

**GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
SECRETARIA DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E EDUCAÇÃO  
PROFISSIONAL**

**Ref. Pregão Eletrônico nº 002/2026.**

**ROBERTO LIPORACE NUNES DA SILVA**, brasileiro, advogado, OAB/DF nº 43.665, CPF nº 058.208.617-52 (doc. em anexo), residente e domiciliado na cidade de Brasília – DF, com fulcro no Edital de licitação (item 14), **IMPUGNAR o certame em epígrafe, de acordo com os fatos e fundamentos a seguir apresentados.**

Com efeito, pretende trazer tema para debate perante esta respeitosa Secretaria e assim afastar do presente procedimento licitatório tudo que for feito em extrapolação ao disposto na legislação, que igualmente contrasta com entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União - TCU em suas decisões.

De maneira objetiva, a presente manifestação, conforme fundamentação a seguir, indicará a possibilidade de mais ofertas à demanda do Estado, uma vez que o planejamento da contratação detém falhas graves e que precisam ser urgentemente sanadas.

Em breve resumo, o que se tem é (i) **um planejamento deficiente**, que não se alinha à real demanda da Secretaria e **que se confunde na definição do objeto e dos requisitos da solução de Tecnologia da Informação** (TIC) a serem avaliados na Prova de Conceito, (ii) **que acaba por reunir exigências de habilitação restritivas e que assim dão ensejo** (iii) **à contratação de solução de empresa já definida – ‘Interact Solutions Ltda’ - e que restringe por completo a competição.**

Por qual razão a identificação desde já da empresa Interact? Porque o Edital em anexo, da Prefeitura Municipal de Itu, é idêntico quanto aos requisitos a serem avaliados na Prova de Conceito do certame em debate. Ou seja, por ora, esta Secretaria tão somente altera a ordem dos requisitos tecnológicos, mas mantém a estrutura do referido certame de 2021, em que se sagrou vencedora a empresa Interact Solutions, conforme documentação anexa.

**ORDEM DE INÍCIO DE SERVIÇOS**

**CONTRATO Nº 91/2021**

Pelo presente, **AUTORIZAMOS** a empresa **INTERACT SOLUTIONS LTDA**, a dar início, a partir de **04.10.2021**, ao serviço correspondente ao **PREGÃO ELETRÔNICO 20/2021**, cujo objeto é “Contratação de empresa especializada para fornecimento de licenças de uso de software para gestão e monitoramento de projetos e prestação de serviço de implantação de ferramenta tecnológica (sistema), suporte técnico e treinamento”, nos termos do **Contrato nº 91/2021**.

Itu, 23 de setembro de 2021.

  
**PLÍNIO BERNARDI JÚNIOR**  
Secretário Municipal de Planejamento  
Prefeitura da Estância Turística de Itu  
**CONTRATANTE**

Urge-se ainda destacar que no referido certame, praticamente não houve competição, senão vejamos:

HISTORICO

Item: 1 - Licenciamento de direitos permanentes de uso de software para estação de trabalho

Propostas Participaram deste item as empresas abaixo relacionadas, com suas respectivas propostas.  
(As propostas com \* na frente foram desclassificadas)

CNPJ/CPF	Fornecedor	ME/EPP Equiparada	Declaração ME/EPP	Quantidade	Valor Unit.	Valor Global	Data/Hora Registro
03.339.370/0001-46	INTERACT SOLUTIONS LTDA	Não	Não	1	R\$ 157,920,0000	R\$ 157,920,0000	19/07/2021 11:44:05
<b>Descrição Detalhada do Objeto Ofertado:</b> SOFTWARE PARA GERENCIAMENTO, MONITORAMENTO E GESTÃO DE PROJETOS, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM IMPLANTAÇÃO, SUPORTE TÉCNICO E TREINAMENTO <b>Porte da empresa:</b> Demais (Diferente de ME/EPP)							
00.191.027/0001-09	FACILIT TECNOLOGIA S/A	Não	Não	1	R\$ 167,520,0000	R\$ 167,520,0000	16/07/2021 10:30:21
<b>Descrição Detalhada do Objeto Ofertado:</b> Será fornecido para a contratante a quantidade de 30 licenças de uso perpétuas da Plataforma Target, Software para gestão e monitoramento de projetos. Será realizada a implantação afim de apoiar a equipe a frente da área de governança e/ou consultoria de governança contratada, com a melhor adequação do modelo de planejamento estratégico utilizado pela organização na Plataforma Target. Será disponibilizado um consultor da Facilit Tecnologia especializado para configurar o sistema de acordo com as necessidades do novo cliente, adequando sua nomenclatura, identidade visual, visualização de planejamento escalhada, cadastro de organograma, unidades regionais, projetos e carga de dados inicial etc. Também será realizado o serviço de suporte técnico, que consiste na entrega do serviço de atendimento, com vistas a sanar dúvidas, corrigir problemas, registrar tickets de reclamações e sugestões de melhoria, contemplando os acordos de nível de severidade estipulados no edital. Por último, a Facilit Tecnologia SA também se compromete a fornecer o serviço de capacitação afim de garantir a capacitação de uso e replicação de conhecimento aos colaboradores beneficiados com a Plataforma. <b>Porte da empresa:</b> Demais (Diferente de ME/EPP)							

Lances (Obs: lances com \* na frente foram excluídos pelo pregoeiro)

Valor do Lance	CNPJ/CPF	Data/Hora Registro
R\$ 167,520,0000	00.191.027/0001-09	19/07/2021 14:00:00:497
R\$ 157,920,0000	03.339.370/0001-46	19/07/2021 14:00:00:497

[https://comprasnet.gov.br/livre/pregao/AtaEletronica.asp?co\\_no\\_ussg=927146&uasg=927146&numprp=202021&codigoModalidade=5&Seq=1&...](https://comprasnet.gov.br/livre/pregao/AtaEletronica.asp?co_no_ussg=927146&uasg=927146&numprp=202021&codigoModalidade=5&Seq=1&...) 1/4

24/02/26, 13:21 Compras.gov.br - O SITE DE COMPRAS DO GOVERNO		
R\$ 156,000,0000	03.339.370/0001-46	19/07/2021 14:10:26:247
R\$ 154,440,0000	00.191.027/0001-09	19/07/2021 14:11:59:447
R\$ 145,100,0000	03.339.370/0001-46	19/07/2021 14:12:39:780

Não existem lances de desempate ME/EPP para o item

Isto é, ao que parece, o 'planejamento' da presente contratação se deu a partir de um Pregão Eletrônico de 2021, da Prefeitura Municipal de Itu, em que apenas duas empresas 'concorreram'.

Há elementos técnicos e/ou econômicos que justifiquem sequer um estudo prévio para avaliar demais opções no mercado?

A ampliação da competição neste certame não só é a materialização (e respeito pela Secretaria) de princípios basilares da Administração, como também é dever do papel desempenhado por esta instituição tão respeitada.

## PRELIMINARMENTE

Inicialmente, comprova-se a tempestividade desta manifestação, dado que a sessão pública está prevista para o dia 27.02.2026, tendo sido, portanto, cumprido o prazo de TRÊS dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública do certame em referência, conforme preceitua seu regramento (item 14.1).

Conforme se verá a seguir, há necessidade de melhor análise em relação ao planejamento da presente contratação e que, sem dúvida, restringem por completo a competição neste certame e afastam a entidade da proposta mais vantajosa. Sobre o tema, segue decisão recente da Corte de Contas da União:

**“É dever do responsável por conduzir licitação no âmbito da Administração, a partir de impugnação ao edital apontando a existência de cláusulas restritivas à competitividade do certame, realizar a revisão criteriosa dessas cláusulas, ainda que a impugnação não seja conhecida. O agente público tem o dever de adotar providências de ofício com vistas à correção de eventuais ilegalidades que cheguem ao seu conhecimento.”** (Acórdão 7289/2022 – Primeira Câmara – TCU - Informativo nº 423, 31/10/2022. Sem destaque no original).

