



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO
GRANDE DO NORTE
CONSULTORIA - PF-IFRN

PARECER Nº 00148/2026/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU

NUP: 23421.004247/2025-14

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RN (REITORIA)

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE LICENÇAS DE SOFTWARE PROPRIETÁRIO (AUTODESK – AEC COLLECTION). DILIGÊNCIA PARA COMPROVAÇÃO DA CONDIÇÃO DE REVENDEDORA AUTORIZADA DO FABRICANTE. INEXISTÊNCIA DE INOVAÇÃO EDITALÍCIA. EXERCÍCIO DO PODER-DEVER DE DILIGÊNCIA (ART. 64 DA LEI N.º 14.133/2021). EXEQUIBILIDADE JURÍDICA DA PROPOSTA. TUTELA DOS DIREITOS AUTORAIS DE PROGRAMA DE COMPUTADOR (LEIS N.º 9.609/1998 E 9.610/1998). JURISPRUDÊNCIA DO TCU QUE ADMITE A EXIGÊNCIA QUANDO DECORRE DA POLÍTICA DO FABRICANTE. DESCLASSIFICAÇÃO REGULAR DIANTE DA NÃO COMPROVAÇÃO INEQUÍVOCA DA AUTORIZAÇÃO. CONVOCAÇÃO DAS LICITANTES REMANESCENTES. OPINA-SE PELA REGULARIDADE DA DESCLASSIFICAÇÃO.

I - RELATÓRIO

1. Magnífico Reitor,
2. Trata-se de consulta formulada pela Diretoria de Compras e Licitações – DICLIC/PROAD/RE, por intermédio do Despacho n.º 168/2026, na qual se solicita manifestação desta Procuradoria Federal acerca das consequências jurídicas da aceitação ou rejeição da proposta apresentada pela empresa CPD BRASIL TECH LTDA, inscrita no CNPJ n.º 64.986.808/0001-72, no âmbito do Pregão Eletrônico SRP n.º 90001/2026 – UASG 158155, cujo objeto consiste na aquisição de licenças de softwares Autodesk, com direito de atualização e suporte, destinadas ao desenvolvimento de projetos de engenharia e arquitetura no IFRN.
3. Consta dos autos que o processo licitatório foi regularmente instruído com os documentos de planejamento exigidos pela Lei n.º 14.133/2021, a saber: Documento de Oficialização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Matriz de Riscos, pesquisa de preços, certificações processuais (SEGCON, e-CT&I e ETRLIC), análise e aprovação pela Secretaria de Planejamento e Gestão de Contratações – SEPLACONT, bem como prévio Parecer n.º 00345/2026/NLC/ELIC/PGF/AGU, exarado por esta Procuradoria.
4. Encerrada a fase competitiva de lances, a empresa CPD BRASIL TECH LTDA apresentou o menor valor e foi convocada para envio da proposta ajustada e dos documentos de habilitação.
5. Na sequência, em 28 de abril de 2026, o Pregoeiro recebeu correspondência eletrônica subscrita pelo Sr. Vinícius Grassi noticiando que a referida empresa não constaria da relação de revendedoras autorizadas da Autodesk para comercialização das licenças da AEC Collection, objeto do certame.
6. Diante da notícia, na sessão pública realizada em 29 de abril de 2026, foi formulada diligência à licitante para que comprovasse, de modo inequívoco, a condição de revendedora autorizada da fabricante.
7. Em resposta, a empresa apresentou peça denominada "*Manifestação Técnico-Jurídica com Pedido de Reconsideração Imediata*", na qual sustenta, em síntese, que a exigência de revenda autorizada não consta do edital ou do Termo de Referência, que a diligência configuraria inovação dos critérios de habilitação em violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que o vínculo formal com o fabricante não constituiria requisito legítimo de habilitação técnica à luz da Lei n.º 14.133/2021 e que a manutenção da exigência implicaria restrição indevida à competitividade, caracterizando direcionamento e violação à isonomia.
8. Os autos foram, então, remetidos à Diretoria Sistêmica de Tecnologia da Informação e Comunicação – DITIC/RE, que se manifestou por meio do Ofício n.º 10/2026-DITIC/RE/IFRN, de 4 de maio de 2026. Naquela manifestação, a área técnica registrou que o documento intitulado "*Revendas Autorizadas – Autodesk*", constante dos autos, esclarece, em seu

