



## **RESPOSTA A PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO Nº 001**

**MODALIDADE:** PREGÃO ELETRÔNICO Nº 020/2024/PPP/ALE/RO  
**INTERESSADO:** ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROCESSO:** 100.271.000056/2024-02

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA MODERNIZAÇÃO DA ESTRUTURA LEGISLATIVA, ATRAVÉS DE FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO DE SOFTWARE, COM SUPORTE TÉCNICO, IMPLANTAÇÃO, CONVERSÃO/MIGRAÇÃO DO BANCO DE DADOS, TREINAMENTO DE USUÁRIOS, BEM COMO ATUALIZAÇÃO E MANUTENÇÃO DO SISTEMA E ATENDIMENTO DE SUPORTE TÉCNICO ESPECIALIZADO IN LOCO, a pedido da SUPERINTENDÊNCIA DE RECURSOS HUMANOS, para atender às necessidades da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

### **IMPUGNANTES:**

**UEIRIQUES FERNANDES DUARTE 03605968279**, sociedade limitada, com sede na Rod. Br 421 nº. 1878 – Setor Industrial – Monte Negro - RO, inscrita no CNPJ sob o nº. **43.837.107/0001-00**, transmitida via e-mail no dia **07 de março de 2025, sexta-feira, às 12:37hs.** [eliciteassessoriaconsultoria@gmail.com](mailto:eliciteassessoriaconsultoria@gmail.com)

## **I. DAS PRELIMINARES RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO**

### **DA TEMPESTIVIDADE**

O item 3 do Edital de Licitação estabelece o prazo para a apresentação de impugnações, assegurando aos interessados o direito de protocolar o pedido até três dias úteis antes da data prevista para a abertura da sessão pública, conforme transcrição a seguir:

#### **3 – DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

3.1. De acordo com o Art. 164, da lei nº14.133, de 2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 03 (três) dias úteis que anteceder a abertura da sessão pública, observando o seguinte procedimento. [Grifo Nosso]

Assim, em consonância com o disposto no artigo 183 da Lei nº 14.133/21, que regula a contagem dos prazos, e considerando que a data fixada para a abertura dos envelopes é 14/03/2025, a impugnação protocolada nesta data encontra-se dentro do prazo legal, sendo, portanto, tempestiva.

### **DO CABIMENTO**

A impugnação em processos licitatórios é um instrumento jurídico que permite aos interessados contestar aspectos do edital ou do processo licitatório que estejam em desacordo com a legislação aplicável. Trata-se de um mecanismo essencial para assegurar o cumprimento dos princípios da legalidade, isonomia, competitividade e transparência, que regem as licitações públicas. Estes princípios serão devidamente pleiteados e fundamentados no presente petítório.

A admissibilidade desta impugnação baseia-se na necessidade de garantir que o processo de contratação pública seja conduzido em conformidade com as normas e princípios estabelecidos pela legislação vigente. Esse instrumento processual possibilita que a licitante interessada questione irregularidades, ilegalidades ou inconformidades no edital e no processo licitatório, com o objetivo exclusivo de regularizar o certame e assegurar uma participação justa e igualitária, conforme as condições do mercado.

Os argumentos apresentados são devidamente fundamentados, evidenciando as violações das normas legais e regulamentares aplicáveis. De forma clara e objetiva, as impugnações apontam as irregularidades e indicam as disposições



## Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ALE/RO

legais desrespeitadas. A fundamentação tem sólida base jurídica e, portanto, é legítima a solicitação de sua aceitação, com a consequente correção dos pontos indicados.

É sabido que a Administração Pública tem o dever de analisar as impugnações de maneira criteriosa e fundamentada. Nesse contexto, pleiteia-se as adequações necessárias no edital, com a correção das irregularidades apontadas e a consequente suspensão e republicação do certame, conforme os ditames legais.

Objetivando a ampla participação de todos os interessados, incluindo esta empresa, apresentamos a seguir os fatos e fundamentos pertinentes aos itens mencionados, com total observância ao prazo estabelecido no Edital, ao qual nos dirigimos respeitosamente.