## FATOS E FUNDAMENTOS

### I – Fase de cotação de preços. Ausência de informações.

A partir da leitura dos autos, especificamente no ‘Relatório Pesquisa de Preço’, o que se tem é uma completa ausência de informações, sem qualquer menção das ferramentas tecnológicas pesquisadas.

0288159 - SERVIÇO DE LICENÇA PELO USO DE SOFTWARE - TIPO: LICENCIAMENTO; APLICAÇÃO: USO DE SOFTWARE.						
Razão Social	Fonte	Marca	Modelo	Valor Unitário	Índice	Valor Total
SOFTPARK INFORMATICA LTDA	Cotação de Preços	--	--	R\$ 9.900,00	--	R\$ 12.177.000,00
SOGO TECNOLOGIA E SERVICOS S/A	Cotação de Preços	--	--	R\$ 11.500,00	--	R\$ 14.145.000,00
INTERACT SOLUTIONS LTDA	Cotação de Preços	--	--	R\$ 855,00	--	R\$ 1.051.850,00
WP COMPANY COMERCIO E SERVICOS TECNOLOGIA LTDA	Cotação de Preços	--	--	R\$ 10.900,00	--	R\$ 13.407.000,00
Info Rio Sistemas LTDA	Cotação de Preços	--	--	R\$ 12.000,00	--	R\$ 14.760.000,00

Tipo: Grupo 1                      Seq: 2                      Qtd: 6

O orçamento a ser estimado pela Administração para a contratação de serviços deve ser detalhado para que o órgão tenha segurança a respeito dos custos e dos preços envolvidos na contratação. Adicionalmente, as propostas de preços dos licitantes também devem ser detalhadas, como muito exposto no Relatório do Acórdão nº 1432/2024 – TCU – Plenário, o qual segue em destaque abaixo:

“(…)

53. Em síntese, é de extrema importância o provimento de mecanismos que mitiguem a assimetria de informações nas licitações públicas de TIC, **como orientar as organizações públicas a exigirem informações detalhadas dos componentes das soluções de TIC que se pretende contratar dos fornecedores, quando da pesquisa de preços, (...)**

57. A fim de uniformizar as propostas lançadas no Comprasnet (atual Compras.gov.br), a exigência das informações constantes no item Preenchimento da Proposta deveria ser obrigatória para as soluções de TIC sempre que aplicável. Além de uniformizar as propostas no sistema eletrônico de compras, essas informações podem propiciar a criação de ferramenta de busca eficaz de preços para os gestores, que carecem de mecanismos que referenciem preços fidedignos de mercado quando incumbidos da tarefa de estimar preços de novas contratações. Essa mesma ferramenta ainda teria grande serventia aos órgãos de controle, que, a exemplo deste acompanhamento, atualmente necessita buscar informações diretamente nas bases de dados do Comprasnet e nas propostas dos licitantes vencedores a fim de bem desempenhar suas atribuições.

58. Acerca desse tema, convém citar o Acórdão 980/2023-TCU-Plenário (rel. Ministro Augusto Nardes). Esse julgado apreciou a auditoria relativa à avaliação de riscos inerentes à execução contratual decorrente de aquisições de software (TC 011.355/2022-0). Por meio do seu item 9.1, fez uma série de recomendações à SGD para que orientasse, **de forma normativa, os órgãos e entidades sob sua supervisão. Uma dessas recomendações consistiu em que os instrumentos convocatórios de contratações de aquisição de licenças ou subscrição de software exijam, nas propostas comerciais, a inclusão de informações necessárias à identificação dos softwares, como nome específico e código de identificação unívoca** (item 9.1.1.2). Contudo faz-se oportuna a extensão dessa recomendação à SGD e ao CNJ, a fim de abarcar as demais soluções de TIC (servidores, firewalls, storage,

hiperconvergência etc.) e o preenchimento no respectivo sistema eletrônico de licitações (por exemplo, o sistema Compras.gov.br).

(...)

62. Importa ressaltar que as informações ora sugeridas, por si sós, não são capazes de afastar os efeitos da assimetria de informações e impedir a possibilidade de ocorrência de sobrepreço nos certames públicos. Cabe aos gestores realizarem a análise crítica dos preços obtidos, sobretudo daqueles relacionados a serviços acessórios às soluções de TIC, como instalação, configuração, implantação, suporte on site e operação assistida e congêneres.

**63. Tal precaução é necessária devido ao fato de que, muitas vezes, a precificação desses tipos de serviços fica submetida à discricionariedade dos fornecedores, ocasião em que as consequências da assimetria de informações podem se mostrar com mais intensidade.**

64. Nesses casos, tem sido comum encontrar preços desatrelados à realidade de complexidade e de tempo para a sua execução. Portanto, os gestores devem estimar com melhor grau de precisão o tempo necessário para a execução desses serviços, identificar o perfil do profissional necessário ao cumprimento das tarefas, a quantidade de profissionais necessária e o respectivo salário de mercado, para, utilizando o adequado 'fator k', estimar o valor dos serviços a fim de compará-lo com o preço ofertado, de modo a ter em mãos insumos e ferramenta que auxiliem na análise crítica e minimizem as más consequências causadas pela assimetria de informações sobre os serviços citados. A Portaria-SGD/MGI 1.070/2023, que estabelece modelo de contratação de serviços de operação de infraestrutura e atendimento a usuários de TIC, e suas sucessoras, podem ser úteis para os gestores nesse momento.

65. Por outro lado, de modo a possibilitar comparação apropriada com a estimativa de preços elaborada pela Administração, faz-se necessário exigir dos licitantes que insiram em suas propostas planilha simplificada de custos e de formação de preços (PSCFP) relativa aos serviços associados às soluções de TIC ofertadas sempre que aplicável (...)

67. Face ao exposto, será proposto que esta Corte emita recomendação à SGD e ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para que, por meio de normativo, orientem as organizações públicas sob sua jurisdição a exigirem: i) dos fornecedores, quando da pesquisa de preços, e dos licitantes, quando do lançamento das propostas iniciais no Comprasnet (atual Compras.gov.br) e da entrega das propostas finais, informações detalhadas dos componentes das soluções de TIC que se pretende contratar, a exemplo de fabricante e/ou marca, modelo, descrição detalhada, part number e preço unitário; e ii) dos fornecedores, quando da pesquisa de preços, e dos licitantes, planilha

simplificada de custos e de formação de preços relativa aos serviços acessórios às soluções de TIC ofertadas sempre que aplicável, na qual conste, no mínimo, descrição do serviço, perfil do(s) profissional(is), salário (mensal, por hora, etc.), quantidade de profissionais e tempo necessário para a sua execução (meses, dias, horas), fator-k, custo unitário e custo total.

No brilhante Voto do Min. Relator Jorge Oliveira, assim restou consignado:

“(…) 18. **Corroborar a dificuldade de elaboração de orçamentos de referência para as contratações de TIC o fato de as organizações públicas, em suas pesquisas de preços, não exigirem o detalhamento dos principais componentes das soluções a serem contratadas.** Instados a oferecerem propostas no âmbito de pesquisas de preços, muitos fornecedores sequer citam o fabricante da solução cujo preço foi ofertado. Isso também ocorre com as propostas lançadas por muitos licitantes no portal de compras do Governo Federal.