item 3, que produtos como Civil 3D, Revit e AEC Collections somente podem ser comercializados por revendedores autorizados do fabricante, ao passo que AutoCAD, AutoCAD LT e Revit LT podem ser revendidos por qualquer parceiro de tecnologia, desde que adquiridos de distribuidores autorizados pela Autodesk. Concluiu a DITIC que, da leitura conjugada dos documentos juntados pela licitante com o referido item 3, não foi possível identificar, de forma inequívoca, que a CPD BRASIL TECH LTDA seja revendedora autorizada Autodesk para a totalidade dos produtos contemplados no Termo de Referência, especialmente aqueles cuja comercialização é restrita pelo fabricante a vendas credenciadas, sugerindo a remessa dos autos a esta Procuradoria.

9. Foi também juntada aos autos lista atualizada de revendedoras autorizadas e certificadas pela Autodesk Inc., na qual, segundo informa a DICLIC, não consta a empresa convocada provisoriamente em primeiro lugar.

10. É o relatório. Passa-se à análise.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Da delimitação da questão jurídica

11. A consulta jurídica submetida a esta Procuradoria comporta aferição da condição de autorização de revenda dos produtos da autodesk. A especificidade da consulta jurídica demanda apreciação, ainda, sobre a natureza jurídica do objeto contratado.

II.2. Do princípio da vinculação ao instrumento convocatório e do poder-dever de diligência

12. A licitante alega que a diligência teria criado requisito de habilitação inexistente no edital, em afronta ao art. 5.º da Lei n.º 14.133/2021.

13. O argumento, contudo, não resiste a exame mais detido.

14. Com efeito, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório não pode ser evocado como salvaguarda absoluta contra a verificação da regularidade material da proposta; opera, sim, como garantia de que a Administração não modificará, de modo unilateral e arbitrário, as regras do certame após sua publicação. No final, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório tem como objetivo proteger as dimensões da segurança jurídica, quais sejam: estabilidade, calculabilidade e previsibilidade.

15. Por outro lado, não se pode confundir a vedação de inovação editalícia com a vedação ao exercício do poder-dever de autotutela, expressamente positivado no art. 64 da Lei n.º 14.133/2021, segundo o qual em qualquer fase do processo licitatório o pregoeiro ou a comissão de licitação poderá realizar diligência para esclarecer ou complementar a instrução do processo. Eis o teor da norma citada:

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

§ 2º Quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento e já tiver sido encerrada, não caberá exclusão de licitante por motivo relacionado à habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.

16. Verificar se a empresa que se propõe a fornecer licenças de software proprietário detém autorização do titular dos direitos autorais para realizar essa comercialização não é criar requisito novo de habilitação: é aferir, no plano fático, **se a proposta apresentada é juridicamente exequível.**

17. Trata-se, portanto, de exame de exequibilidade material da proposta, e não de inserção superveniente de exigência editalícia. Essa é, aliás, a finalidade da licitação, conforme se observa no inciso III, do art. 11 da Lei n.º 14.133/21:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

18. No mesmo sentido, o art. 17, § 3.º, da Lei n.º 14.133/2021 dispõe que a Administração deverá realizar verificações destinadas a aferir, inclusive, a aderência da proposta às exigências legais e regulamentares aplicáveis ao objeto contratado. Quando o objeto é tutelado por legislação autoral, integra esse exame a verificação do encadeamento legítimo de distribuição. Eis o teor da norma citada:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do **caput** deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

II.3. Do regime de proteção autoral do software e da consequente cadeia de fornecimento

19. O software é tutelado, em nosso ordenamento, pelo regime de direitos autorais, conforme dispõe o art. 2.º da Lei n.º 9.609/1998. Aplica-se-lhe, no que couber, o regramento da Lei n.º 9.610/1998, cujo art. 29 reserva exclusivamente ao titular o direito de autorizar a reprodução, a distribuição e a comercialização da obra. A consequência prática do tratamento jurídico é que somente o titular ou aquele por ele expressamente autorizado pode introduzir o software no mercado de modo lícito.