### **DOS ITENS QUE CARECEM IMPUGNAÇÃO EM RELAÇÃO ÀS EXIGÊNCIAS DO DATA CENTER**

O objeto do processo licitatório está claramente definido no Edital, identificando-se como um modelo de contratação no formato SaaS (Software as a Service), conforme descrito no item 2, que trata das disposições do objeto:

Do Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA MODERNIZAÇÃO DA ESTRUTURA LEGISLATIVA, ATRAVÉS DE FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO DE SOFTWARE, COM SUPORTE TÉCNICO, IMPLANTAÇÃO, CONVERSÃO/MIGRAÇÃO DO BANCO DE DADOS, TREINAMENTO DE USUÁRIOS, BEM COMO ATUALIZAÇÃO E MANUTENÇÃO DO SISTEMA E ATENDIMENTO DE SUPORTE TÉCNICO ESPECIALIZADO IN LOCO, a pedido da SUPERINTENDÊNCIA DE RECURSOS HUMANOS, para atender as necessidades da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, conforme descrição detalhada no Anexo II – Termo de Referência, no valor estimado de R\$ 296.796,94 (duzentos e noventa e seis mil, setecentos e noventa e seis reais e noventa e quatro centavos). [Pág. 1]

Dentro deste modelo, a Entidade busca o fornecimento das licenças de uso, transferindo à empresa Contratada a responsabilidade pela infraestrutura necessária à disponibilização dos softwares, o que inclui servidores, conectividade, segurança, disponibilidade e data center, como ilustrado a seguir.

<b>Modelos de serviço</b>	<b>Atividades do consumidor</b>	<b>Atividades de provedor</b>
SaaS	Utiliza aplicativo/ serviço para operações de processos de negócios.	Instala, gerencia, mantém e suporta o aplicativo de software em uma infraestrutura de nuvem.

Identificamos, no Termo de Referência, algumas características que parecem não estar totalmente alinhadas com o objeto pretendido, o que pode gerar preocupações sobre a adequação de algumas exigências, como, por exemplo, a responsabilidade pelo monitoramento e gerenciamento do banco de dados, que deveria ser atribuída ao fornecedor de software.

#### **9.1. DO AMBIENTE TECNOLÓGICO, DOS SISTEMAS**

9.1.1. O sistema será instalado em ambiente on-premises da ALE/RO, que disponibilizará uma máquina virtual com sistema operacional Microsoft Windows Server 2022 Data Center; [Pág. 17]

Essa exigência gera um conflito com a Instrução Normativa nº 01/2019, que regula a contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), especificamente em seu artigo 5º, que veda intervenções indevidas da Administração na gestão interna dos fornecedores.

Art. 5º É vetado: [...]

VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna dos fornecedores;



## Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ALE/RO

Além disso, conforme o Instituto Brasileiro de Governança em TI (IBGI) e a literatura especializada sobre soluções SaaS, o consumidor não deve ter controle sobre a infraestrutura de nuvem associada ao serviço, incluindo redes, servidores, sistemas operacionais ou recursos da aplicação. Isso está em consonância com a definição de SaaS no livro *Desmistificando a Adoção de Serviços em Nuvem Governamental* (2019), que destaca que o cliente não gerencia a infraestrutura necessária ao funcionamento do software.

Software como Serviço (Software as a Service – SaaS) – Trata-se do conjunto de aplicações disponibilizadas pelo provedor de nuvem ao consumidor. As aplicações podem ser acessadas por vários dispositivos clientes, tais como um navegador web ou um software cliente. O consumidor não gerencia nem controla a infraestrutura da nuvem associada ao serviço, incluindo rede, servidores, sistemas operacionais, armazenamento ou mesmo recursos individuais da aplicação. (DESMISTIFICANDO A ADOÇÃO DE SERVIÇOS EM NUVEM GOVERNAMENTAL - Breno Costa, Geraldo Loureiro, Antônio Ésio Salgado, Carlos Augusto Lins da Silva, Fernanda Haddad Lorena Brasil, Cirilo Passos, Lucio Melre da Silva Renato, Melo Rodrigo Carvalho - 1ª edição Brasília/DF 2019). [Grifo Nosso]

Diante disso, é necessário questionar a adequação do requisito especificado no Item 9.1.1, com relação ao ambiente tecnológico, e se ele está em conformidade com as práticas e exigências do mercado. Para garantir a integridade e a legalidade do processo, sugerimos uma revisão detalhada deste item, assegurando sua compatibilidade com o escopo proposto e com o objeto da licitação.