19. Portanto, é bastante oportuna a proposta de encaminhamento sugerida pela AudTI de se recomendar à Secretaria de Governo Digital (SGD) e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), ambas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, assim como ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que orientem as unidades sob sua supervisão no sentido de exigir que os licitantes informem todos os componentes das soluções de TIC ofertadas, assim como a marca e o fabricante dos produtos constantes de sua proposta comercial. (…)”

Segue o Acórdão em debate:

ACÓRDÃO Nº 1432/2024 – TCU – Plenário

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o quinto relatório de acompanhamento anual realizado pelo Tribunal de Contas da União sobre as aquisições de bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação (TIC), promovidas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal (ciclo (2023/2024).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, inciso V, 241 e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. recomendar à Secretaria de Governo Digital e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ambas do Ministério da Gestão e da

Inovação em Serviços Públicos, assim como ao Conselho Nacional de Justiça, a orientarem os órgãos e entidades sob sua supervisão, no que concerne às contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicação, a:

9.1.1. fazer constar dos editais de licitação exigência de que os licitantes informem em suas propostas a marca e o fabricante dos produtos ofertados, inclusive mediante o preenchimento no sistema eletrônico pertinente;

9.1.2. requerer dos fornecedores informações detalhadas dos componentes das soluções de TIC que se pretende contratar, a exemplo de: fabricante, modelo, part number, descrição técnica, quantidade e preço unitário;

**9.1.3. requerer dos fornecedores (quando da pesquisa de preços) e exigir dos licitantes (quando da entrega das propostas comerciais), planilha detalhada de formação dos preços dos serviços ofertados, contendo discriminação de todos os insumos e custos unitários;**

9.1.4. realizar análise crítica dos preços estimados, tanto os decorrentes de cotações de fornecedores, como os decorrentes de outras contratações públicas, utilizando inclusive os referenciais de preços internacionais;

9.2. recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que amplie os acordos abrangidos pelos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas para licenciamento de software, adotando como referenciais preços internacionais, quando pertinente; (...)

Diante de tais premissas, o que se observa, inclusive, um risco grande sobrepreço nesta fase de planejamento. Baseando-se inclusive no referencial do certame trazido ao debate (cidade de Itu – SP), o licenciamento de uso da solução para gestão integrada, licença por usuário, está sendo cotado, e será possivelmente pago um valor 300% a mais do que é o preço de referência da empresa licitante em questão:

**PROPOSTA COMERCIAL**  
**PREGÃO ELETRÔNICO 20/2021**

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE LICENÇAS DE USO DE SOFTWARE PARA GESTÃO E MONITORAMENTO DE PROJETOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE IMPLANTAÇÃO DE FERRAMENTA TECNOLÓGICA (SISTEMA), SUPORTE TÉCNICO E TREINAMENTO.

Nome da empresa: INTERACT SOLUTIONS LTDA  
Endereço: RUA CARLOS FETT FILHO, 47 – LAJEADO/RS  
Telefone: (51) 3710-5100

Item	Serviço	Unid.	Quant	Preço Unitário(R\$)	Preço Mensal(R\$)	Valor Anual (R\$)
1	Fornecimento de Licença de Uso por Tempo Indeterminado	Licenças	30	R\$ 2.400,00	-----	R\$ 72.000,00
2	Serviço de Implantação	Serviço	01	R\$ 6.320,00	-----	R\$ 6.320,00
3	Serviços de Suporte Técnico	Meses	24	R\$ 2.545,00	R\$ 2.545,00	R\$ 61.080,00
4	Treinamento para turma de multiplicadores (até 15 usuários)	Turma	02	R\$ 2.300,00	-----	R\$ 4.600,00
Valor total						R\$ 144.000,00

Página 16 de 167



**ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA**

**16 - DO OBJETO**

16.1 - Serviços nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas neste Termo de Referência:

ITENS	DESCRIÇÃO / ESPECIFICAÇÃO	UNIDADE	QUANT TOTAL	VALOR UNIT. MÁXIMO POR ITEM	VALOR TOTAL POR ITEM
1	Licenciamento de uso da solução para gestão integrada.	Licença por usuário	1.230	R\$10.900,00	R\$13.407.000,00

Pelo exposto, o que se requer ao menos é que seja demonstrado ter havido o referido cuidado quando da fase de cotação de preços para que a Secretaria tivesse acesso às soluções tecnológicas ofertadas pelas empresas pesquisadas.

**II – Planejamento. Restrição competição. Requisitos Prova de Conceito. Direcionamento. Fabricante.**

Sem embargo, destaca-se que não é intuito deste peticionante impedir ou simplesmente atrapalhar o normal trâmite do certame em tela, nem mesmo trazer dúvidas acerca da competência do trabalho exercida pela Secretaria ou questionar sem fundamentos suas decisões.

Manifesta-se o respeito pelo trabalho de toda a Comissão envolvida no presente processo, mas não se pode impedir que as divergências quanto ao entendimento de determinados impedimentos a ofertas de soluções tecnológicas em certames sejam trazidas à tona.

Como dito anteriormente, busca-se apenas a observância dos princípios basilares que regem nossa Administração Pública, e que são expressamente previstos em nossa Carta Magna de 1988 e na Lei de Licitações – art. 5º, assim como que a necessidade da contratação, a qual se sabe que é de extrema urgência e importância, seja suprida da melhor maneira possível.

O foco principal da presente manifestação é a discussão em torno da Prova de Conceito.

8.4 - Como garantia da consistência e compatibilidade do licitante habilitado, nos termos do Anexo II – Requisitos de Habilitação, será realizada uma Prova de Conceito para verificação de aderência da solução ofertada considerando os requisitos funcionais e não funcionais, conforme Anexo IV do Estudo Técnico Preliminar, apêndice "A" deste Termo de Referência. A avaliação técnica consistirá na análise se a solução apresentada "atende ou não atende" aos critérios fixados. A proposta vencedora deverá estar aderente ao mínimo de 95% dos itens.

De forma direta e objetiva: **desde o TR até a exigência de qualificação técnica, perpassando pela necessidade e descrição da prova de conceito para definição do objeto desta demanda, o que se tem é um guia – deficiente diga-se de passagem - já direcionado para uma solução tecnológica específica.**

Quando é feita a leitura integral da (opaca) justificativa e (deficiente) necessidade da contratação, combinada com a descrição dos itens de qualificação técnica e requisitos da solução tecnológica, o que se tem é um instrumento convocatório que vilipendia a participação de potenciais interessados e que são totalmente capazes de também suprir a necessidade em destaque no instrumento convocatório.

**Por qual razão a Interact, diante dos indícios já trazidos a respeito de certame idêntico em outra cidade?**

No tocante à descrição da justificativa/necessidade dos requisitos de tecnologia da presente contratação há de ser ressaltado, de antemão, que a presente contratação deveria superar uma série de etapas até a elaboração do instrumento convocatório em tela. Até que este resultado tivesse sido alcançado – publicação do Edital, era necessário um planejamento para que se demonstrasse, ao menos, que a contratação agrega valor à Secretaria e que qualquer risco tenha sido gerenciado a fim de que a contratação esteja alinhada com o planejamento do Contratante.

Conforme se depreende, há um “**dever administrativo de planejamento sério e satisfatório acerca da futura contratação.**” (Marçal Justen Filho. Pregão – Comentários. 5 ed. 2009, p.96).

Sem rodeios, o planejamento é sem sombra de dúvida um fator determinante para o sucesso de qualquer contratação, e dessa forma, deve ser realizado de forma detalhada a fim de que a solução escolhida pela Administração seja a mais adequada possível diante da sua demanda específica.

O administrador, como agente público, representa não apenas a Secretaria a qual está vinculado, mas em especial toda sociedade. Por isso mesmo, **deve pautar-se, na condução de um procedimento de contratação, pelos princípios da isonomia e da ampla competição, dentro outros tantos previstos no ordenamento pátrio.**

Pois bem. Como dito nas considerações preliminares, há indícios de que o planejamento da contratação não chegou à conclusão de ser esta a solução tecnológica, após amplo estudo e levantamento de soluções, **mas sim que PARTIU DE TAL PREMISA!**

O questionamento mais crucial é um só: até que ponto outras soluções foram avaliadas para haver uma ponderação de fato a respeito dos requisitos a serem avaliados na POC?

