partiu, em diversos pontos, da premissa de que o objeto é solução de TIC os documentos concretos de planejamento e as minutas foram elaborados segundo o regime dos serviços comuns continuados, o que sugere que a própria Administração não firmou posição unívoca quanto à natureza jurídica do objeto.

17. Essa contradição não é meramente formal. Como visto, a subsunção do objeto (telefonia IP/VoIP) às hipóteses de exclusão do Anexo II da IN SGD/ME nº 94/2022 sugere que o regime dos serviços comuns, já parcialmente adotado nos artefatos, pode ser, o regime juridicamente adequado, o que impõe o esclarecimento da questão antes do prosseguimento do feito.

2.4 Das consequências jurídicas da qualificação e da aplicabilidade da Portaria SGD/ME nº 778/2019

18. **A definição da natureza do objeto configura verdadeira questão prejudicial, porquanto condiciona o regime jurídico aplicável e, por consequência, a coerência e a validade de todo o conjunto instrutório.**

19. Caso o objeto seja qualificado como solução de TIC, incidirá integralmente a IN SGD/ME nº 94/2022, com todas as suas exigências, entre as quais: a adoção dos modelos padronizados e da lista de verificação específicos de TIC; a previsão do Índice de Custos de Tecnologia da Informação (ICTI), mantido pelo IPEA, como índice de reajuste (art. 24); a demonstração de alinhamento ao PDTIC, ao Plano de Contratações Anual e à Política de Governança Digital (arts. 6º e 7º); a observância das vedações dos arts. 3º, 4º e 5º; e a atenção às normas específicas eventualmente publicadas pelo Órgão Central do SISP. Nessa hipótese, aplicar-se-á, ademais, a Portaria SGD/ME nº 778, de 4 de abril de 2019, que dispõe sobre a governança de TIC nos órgãos e entidades do SISP, incluída a disciplina do PDTIC (art. 6º).

20. Caso, ao revés, a área técnica conclua que o objeto não constitui solução de TIC, enquadrando-se como serviço comum continuado, não incidirá a IN SGD/ME nº 94/2022, tampouco a Portaria SGD/ME nº 778/2019, devendo a contratação reger-se pelas normas gerais da Lei nº 14.133/2021 e pelos regulamentos e modelos aplicáveis aos serviços comuns. Em tal hipótese, tornam-se prejudicadas, ou devem ser revistas, as recomendações do parecer anterior fundadas na premissa de tratar-se de TIC, notadamente as relativas à adoção dos modelos e da lista de verificação específicos de TIC e à substituição do índice de reajuste pelo ICTI, devendo, quanto ao reajuste, ser adotado índice geral compatível com o objeto e com a estrutura de custos da contratação, e devendo os artefatos guardar coerência com o regime dos serviços comuns.

21. **Em qualquer caso, impõe-se a uniformização do tratamento conferido ao objeto ao longo de todos os artefatos (Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, minuta de edital, minuta de contrato, declarações e listas de verificação), de modo a afastar as discrepâncias ora apontadas e a assegurar a coerência exigida pelo art. 19 da Lei nº 14.133/2021.**

3. CONCLUSÃO

22. Ante o exposto e ressalvados os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência da Administração, recomenda-se:

a) que a área técnica se manifeste, de forma expressa, conclusiva e fundamentada, sobre o enquadramento ou não do objeto da contratação como solução de Tecnologia da Informação e Comunicação, à luz do art. 2º, inciso VII, c/c o Anexo II, subitem 1.6, alínea “b” (que exclui expressamente do conceito de solução de TIC os serviços de VoIP/telefonia baseada em voz sobre IP, as centrais telefônicas e o PABX), e subitem 1.1, alínea “b” (aparelhos telefônicos), da IN SGD/ME

nº 94/2022;

b) que, na mesma oportunidade, a área técnica esclareça se é aplicável, ou não, à presente contratação a Portaria SGD/ME nº 778, de 4 de abril de 2019, que dispõe sobre a governança de TIC no âmbito do SISP;