Lei nº 9.609/98

Art. 2º O regime de proteção à propriedade intelectual de programa de computador é o conferido às obras literárias pela legislação de direitos autorais e conexos vigentes no País, observado o disposto nesta Lei.

Lei nº 9.610/98

Art. 29. Depende de autorização prévia e expressa do autor a utilização da obra, por quaisquer modalidades, tais como:

I - a reprodução parcial ou integral;

II - a edição;

III - a adaptação, o arranjo musical e quaisquer outras transformações;

IV - a tradução para qualquer idioma;

V - a inclusão em fonograma ou produção audiovisual;

VI - a distribuição, quando não intrínseca ao contrato firmado pelo autor com terceiros para uso ou exploração da obra;

VII - a distribuição para oferta de obras ou produções mediante cabo, fibra ótica, satélite, ondas ou qualquer outro sistema que permita ao usuário realizar a seleção da obra ou produção para percebê-la em um tempo e lugar previamente determinados por quem formula a demanda, e nos casos em que o acesso às obras ou produções se faça por qualquer sistema que importe em pagamento pelo usuário;

VIII - a utilização, direta ou indireta, da obra literária, artística ou científica, mediante:

a) representação, recitação ou declamação;

b) execução musical;

c) emprego de alto-falante ou de sistemas análogos;

d) radiodifusão sonora ou televisiva;

e) captação de transmissão de radiodifusão em locais de frequência coletiva;

f) sonorização ambiental;

g) a exibição audiovisual, cinematográfica ou por processo assemelhado;

h) emprego de satélites artificiais;

i) emprego de sistemas óticos, fios telefônicos ou não, cabos de qualquer tipo e meios de comunicação similares que venham a ser adotados;

j) exposição de obras de artes plásticas e figurativas;

IX - a inclusão em base de dados, o armazenamento em computador, a microfilmagem e as demais formas de arquivamento do gênero;

X - quaisquer outras modalidades de utilização existentes ou que venham a ser inventadas.

20. A empresa Autodesk, na qualidade de titular dos direitos patrimoniais sobre os produtos objeto deste certame, exerce essa prerrogativa por meio de política expressa de distribuição segmentada. Conforme o documento "Revendas Autorizadas – Autodesk", juntado aos autos pela própria DITIC, determinados produtos da linha, entre eles Civil 3D, Revit e AEC Collections, somente podem ser comercializados por revendedores expressamente autorizados pelo fabricante.

21. O Termo de Referência do certame contempla, justamente, produtos da linha AEC Collection, ou seja, da categoria submetida à reserva de revenda autorizada.

22. A consequência jurídica é direta. Aceitar proposta de empresa que não comprove integrar essa cadeia autorizada significaria admitir o fornecimento de licenças cuja origem regular não está demonstrada, com exposição da Administração ao risco concreto de receber licenças sem suporte oficial, sem direito a atualizações garantidas pelo fabricante e, na pior hipótese, em violação à legislação autoral, com potencial responsabilização civil e administrativa do órgão público adquirente.

II.4. Da jurisprudência do TCU sobre exigência de comprovação de autorização do fabricante

23. A matéria foi consolidada pela Nota Técnica n.º 03/2009-SEFTI/TCU, aprovada em 10 de abril de 2010, cujos entendimentos foram acolhidos pelo Plenário no Acórdão n.º 1.281/2009 (item 9.3) e reafirmados nos Acórdãos n.º 1.622/2010, n.º 926/2017 e n.º 3.018/2020.