A estruturação do Termo de Referência, ao estabelecer um universo de 290 requisitos com 181 itens compulsórios para a Prova de Conceito

(POC) sob uma nota de corte de 95% de aderência, acabar por transgredir a lógica da metrologia de software e os princípios de seleção da proposta mais vantajosa e de maior custo-benefício. **Este critério deixa de atuar como um filtro de qualidade para configurar uma barreira de entrada a soluções que poderiam ser adequadas ao Contratante.**

A margem de tolerância de apenas 5% (aproximadamente 9 requisitos) é tecnicamente insignificante quando confrontada com um rol de exigências que mescla tecnologias obsoletas a requisitos estranhos ao escopo de Gestão Estratégica.

Além disso, há ambiguidades e contradições entre requisitos, que podem criar dificuldades na demonstração da conformidade dos produtos competidores. Por exemplo: ao exigir simultaneamente a conformidade com protocolos de 1998 (SOAP) e modelos de entrega em nuvem de última geração (SaaS), a Administração institui uma "ambivalência" que sinaliza uma incoerência estrutural dos requisitos técnicos. Este tipo de exigência penaliza o desenvolvimento tecnológico, uma vez que soluções que transitaram para arquiteturas de microsserviços e APIs RESTful abandonaram, por diretrizes de segurança e eficiência de parsing, o suporte a legados como ODBC e SOAP. Este foi apenas um exemplo, outros serão abordados abaixo.

Portanto, a imposição de um índice de 95% de aderência não reflete uma busca por excelência, mas sim uma distorção competitiva. Em um ambiente de inovação, a aderência estrita a padrões legados é inversamente proporcional à modernidade da solução. Ao blindar o roteiro da POC com requisitos anacrônicos, a Administração desclassifica sumariamente as plataformas tecnicamente superiores — as quais priorizam a integridade de dados e a segurança cibernética em detrimento de compatibilidades retroativas desnecessárias — e direciona o certame para um espectro restrito de fornecedores que ainda mantêm estruturas de software legadas e de alto custo de manutenção.

Abaixo, seguem importantes apontamentos que precisam ser feitos, especificamente quanto a esse 'planejamento' em torno dos requisitos da solução e, conseqüentemente, da POC a ser realizada.

#### a) Web Services SOAP vs. Arquitetura RESTful

A exigência do protocolo SOAP (Simple Object Access Protocol) como requisito obrigatório na POC ignora o estado da arte da integração de sistemas. O SOAP, embora robusto em ambientes legados, impõe uma sobrecarga (overhead) de processamento devido à obrigatoriedade do envelope XML. Em um ambiente SaaS, onde a latência e a escalabilidade são críticas, a indústria convergiu para o padrão REST (Representational State Transfer).

O modelo REST utiliza o protocolo HTTP de forma nativa e o formato JSON (JavaScript Object Notation), que é significativamente mais leve. A insistência no SOAP como critério eliminatório desclassifica fornecedores que utilizam autenticação moderna via OAuth 2.0 e JWT (JSON Web Token), padrões estes que são a base do projeto "Conecta GOV" do Governo Federal. Manter o SOAP como obrigatório obriga a Administração a lidar com sistemas mais lentos, de manutenção mais cara e com menor oferta de profissionais qualificados no mercado atual.

#### b) A Insegurança Intrínseca dos Conectores ODBC

O item que exige conectores ODBC (Open Database Connectivity) para integração direta com a base de dados é tecnicamente incompatível com a arquitetura SaaS Multi-tenant. Em sistemas de nuvem modernos, o isolamento de dados entre clientes é garantido pela camada de aplicação. Ao exigir acesso via ODBC, o edital solicita que o fornecedor exponha uma porta direta para o banco de dados.

Esta prática viola os princípios de Defesa em Profundidade e as recomendações do OWASP (Open Web Application Security Project). O acesso ODBC facilita ataques de SQL Injection e dificulta a auditoria de acesso, uma vez que contorna os logs da camada de aplicação. Além disso, no modelo SaaS, a estrutura do banco de dados é proprietária e evolui rapidamente; o

acoplamento direto via ODBC gera uma "quebra de contrato" técnica a cada atualização do software, elevando o custo de manutenção para o erário.

#### c) Modo Offline

O Termo de Referência define o objeto como "SaaS", mas impõe requisitos de "Modo Offline" e "Sincronização Posterior" (Itens F-004 e F-105). Existe aqui uma incompatibilidade ontológica de engenharia.

O Software como Serviço (SaaS) baseia-se na premissa de Single Source of Truth (Fonte Única da Verdade), onde o processamento ocorre no servidor. A implementação de um modo offline robusto exige que a lógica de negócio seja replicada no cliente (browser ou app), o que demanda algoritmos complexos de resolução de conflitos (Operational Transformation ou CRDTs).

Para um sistema de gestão estratégica, onde o uso é majoritariamente em ambiente de escritório com conectividade estável, a exigência de sincronização offline é um sobrecusto desnecessário. Este requisito parece ter sido transposto de editais de sistemas de logística ou censo, onde o trabalho de campo ocorre em zonas sem cobertura. Aplicar isso a um sistema de BI e KPIs para gabinetes é um erro de dimensionamento que elimina as melhores soluções web-native do mercado, que priorizam a segurança da informação centralizada.

#### d) Assinatura Digital ICP-Brasil e Validade Jurídica

A exigência de que o sistema realize nativamente a assinatura digital no padrão ICP-Brasil (Itens I-063 a I-065) para documentos internos de planejamento é desproporcional. A gestão estratégica lida com indicadores, metas e evidências. A validade jurídica desses atos, quando necessária, pode ser suprida pelo Assinador Digital do Governo Federal (Gov.br), que é gratuito e transversal.

Impor este requisito como obrigatório na POC força o fornecedor a integrar bibliotecas de terceiros e certificados digitais complexos em uma ferramenta cuja função primária é a visualização de dados e não operar

transações formais. Isso restringe a competição a fornecedores que possuem módulos de GED (Gestão Eletrônica de Documentos) acoplados, excluindo plataformas de Business Intelligence e Strategy Execution de alta performance que são líderes de mercado.

#### e) Colaboração Integrada

A inclusão de requisitos obrigatórios para ferramentas nativas de webconferência e mapas mentais integrados representa um desvio do core business de uma solução de Gestão Estratégica Integrada. Sob a ótica da engenharia de software e da eficiência administrativa, tal exigência configura um sobredimensionamento do objeto, forçando a aquisição de funcionalidades que não guardam relação direta com a finalidade precípua do sistema: o monitoramento de indicadores e a execução de estratégias.

Da mesma forma, a exigência de ferramentas nativas de mapas mentais ignora que tais funcionalidades pertencem à categoria de softwares de produtividade e ideação, e não de gestão estratégica corporativa. Em um ecossistema tecnológico moderno, a integração é alcançada via APIs ou incorporação de objetos (iframes) de ferramentas líderes (como Miro ou Lucidchart), e não pela duplicação de funcionalidades dentro do sistema de gestão.

A insistência em ferramentas nativas de diagramação atua como uma barreira artificial à competitividade, eliminando soluções de gestão estratégica de alta performance que focam na robustez de dados e segurança, em favor de suítes de colaboração genéricas que não atendem à profundidade analítica necessária ao objeto da licitação.

#### f) Segurança

O requisito S-001 (Captcha no Login) deve ser impugnado por dois fundamentos técnicos:

1. Ineficácia de Segurança: Com o advento de modelos de visão computacional e IA generativa, captchas visuais são resolvidos por bots em

milissegundos com taxas de sucesso superiores a 98%. O padrão de mercado evoluiu para Invisible reCAPTCHA ou análise comportamental baseada em risco (RBA), que protege o sistema sem degradar a experiência do usuário.