c) que, caso a área técnica conclua tratar-se de solução de TIC, apresente a devida justificativa técnica que ampare tal enquadramento, inclusive quanto à eventual preponderância de elemento não excluído pelo Anexo II, como a hospedagem em nuvem, e à observância da vedação do art. 3º, inciso I, da IN SGD/ME nº 94/2022, hipótese em que deverá ser observado integralmente o procedimento próprio das soluções de TIC, com aplicação da IN SGD/ME nº 94/2022 e da Portaria SGD/ME nº 778/2019, adotando-se os modelos padronizados e a lista de verificação específicos de TIC, o ICTI como índice de reajuste (art. 24);

d) que, caso a área técnica conclua tratar-se de serviço comum, não sujeito à IN SGD/ME nº 94/2022 nem à Portaria SGD/ME nº 778/2019, seja toda a contratação adequada ao regime dos serviços comuns, adotando-se índice de reajuste geral compatível com o objeto e assegurando-se a coerência de todos os artefatos com o referido regime;

e) que, em qualquer hipótese, seja uniformizado o tratamento conferido à natureza do objeto em todos os artefatos da contratação, de modo a afastar as discrepâncias apontadas e a atender à exigência de coerência do art. 19 da Lei nº 14.133/2021.

23. As recomendações jurídicas e as sugestões de aperfeiçoamento não vinculam a decisão do gestor, que poderá prosseguir com a contratação motivadamente (inciso VII do art. 50 da Lei nº 9.784/1999).

À consideração superior.

Brasília, na data da assinatura digital.

INAYARA VELOSO DOS SANTOS

Advogada da União

WhatsApp Business: (61) 2026-7994

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000006783202651 e da chave de acesso f678474d



Documento assinado eletronicamente por INAYARA VELOSO DOS SANTOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3278585169 e chave de acesso f678474d no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): INAYARA VELOSO DOS SANTOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 03-07-2026 13:05. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
COORDENAÇÃO JURÍDICA DE SERVIÇOS EM BRASÍLIA
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO Nº 00183/2026/CJSER-BSB/SCGP/CGU/AGU

NUP: 50000.006783/2026-51

INTERESSADOS: COLOG

ASSUNTOS: PEDIDO DE COMPRA/CONTRATAÇÃO

1. Aprovo a NOTA JURÍDICA Nº. 00002/2026/CJSER-BSB/SCGP/CGU/AGU, da lavra da Advogada da União **INAYARA VELOSO DOS SANTOS**, e a acolho em seus fundamentos fáticos e jurídicos, conforme disposto no art.22, § 3º, da Portaria Normativa AGU nº 152/2024.
2. Em complementação ao posto no item 14 da nota jurídica aprovada, o órgão assessorado, inclusive atesta, no item 4.33.1.7do TR a aplicação da Portaria SGD/MGI nº 5.950, de 26 de outubro de 2023, que estabelece o modelo de contratação de software e de serviços de computação em nuvem, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do SISP do Poder Executivo Federal, observada, no que couber, a Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022, apesar de não adotar os modelos do site da AGU para este tipo de contratação, caso o objeto possa assim ser classificado.
3. A princípio, sob o prisma jurídico-normativo, o objeto principal aparenta estar abrangido pelas exclusões expressas do Anexo II da IN SGD/ME nº 94/2022. A eventual presença de componente de hospedagem em nuvem, contudo, exige análise técnica quanto à sua autonomia, natureza e relevância econômica e funcional no conjunto da contratação, a fim de se definir o enquadramento mais adequado.
4. À Coordenação de Acompanhamento Estratégico e Governança, para a adoção dos registros eletrônicos pertinentes e encaminhamento dos autos ao Ilmo. Consultor Jurídico junto ao Ministério dos Transportes.

Brasília, 06 de julho de 2026.

MARIANA MONTEZ MOREIRA DE ALMEIDA
ADVOGADA DA UNIÃO
Coordenadora Jurídica de Serviços em Brasília

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000006783202651 e da chave de acesso f678474d



Documento assinado eletronicamente por MARIANA MONTEZ MOREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3281814777 e chave de acesso f678474d no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIANA MONTEZ MOREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-07-2026 18:17. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.