24. A regra geral, fixada nos Entendimentos I e II, é a de que a exigência de credenciamento de licitantes pelo fabricante, nas contratações de tecnologia da informação, via de regra não constitui requisito técnico indispensável e implica restrição indevida à competitividade, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e aos arts. 5.º e 9.º, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021.

25. Essa regra, contudo, convive com hipótese excepcional textualmente reconhecida pela Corte. O Entendimento III da Nota Técnica admite a exigência quando cabalmente justificada nos autos, nos termos do art. 50, inciso I, da Lei n.º 9.784/1999, mediante a demonstração de dois requisitos cumulativos previstos no item 73: vínculo de absoluta indispensabilidade entre a necessidade da contratação e as vantagens técnicas do credenciamento, e impossibilidade de obter os mesmos resultados por outros meios legais.

26. O caso dos autos enquadra-se nessa exceção.

27. De fato, a exigência não decorre de conveniência administrativa, mas da própria estrutura legal de comercialização do bem, regida pelas Leis n.º 9.609/1998 e n.º 9.610/1998, que reservam ao titular dos direitos autorais a prerrogativa exclusiva de definir os canais lícitos de distribuição.

28. A indispensabilidade não é construída pela Administração, mas decorre da natureza jurídica do objeto.

29. Os dois requisitos do item 73 estão satisfeitos. O documento "Revendas Autorizadas – Autodesk", o Ofício n.º 10/2026-DITIC/RE/IFRN e a lista oficial de revendedoras certificadas pela Autodesk Inc. comprovam, de forma objetiva e impessoal, a indispensabilidade do credenciamento. Quanto ao segundo requisito, nenhuma das alternativas elencadas pela SEFTI no item 34 da Nota Técnica, como atestado de capacidade técnica, capital mínimo ou retenção de garantia contratual, é apta a sanar o vício de origem na cadeia de fornecimento, porquanto o defeito é estrutural e antecedente à execução.

Cumpra observar, ainda, a diretriz do item 75 da Nota Técnica, segundo a qual o credenciamento, nas hipóteses excepcionais, deve figurar como requisito técnico do objeto, e não como critério formal de habilitação.

30. A desclassificação da CPD BRASIL TECH LTDA, portanto, não decorre de inabilitação documental, mas de inexecuibilidade da proposta, com fundamento no art. 59, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021.

31. A tese da licitante, ao invocar genericamente a jurisprudência do TCU como vedação absoluta, omite o Entendimento III e os precedentes que o aplicaram. A diligência promovida pelo Pregoeiro, longe de contrariar a Corte de Contas, concretiza precisamente a hipótese excepcional por ela reconhecida.

II.5. Do regime de habilitação na Lei n.º 14.133/2021

32. O art. 66 da Lei n.º 14.133/2021 admite expressamente que a habilitação compreenda a comprovação de autorização específica para o exercício da atividade objeto da contratação, quando exigida em razão da natureza do bem ou serviço.

33. Tratando-se de comercialização de software cuja distribuição é, por imposição legal, prerrogativa do titular dos direitos autorais, a autorização do fabricante é, materialmente, a autorização específica para o exercício daquela atividade econômica. Cuida-se, portanto, de elemento de habilitação jurídica, e não de qualificação técnica, na medida em que o credenciamento do fabricante não comprova capacidade operacional, mas autoriza, no plano material, o exercício da atividade econômica de revenda do software protegido. Eis o teor da norma:

Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

34. A leitura sistemática dos arts. 17, § 3.º, 64 e 66 da Lei n.º 14.133/2021, conjugada com os arts. 2.º da Lei n.º 9.609/1998 e 29 da Lei n.º 9.610/1998, permite afirmar que a verificação da condição de revendedora autorizada integra o juízo ordinário de exequibilidade e regularidade da proposta, não configurando inovação editalícia.