2. Violação de Acessibilidade: O Captcha visual é uma barreira intransponível para usuários com deficiência visual ou motora. A Lei 13.146/2015 exige que sistemas de órgãos públicos sejam acessíveis. Manter o Captcha como requisito obrigatório é uma indução ao descumprimento legal por parte da Administração.

g) Geoprocessamento e Recursos de GIS: Sobredimensionamento e Ineficiência Técnica

A inserção de requisitos obrigatórios de georreferenciamento avançado e ferramentas nativas de GIS no Termo de Referência representa um desvio significativo da finalidade do sistema contratado. Enquanto a solução objeto deste certame visa a gestão de indicadores, projetos e o desdobramento da estratégia (BSC/OKRs), as ferramentas de GIS são especializadas em análises espaciais complexas, manipulação de camadas vetoriais e processamento geodésico.

Sistemas de gestão estratégica de alta performance focam na integridade e visualização de dados gerenciais. Ao exigir que estas plataformas desenvolvam ou possuam nativamente motores de GIS avançados, a Administração impõe um desafio de engenharia que desvirtua o produto, exigindo funcionalidades que não agregam valor concreto ao objeto principal. Plataformas líderes de mercado adotam, por padrão, a integração via APIs em vez de replicar capacidades de processamento cartográfico internamente.

O que se tem, a partir da exposição técnica feita (e que precisa ser devidamente respondida) é que o acúmulo desses requisitos viciados gera o fenômeno do 'lock-in' e que abaixo será devidamente fundamentado.

Ao contratar uma solução baseada em tecnologias obsoletas (SOAP, ODBC, XML), a Administração vincula sua infraestrutura a um modelo de dados rígido e de difícil migração futura. O custo total de propriedade (TCO)

de um software legado é, em média, 30% superior ao de uma solução moderna devido à necessidade de integrações customizadas e manutenção de servidores de tradução de protocolos (gateways).

Além disso, a restrição de competitividade — estimada em uma redução de 12 competidores potenciais para apenas 2 ou 3 (como fora em Itu) que atendem a todos os requisitos anacrônicos — elimina a pressão de preços no certame, resultando em propostas com valores artificialmente elevados.

A toda evidência, os fatos acima revelam graves fragilidades na elaboração do Estudo Técnico Preliminar, seja no correto estudo quanto à demanda em si, seja na melhor definição dos requisitos a serem avaliados na POC.

Sobre o tema, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é emblemática:

“(…) 9.2.4. **ausência de estudos preliminares e de estudos comparativos de variação de custos, produtividade, resultados esperados e memórias de cálculo, relacionados ao objeto da licitação, quanto às opções de permissão de utilização ou não de appliance, a justificar que a solução sem appliance seria a mais adequada e econômica para essa estatal, contrariando o disposto no item 4.6.2.2.1 da Norma Interna 415, de 29/7/2021;**

9.2.5. inobservância da NI 415, que estabelece que o projeto básico deve ser elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares e que esses deverão incluir, entre outros itens, pesquisa de soluções de mercado que atendam aos requisitos especificados, que poderá ocorrer, entre outros meios, mediante a consulta não apenas a fornecedores, mas, também, a outras fontes de pesquisa, o que deixou de ser realizado;

(…)

Ao final, o TCU determinou à estatal que se abstenha de admitir adesão à ata assinada em decorrência da Licitação Eletrônica 37-2020-07-01, ante as irregularidades verificadas e apontadas e o arquivamento dos autos.”

**Acórdão nº 2399/2022 - 2ª Câmara TCU.**

“26. No tocante à alínea “c” do item 4 desta proposta de deliberação, foram promovidas oitivas ante os indicativos de deficiência do ETP do PE 12/2021-

ICMBio, especialmente considerando-se a ausência de memórias de cálculo e de referência aos documentos que dão suporte à quantidade de tratores estimada, violando o art. 7º, V, da IN Seges 40/2020, o art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993, e o princípio da motivação (além daquela oitiva relatada por ocasião do item “a” supra). 27. Em relação à quantidade licitada de cinquenta tratores, o ICMBio alegou, em suma, em resposta à oitiva, que a fixação do quantitativo de tratores, em sede de registro de preços, estaria aderente ao Plano de Manejo Integrado do Fogo, ao Planejamento Físico Financeiro e ao Relatório Consolidado Anual, embora tenha carreado aos autos cópia apenas do Plano Anual de Aquisições de Veículos, o qual indicou a necessidade de aquisição de 59 tratores, sendo dois para substituição e 57 decorrentes de demanda reprimida (peça 127, pp. 2 e 4-5). Assim, nos estudos técnicos preliminares elaborados para o PE SRP 10/2021-ICMBio, o Instituto considerou que a aquisição de cinquenta tratores seria, de modo geral, utilizada basicamente para combater incêndios florestais (peça 18, pp. 5- 7), sendo que, para o certame subsequente, apenas replicou aqueles fundamentos (peça 7, pp. 3-5). 28. Com efeito, ainda que a licitação em epígrafe (50 unidades) possa ter refletido a convenção realizada anteriormente no bojo do Plano Anual de Aquisições de Veículos (59 unidades) e tenha se dado no bojo de uma licitação para registro de preços, é forçoso reconhecer a inexistência de fundamentação para o quantitativo licitado nos moldes exigidos pelo art. 7º, V, da IN Seges 40/2020, e pelo art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993. Esperava-se que, durante o ETP, a equipe de planejamento da contratação houvesse se valido de um método estimativo de quantidades, registrando a respectiva memória de cálculo. Nestes termos, considerando que estamos diante de aspecto essencial da contratação, acolho a proposta instrutória de expedir “ciência” ao ICMBio a este respeito.”

**Acórdão nº 2132/2021 - Plenário. Trecho do Voto do Ministro Augusto Sherman.**

Não é diferente a posição da doutrina, como se observa a seguir:

“A elaboração de ETP é dever cogente imposto à Administração Pública. De acordo com os arts. 7º e 6º, IX, da Lei 8.666/1993, as contratações de obras e serviços devem ser precedidas da elaboração de projeto básico (PB), sendo este entendido como: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado

tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos.

Pela definição acima, pode-se inferir que o ETP é um controle, que busca reduzir pelo menos dois riscos: de a Administração tentar contratar algo que seja inviável tecnicamente ou que atente contra o meio ambiente.

Ainda pela leitura do dispositivo acima, a lógica que se apresenta é que toda contratação deve ser precedida de projeto básico e que todo projeto básico é elaborado com base nos ETP. Assim, a sequência temporal prevista na legislação consiste em primeiro elaborar os ETP, para depois elaborar o projeto básico (com base nos ETP), e em seguida contratar (com base no projeto básico).” (Estudos Técnicos Preliminares: O Calcanhar de Aquiles das Aquisições Públicas. Revista TCU nº 139).

É bem claro que a própria Constituição em seu art. 37 preza pela EFICIÊNCIA administrativa e, conseqüentemente, ECONOMICIDADE. Conforme doutrina administrativista, trata-se de *“realizar mais e melhor com menos, ou seja, promover os serviços públicos necessários para toda população, de maneira satisfatória, utilizando o mínimo necessário de suporte financeiro”* (BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Direito administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 54).

Em outras palavras, o que se tem é que a eficiência tão desejada só é obtida a partir de um bom planejamento da contratação, o qual irá ensejar a seleção da melhor solução para tal demanda, SEM HAVER DISPÊNDIO DE RECURSOS SEM QUALQUER NECESSIDADE.

Ou seja, o que este Impugnante deseja restar claro é que houve desconhecimento da real demanda da entidade que baseou a análise e conseqüente conclusão exarada no instrumento convocatório aqui debatido.

A maneira pela qual a solução a ser escolhida é descrita, com base nas exigências de qualificação técnica e requisitos contratuais, restringe a competição. Esta escolha não é a única capaz de atender ao objeto do contrato,

posto existirem no mercado outras soluções aptas a atender o interesse público da entidade.

Como dito anteriormente, é corolário das contratações públicas que deve o certame priorizar a finalidade pela qual foi criado, **ou seja, ampliar a competitividade em busca do melhor resultado para a Administração e buscar aquilo que, de fato, lhe é mais vantajoso.**

Dada a complexidade notória do objeto do certame, é forçoso admitir que é papel da Administração Pública se precaver de possíveis licitantes “aventureiros” e buscar uma competição onde os licitantes sejam, realmente, capazes de atender à complexidade da demanda trazida à tona com a esperada qualidade.

Ao mesmo tempo, não obstante o grau elevado do limite imposto pelas condições a partir das descrições delineadas, **estas não podem ser confundidos de forma alguma como um instrumento de restrição à liberdade de participação e, da mesma forma, um obstáculo a uma oferta que atenda da mesma forma a demanda da entidade por uma proposta mais vantajosa.**

No tocante à descrição técnica da solução que deve ser entregue pela licitante, como exigem Edital e Termo de Referência para efetivação da contratação, há de ser ressaltado, de antemão, que a presente contratação deve seguir parâmetros básicos, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União quanto à fase preparatória do processo licitatório:

Licitação. Projeto básico. Planejamento. Equipamentos. Especificação técnica. Preço. Cotação. Marca. Modelo. Em licitações para aquisição de equipamentos, havendo no mercado diversos modelos que atendam às necessidades da Administração, deve o órgão licitante identificar um conjunto representativo desses modelos antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços, de modo a evitar o direcionamento do certame para marca ou modelo específicos e a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado. Acórdão 214/2020 Plenário (Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

**E em decisão BEM RECENTE sobre situação semelhante – DIRECIONAMENTO PARA UMA SOLUÇÃO ESPECÍFICA**, por ora debatida, assim manteve seu posicionamento:

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. dar ciência à Fundação Cultural Palmares (FCP), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 6/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

1.7.1.1. insuficiência de análises e de estudos que justifiquem tecnicamente a definição das especificações e a utilização dos requisitos do software Securiti e publicações comerciais da empresa como critérios de avaliação, em desacordo com o art. 5º da Lei 14.133/2021 e o art. 13 da IN – SGD/ME 94/2022;

1.7.1.2. insuficiência de análises de alternativas de soluções de mercado quanto ao custo-benefício e ao atendimento aos requisitos do edital e às necessidades da contratação, em desacordo com o art. 5º da Lei 14.133/2021, o art. 11 da IN – SGD/ME 94/2022 e o item 1.3.3 do anexo I da IN – SGD/ME 94/2022;

Acórdão nº 6856/2025 – TCU – Primeira Câmara. Min. Relator Walton Alencar

Qualquer tipo de exigência editalícia que viole as determinações legais acima em destaque, tornar-se-á, conseqüentemente, instrumento de indevida restrição à liberdade de participação em certames licitatórios e desvio de igualdade entre os interessados. Ao afastar e tornar impossível a competição entre um maior número de licitantes, a Administração estará longe de obter a proposta que é, realmente, a mais vantajosa.

No presente certame, **caberia à área técnica da Secretaria elaborar o Termo de Referência, após a efetiva avaliação das possíveis soluções de mercado para que, fundamentadamente, fossem indicadas quais seriam as especificações requeridas para a POC.**

**Em outras palavras, o que se tem é um planejamento de contratação que se baseia em requisitos direcionados para uma solução já**

**determinada que não encontram respaldo ao objeto de fato – na necessidade que motiva a demanda da Secretaria – e que, conseqüentemente, restringem, também a partir de exigências de requisitos técnicos, a ampla participação neste certame.**

Deve-se levar em consideração que qualquer especificação da solução no objeto da licitação não é um permissivo absoluto, se trata de uma excepcionalidade, e quando houver sua indicação, deve-se comprovar que a indicação advém de padronização no âmbito da Administração Pública ou admitir o similar, compatível ou equivalente, conforme precedente do Tribunal de Contas da União – TCU, que será enfrentado mais adiante.

Forte nessas premissas, certo é que esse simples dado objetivo - escolha discricionária de uma determinada solução - **aponta que a exigência de solução do software pelo Edital se enquadra como preferência arbitrária.**

Preferência arbitrária? Trata-se de definição muito bem apresentada na lição do Professor Marçal Justen Filho:

“É possível a contratação de fornecedores exclusivos ou a preferência por certas marcas, desde que presente o interesse público. Não se admite é a opção arbitrária, destinada a beneficiar determinado fornecedor ou fabricante”. A vedação à preferência por uma marca deve ser interpretada em termos. A opção por determinada marca poderia suprimir, de modo injustificado, a viabilidade da competição. Assim, se produtos de origem (e marca) distintas puderem satisfazer ao interesse público, a Administração deverá promover a licitação entre os produtores, empresas ou representantes comerciais exclusivos. Mas é válida a opção por produtos de determinada marca quando existir fundamento para tanto. Serão excludíveis os produtos de outras marcas quando forem inadequados à necessidade pública. O fundamento da preferência não estaria na marca (em si mesmo), mas nas peculiaridades que apenas os produtos de uma certa marca apresentarem”. Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos, 3a Ed., Aide Editora, pág. 61 e 170.

**A indicação de uma solução não pode ser a causa motivadora da escolha, admitindo-se somente como consequência de uma decisão**

**que se fundou em características específicas do objeto escolhido e após amplo estudo técnico apto a justificar a escolha.**

Não é esse, porém, o caso do presente procedimento, visto que não há justificativas constantes do Termo de Referência (advindas do ETP), que apontem os motivos de ordem técnica para a escolha da solução que, supostamente, se adequa às necessidades da Secretaria e direcionem para uma contratação de solução que obrigatoriamente contenha os requisitos técnicos acima evidenciados, principalmente a partir das exigências debatidas presentes na POC.

A simples indicação tácita da solução – a partir da definição dos requisitos da POC, desamparada de justificativas técnicas, PRINCIPALMENTE de comparativo econômico e de avaliação de outras soluções - sonega o fato de existirem, hoje no mercado, soluções outras com funções semelhantes e servíveis para atender as necessidades da Secretaria.

Nesse passo, não há no instrumento convocatório qualquer fundamentação de ordem técnica e/ou econômica que motive qualquer restrição sobre determinada solução. O que se deseja restar claro é que exigências técnicas, como essas aqui destacadas, jamais podem ser impostas de maneira injustificada, sem motivação para tanto.

Ademais, é forçoso ressaltar na presente manifestação fato extremamente importante e que acaba por corroborar o que vem sendo apresentado até aqui, qual seja, de que há realmente atendimento da demanda da Secretaria através de soluções com outras especificações técnicas e que atendem aos procedimentos da mesma forma que as demais especificações descritas no Edital, sem prejuízos.

**Repita-se à exaustão: existem sim opções no mercado que cumprem da mesma maneira a real demanda da Secretaria.**

Importante lembrar que exigências editalícias, em especial aquelas relacionadas à descrição técnica, devem ser justificados e fundamentados, pois, caso tais premissas não sejam respeitadas o ato será nulo.

Sobre o tema, mais uma vez é necessário destacar ensinamento de Marçal Justen Filho:

“É que, se a Administração impôs exigência rigorosa, fê-lo com base em alguma avaliação interna. (...) A escolha tem de ser resultado de um processo lógico, fundado em razões técnico-científicas. Portanto, o questionamento do particular conduz, em primeiro lugar, à Administração revelar publicamente os motivos de sua decisão. Depois, conduz à aplicação da teoria dos motivos determinantes. Ou seja, se a Administração tiver avaliado mal a realidade, reputando como indispensável uma experiência que tecnicamente se revela dispensável, seu ato não pode prevalecer.” Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12 ed, Dialética, 2008 – p. 424.

Ao haver tal direcionamento, convém mais uma vez destacar a farta jurisprudência da Corte de Contas:

“(...) havendo no mercado diversos modelos que atendam às necessidades da Administração, deve o órgão licitante identificar um conjunto representativo desses modelos antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços, de modo a evitar o direcionamento do certame para marca ou modelo específicos e a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado”.