II.6. Da análise do caso concreto

35. A CPD BRASIL TECH LTDA foi regularmente convocada para comprovar sua condição de revendedora autorizada da Autodesk para os produtos da linha AEC Collection. Em vez de produzir prova documental idônea, optou por apresentar peça argumentativa sustentando a ilegalidade da diligência.

36. A análise técnica da DITIC, externada no Ofício n.º 10/2026, foi conclusiva ao registrar que não foi possível identificar, de forma inequívoca, a condição de revendedora autorizada da licitante para os produtos da AEC Collection. Some-

se a isso a juntada da lista oficial de revendedoras certificadas pela Autodesk Inc., na qual a empresa não figura.

37. O ônus da prova quanto à exequibilidade da proposta recai sobre a própria licitante, nos termos do art. 63, § 1.º, da Lei n.º 14.133/2021. Não cabe à Administração demonstrar a inexistência de autorização do fabricante, mas à empresa que pretende fornecer o objeto demonstrar a regularidade de sua cadeia de fornecimento. Esse ônus não foi satisfeito.

38. Não procede a alegação de excesso de formalismo. A verificação da autorização do fabricante é condição para execução da proposta, pois condiciona a própria validade jurídica do fornecimento. Aceitar a proposta de empresa que não comprove essa autorização equivaleria a celebrar contrato cujo objeto a licitante não pode, juridicamente, fornecer.

39. Inconsistente, igualmente, o argumento de restrição indevida à competitividade. A restrição não decorre do ato administrativo, mas da estrutura normativa de proteção aos direitos autorais e da política de distribuição lícita adotada pelo titular dos direitos, conflito que o ordenamento resolve em favor da tutela autoral, conforme reconhecido pelo TCU nos precedentes invocados no tópico II.4.

40. Não se sustenta, por fim, a tese de direcionamento. O direcionamento pressupõe ato administrativo deliberadamente concebido para favorecer determinado licitante. O critério é, portanto, objetivamente verificável pela lista oficial da Autodesk ou por documento formal equivalente, característica que afasta, por definição, a configuração de direcionamento

41. No caso, a exigência decorre da natureza do objeto e da política do fabricante, aplicando-se de modo igualitário a quaisquer interessados, com critério objetivamente verificável pela lista oficial da Autodesk ou por documento formal equivalente.

III - CONCLUSÃO

42. Ante o exposto, a Procuradoria Federal junto ao IFRN opina-se pela **regularidade jurídica da desclassificação da empresa CPD BRASIL TECH LTDA** no âmbito do Pregão Eletrônico SRP n.º 90001/2026 – UASG 158155.

Ao consulente para manifestações pertinentes.

Natal, 08 de maio de 2026.

THIAGO MURILO NÓBREGA GALVÃO
PROCURADOR FEDERAL
PROCURADOR-CHEFE DA PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO IFRN

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23421004247202514 e da chave de acesso 818c36ed



Documento assinado eletronicamente por THIAGO MURILO NÓBREGA GALVÃO, 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 3205983225 e chave de acesso 818c36ed no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THIAGO MURILO NÓBREGA GALVÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 25-05-2026 22:09. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

Documento Digitalizado Público

PARECER Nº 00148/2026/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU

Assunto: PARECER Nº 00148/2026/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU
Assinado por: Lívia Bonifacio
Tipo do Documento: Parecer
Situação: Finalizado
Nível de Acesso: Público
Tipo do Conferência: Cópia Simples

Documento assinado eletronicamente por:

- **Lívia Bonifácio Crispim, Lívia Bonifácio Crispim - Outros - Prest Service Mao-De-Obra Ltda (09210284000115)**, em 26/05/2026 07:08:05.

Este documento foi armazenado no SUAP em 26/05/2026. Para comprovar sua integridade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifrn.edu.br/verificar-documento-externo/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 2597909

Código de Autenticação: 8404297929