**Acórdão nº 214/2020 - Plenário.**

“O direcionamento na descrição do objeto caracteriza-se pela inserção, no instrumento convocatório, de características atípicas dos bens ou serviços a serem adquiridos. 11. Para mitigar tal risco, é indispensável atentar para a lição contida no Acórdão 2.383/2014-TCU-Plenário, no sentido de que, em licitações para aquisição de equipamentos, havendo no mercado diversos modelos que atendam completamente as necessidades da Administração, deve o órgão licitante identificar um conjunto representativo desses modelos antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços, de modo a evitar o direcionamento do certame para modelo específico e a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado”.

**Acórdão nº 2829/2015 - Plenário.**

O Tribunal de Contas da União já teve a oportunidade de se pronunciar acerca da indicação irregular de solução tecnológica, notadamente

quando a escolha não esteja balizada em estudo técnico preliminar, não contendo justificativas técnicas e avaliação de outras soluções existentes no mercado.

### Segue entendimento da Corte de Contas da União:

Acórdão 274/2020 – Plenário

“(…) 45. Instrução preliminar da Sefti (peça 47, parágrafos 17-38) constatou que a indicação de marca para aquisição de solução BI da MicroStrategy originou-se no Documento de Oficialização de Demanda (DOD), assinado pelo Secretário da SPPE/MTb, em 18/8/2016 (peça 2, p. 11-41). E que o Estudo Técnico da Contratação (ETP) (peça 2, p. 55-96 e peça 3, p. 1-25) não apresentou informações mais detalhadas que demonstrassem de forma peremptória a necessidade da escolha de marca específica de solução BI, limitando-se a reproduzir os argumentos constantes no DOD. 46. A Sefti argumentou ainda que a exigência de marca para a solução BI da MicroStrategy impediu que empresas fornecedoras de outras soluções de BI ofertassem plataformas próprias de antifraude e, via Ofício 0879/2017- TCU/Sefti (peça 52, p. 1, item 1.a), solicitou que o Ministério apresentasse justificativas técnicas e econômicas que impediriam a adoção de solução BI distinta da plataforma MicroStrategy.

Princípio da padronização não justifica indicação de marca no caso concreto

53. Em relação à indicação de marca, o MTb reiterou que o DOD se ampara no princípio da padronização, previsto no art. 15, inciso I, da Lei 8.666/1993, alegando que o Ministério teria utilizado recentemente a solução BI MicroStrategy para a gestão de informações operacionais e estratégicas através de serviços realizados pelo Serpro. 54. Acerca da questão, em instrução preliminar (peça 47, parágrafos 17-38), a Sefti esclareceu que a jurisprudência do TCU é contundente ao afirmar que a indicação de marca só é admissível se ficar comprovado que é a única capaz de atender às necessidades da Administração (Súmula 270, Acórdão 559/2017-TCU-Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler, Acórdão 113/2016-TCU-2ª Câmara, Relatora: Ministra Ana Arraes e Acórdão 2.829/2015-TCU-Plenário, Relator: Ministro Bruno Dantas). 55. Também nessa linha, o Acórdão 248/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, dispõe que, independentemente do objeto a ser contratado, a opção pela padronização deve estar fundamentada em ampla pesquisa e comparação efetiva com alternativas existentes no mercado, não

sendo suficiente a mera informação de que o órgão já utilizava determinado hardware e/ou software em seu ambiente. [...] 57. Além disso, como apontado em Relatório de Auditoria da CGU (peça 123, p. 107-111), o estudo não avalia contratações de soluções similares já realizadas pelo órgão ou por outros órgãos/entidades da APF, e tampouco avalia diferentes soluções de BI disponíveis no mercado que atendessem aos requisitos da contratação, conforme prevê o art. 12, II, a) e c), da IN 04/2014/SLTI/MP. 58. Ademais, a descrição da solução de TI, o ETP (peça 2, p. 55) já define qual solução deve ser contratada, e, a descrição das funcionalidades da solução mais se assemelham à propaganda da ferramenta do que a uma descrição imparcial que deve nortear a escolha de solução a ser contratada, como apontado pela Sefti em instrução prévia (peça 47, p. 4, parágrafo 23).

#### Falta de competitividade no PE SRP 24/2016

70. Quanto à competitividade no certame, observa-se que a própria Dataprev reconhece que houve definição de marca para estruturar a solução de BI, ao afirmar que houve competição apenas dentro do escopo da marca, mas contrapõe que a competitividade estaria assegurada, visto que as eventuais licenças periféricas ficaram a cargo do fornecedor vencedor e de sua estratégia de implantação, sem custos adicionais para o MTb, argumentos que foram refutados pela CGU (peça 124, p. 18-19), visto que o custo de instalação das licenças da Plataforma Antifraude foram de R\$ 4,0 milhões com suporte e manutenção no valor de R\$ 800mil, num total de R\$ 24 milhões registrados em Ata. 71. Por sua vez, a Sefti evidenciou a falta de competitividade efetiva no pregão eletrônico visto que: somente três empresas apresentaram propostas iniciais e todas ultrapassaram o valor total estimado; apenas duas empresas prosseguiram com a oferta de lances, mas os lances apresentados na fase aleatória por uma das empresas foram sempre muito superiores aos lances da empresa vencedora, B2T; e houve pequena variação entre o valor total estimado e o valor total negociado (3,51% menor), em uma contratação estimada em R\$ 81 milhões (peça 47, p. 6-7, parágrafos 32-35).

Ausência de avaliação de possíveis alternativas à contratação e de diferentes soluções disponíveis no mercado

76. Bem assim, não se procedeu à comparação com produtos similares para demonstrar que a solução da marca indicada seria a mais vantajosa para a Administração, contrariando a jurisprudência do TCU (Acórdão 3.670/2013-TCU-Plenário, Relator: Ministro Aroldo Cedraz) e a IN 04/2014/SLTI/MP, que, em seu art. 12, III, dispõe que o estudo deve compreender a “análise e

comparação entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas, levando-se em conta os valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia e manutenção”. 77. Em síntese, no ETP da contratação não se avaliou as soluções de BI disponíveis no mercado tampouco os contratos executados anteriormente pelo MTb que buscavam responder às necessidades no combate à fraude no Seguro-Desemprego, contrariando o art. 12, I, b) e c); e II, c); e III da IN 04/2014/SLTI/MP art. 12, o § 2º, art. 9º da IN nº 04/2014/SLTI/MP

#### Conclusão

92. Dessa forma, em concordância com as conclusões da auditoria da CGU (peça 124, p. 11), ficou evidenciada irregularidade de indicação de marca e a consequente restrição indevida à competitividade, visto que, para justificar a contratação, o MTb apresentou fundamentação inconsistente baseada no Princípio da Padronização, de modo potencialmente direcionado, da solução MicroStrategy.

É evidente a constatação de que a entidade deixou de sopesar alternativas que permitissem a participação do número maior de interessados, tornando impossível a obtenção da proposta mais vantajosa, como assim corrobora o TCU, *in verbis*:

“Cláusulas com potencial de restringir o caráter competitivo do certame devem ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios à licitação que indiquem a obrigatoriedade de inclusão de tais regras para atender às necessidades específicas do órgão, sejam de ordem técnica ou econômica”. Acórdão nº. 2441/2017 – Plenário TCU

**As irregularidades não cessam. O mesmo instrumento convocatório determina a necessidade de apresentação de documentação do fabricante (item 3.1.1 – Habilitação Técnica).**

Ora, o que se tem então é solicitação de serviços que envolvam diretamente o fabricante, sem que haja necessidade ou previsão de alterações no código fonte da solução? Em outras palavras, a obrigação presente no

instrumento convocatório torna integralmente restritiva a participação das empresas licitantes, pois sendo empresas atualmente credenciadas pelo fabricante, ou logo após a assinatura do contrato, **elas terão que ter prévia autorização do fabricante para atuarem em seu nome.**

Assim, não comprovada a necessidade e utilidade, não há óbices para que se conclua pela frustração do caráter competitivo do certame, porque estão afastados injustamente licitantes que têm totais condições de satisfazer o objeto licitado, mas não consegue concorrer por conta de exigência claramente restritiva, e que não condiz com a busca por proposta mais vantajosa, afastando-se do princípio expresso em nossa legislação.

Há de ressaltar mais uma vez o fato de que não existe qualquer justificativa para sua inserção no Termo de Referência e Edital. Isto é, inexistente qualquer motivação para que a empresa que se apresente para este certame tenha que demonstrar possuir tal autorização do fabricante.

Por quê? Qual é a motivação fática? Qual é a motivação jurídica para tanto? E técnica? Não se sabe.

Em outras palavras, é forçoso ressaltar na presente manifestação fato extremamente importante e que acaba por corroborar o que vem sendo apresentado até aqui, qual seja, de que há realmente atendimento da demanda da Contratante através de solução sem ser a da empresa Interact e que atende aos procedimentos da mesma forma que as demais especificações descritas no Edital, sem prejuízos e que não precisa ser obrigatoriamente autorizada pelo fabricante para suporte técnico.

Isto é, existem sim opções no mercado que cumprem da mesma maneira o que vem sendo exigido neste certame. A fim de que não reste qualquer dúvida sobre o tema, por analogia, segue destaque RECENTE da mesma Corte de Contas da União:

“17. Quanto à exigência de apresentação de declaração ou de atestado de pessoa jurídica do fabricante dos equipamentos ou de seu canal oficial de revenda (...), as alegações do (...) de que a declaração era necessária para que

a licitante comprovasse a aderência da garantia ofertada aos requisitos exigidos no TR não encontra guarida na jurisprudência desta Corte.

(...)

9.3.1. abster-se de exigir a apresentação de declaração ou de atestado de pessoa jurídica do fabricante dos equipamentos ou de seu canal oficial de revenda, como condição para habilitação de licitante, por configura restrição à competitividade, uma vez que é admitida somente em casos excepcionais, quando for estritamente necessária à execução do objeto contratual, conforme disposto no enunciado de jurisprudência contido no Acórdão 1805/2015 – TCU – Plenário.” (...) Acórdão nº 9277/2021 – Segunda Câmara – TCU.

Fato é que tais exigências aqui em debate conferem ao fabricante o poder de decidir quais fornecedores podem participar do certame, tornando ainda mais tangível a restrição à ampla competitividade e ofensa ao princípio da isonomia, em conseqüente redução à possibilidade de seleção da proposta mais vantajosa.

As ‘autorizações’ exigidas não garantem sucesso. A certificação ou autorização de fabricante tão somente onera ainda mais o particular que se apresenta como capaz de executar o serviço e que assim já o foi atestado por meio dos documentos analisados na fase de habilitação, uma vez que tal exigência deste Termo de Referência é cobrada na fase posterior de execução.

Em conclusão, a finalidade da presente Impugnação é alertar para o fato de que é plenamente possível incluir na especificação técnica dos serviços a serem realizados que os resultados esperados serão avaliados de acordo com modelos de qualidade de processo, desde que tal nível reflita as escolhas estratégicas da organização para a solução a ser contratada e a sua real capacidade de avaliar tecnicamente os produtos entregues.

Para isso, não necessariamente deve existir a obrigação, seja em que fase for – habilitação ou contratual – de apresentação do documento/certificado propriamente dito, pois como visto, isso não garante nem confere certeza alguma da execução que virá a ser prestada pela empresa vencedora.

## DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, outras soluções tecnológicas disponíveis no mercado são capazes de atender ao interesse público expresso no Edital, que é, na espécie, a própria necessidade do ente licitante. Nesse ponto seria extremamente válida a discussão de cunho técnico e econômico sobre os softwares disponíveis no mercado que atendem à necessidade da Secretaria, o que certamente proporcionaria à empresa a escolha da proposta mais vantajosa, alinhada à jurisprudência colacionada pelo Tribunal de Contas da União.

Há (i) um planejamento deficiente, que não se alinha à real demanda da Secretaria e que se confunde na definição do objeto e dos requisitos da solução de Tecnologia da Informação (TIC) a serem avaliados na POC; (ii) que dá ensejo à contratação de solução já determinada – ofertada pela empresa Interact - e que restringe por completo a competição.

O que se tem por conclusivo quanto a não observância dos normativos legais, os quais não foram considerados e sopesados no âmbito do Termo de Referência, é de que a contratação nunca será a mais vantajosa, eis que é direcionada a uma solução específica, comercializada por um pequeno nicho de fornecedores.

É nítida, pois, a afronta aos princípios da isonomia, da ampla competitividade, da eficiência e da economicidade, veiculados pela legislação administrativa. Por óbvio, a inobservância aos princípios básicos da licitação na imposição de tal restrição é tamanha que impossibilitará a apresentação de proposta de preço competitiva no certame.

Ora, percebe-se claramente que há um direcionamento que enseja sim a alteração do presente instrumento convocatório. São erros crassos e **HÁ NECESSIDADE DE SUSPENSÃO IMEDIATA.**

Conclui-se, então, que deve o presente certame priorizar a finalidade pela qual foi criado, ou seja, ampliar a competitividade em busca do

melhor resultado para a entidade e buscar aquilo que, de fato, lhe é mais vantajoso.

Aduzidas as razões que balizaram a presente manifestação, esta empresa, requer, com supedâneo nas legislações vigentes que lhe serviram de esteio, o recebimento, análise e admissão desta peça, para que o Edital assim seja retificado e **que seja excluída qualquer exigência restritiva à competição, exatamente como nos termos da Impugnação apresentada.**

**Urge-se que a Secretaria justifique sua tomada de decisão pelo planejamento no presente certame, nos termos aqui fundamentados, bem como justifique os demais pontos aqui suscitados, incluindo as semelhanças com o certame realizado em Itu, no ano de 2021.**

**Especificamente sobre a POC e a fundamentação técnica feita anteriormente.**

Diante da densidade técnica dos fatos apresentados, que demonstram uma barreira artificial à competitividade por meio de especificações obsoletas e requisitos fora de escopo, requer-se a nulidade na íntegra dos requisitos de sua avaliação. Na impossibilidade deste pedido, alternativamente, propõe-se, ao menos:

1. A reclassificação de todos os itens de tecnologias legadas (SOAP, XML, ODBC, FTP) e funcionalidades acessórias (Offline, Webconf, Mapas Mentais) de "Obrigatórios" para "Desejáveis".
2. A exclusão de requisitos que representam um desvirtuamento do objeto de uma solução típica de gestão estratégica.
3. A redução do percentual de aderência mínima na POC para 80%, garantindo que a inovação tecnológica não seja critério de exclusão.

4. A aceitação de equivalência tecnológica, onde protocolos REST/JSON sejam aceitos em substituição ao SOAP/XML sem perda de pontuação.

Sobre o tema, convém destacar recente entendimento (aqui usado em analogia no caso de impugnação) da Corte de Contas da União a respeito da necessidade de detalhamento das decisões a partir das razões da licitante:

Acórdão 977/2024 Plenário (Representação, Relator Ministro Jorge Oliveira)  
Licitação. Pregão. Princípio da publicidade. Recurso. Desclassificação.  
Inabilitação. Detalhamento. Princípio da motivação.

Em pregão, assim como nas demais modalidades de licitação, é necessário registrar a motivação das decisões que desclassifiquem propostas, inabilitem licitantes ou julguem recursos, com nível de detalhamento suficiente para a plena compreensão pelos interessados, em observância ao princípio da motivação.

Trata-se, s.m.j., de obrigação da Administração, motivo pelo qual, com o devido respeito, pedimos sua observância.

Termos em que pede e espera deferimento.

Brasília/DF, 24 de fevereiro de 2026.