O processo licitatório visa promover a ampla concorrência, com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, conforme o artigo 5º da Lei 14.133/21, e a falta de competitividade pela existência de itens restritivos - como o descrito no item 9.1.1 - pode resultar na revogação do certame, como apontado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. Administrativo. Licitação. Modalidade de pregão eletrônico. Revogação. Ausência de competitividade. Possibilidade. Devido processo legal. Observância. Recurso desprovido. [...]

5. A revogação do certame é ato administrativo, exigindo, portanto, a devida fundamentação e motivação (justo motivo para seu desfazimento), assim como o cumprimento das disposições legais.

6. O art. 49 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê a possibilidade de revogação do procedimento licitatório, em caso de interesse público, "decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta". Por sua vez, o art. 18, caput, do Decreto 3.555/2000, o qual regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão, dispõe que "a autoridade competente para determinar a contratação poderá revogar a licitação em face de razões de interesse público, derivadas de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de qualquer pessoa, mediante ato escrito e fundamentado".

7. No caso em exame, o Governador do Estado do Paraná revogou o pregão eletrônico, de forma fundamentada e com supedâneo nos referidos dispositivos legais e em parecer da Assessoria Jurídica da Casa Civil, entendendo pela ausência de competitividade no certame, na medida em que houve a participação efetiva de apenas uma empresa, o que impossibilitou a Administração Pública de analisar a melhor oferta e dar cumprimento ao princípio da proposta mais vantajosa.

8. A participação de um único licitante no procedimento licitatório configura falta de competitividade, o que autoriza a revogação do certame. Isso, porque uma das finalidades da licitação é a obtenção da melhor proposta, com mais vantagens e prestações menos onerosas para a Administração, em uma relação de custo-benefício, de modo que deve ser garantida, para tanto, a participação do maior número de competidores possíveis.

9. "Falta de competitividade que se vislumbra pela só participação de duas empresas, com ofertas em valor bem aproximado ao limite máximo estabelecido" (RMS 23.402/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 2.4.2008). [...] 11. Recurso ordinário desprovido. (Superior Tribunal de Justiça – Primeira Turma/ RMS 23.360/PR/ Relatora: Ministra Denise Arruda/ Julgado em 17.12.2008).

Portanto, para garantir que o processo esteja em conformidade com os princípios da administração pública e da legalidade das licitações, sugerimos a exclusão do item mencionado ou a sua reescrita, uma vez que o modelo SaaS não prevê



o gerenciamento de sistemas pelo Contratante, especialmente no que se refere ao data center. Acreditamos que, com base nos argumentos apresentados, será possível reformular o processo licitatório, garantindo total aderência às melhores práticas de mercado e ao devido processo legal.

## DA VEDAÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO

O Edital estabelece a vedação à subcontratação total ou parcial do objeto contratual, conforme indicado no trecho abaixo:

### **SUBCONTRATAÇÃO**

12.2. Não será admitida a subcontratação total ou parcial do objeto contratual, pois os serviços requerem expertise específica e controle direto da empresa contratada sobre todas as etapas da execução, garantindo assim a qualidade, a segurança das informações confidenciais e o cumprimento integral das obrigações contratuais, sem riscos adicionais decorrentes da atuação de terceiros. [Pág. 21]

No entanto, a Lei nº 14.133/21, que regula as contratações públicas, prevê claramente a possibilidade de subcontratação de partes do serviço ou fornecimento, conforme disposto no artigo 122:

Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração. [Grifo Nosso]

Por essa razão, entende-se que a proibição de subcontratação estabelecida no Edital está em desacordo com a legislação vigente. Para garantir maior conformidade e incentivar uma competição mais ampla, recomenda-se a revisão desta cláusula, permitindo a subcontratação parcial, o que poderia ampliar as oportunidades de participação de empresas interessadas no certame, inclusive desta Peticionante.

Importante destacar que, para a Administração Pública, a presença ou ausência de parceiros comerciais por parte da empresa contratada não interfere na responsabilidade pela execução do contrato. A licitante vencedora assume integralmente a responsabilidade pela execução do contrato, respondendo tanto pelos seus próprios atos quanto pelos de seus colaboradores e parceiros. Nesse sentido, a vedação à subcontratação pode ser vista como uma limitação desnecessária à competitividade do processo.

Adicionalmente, cabe observar que a Administração Pública não tem a atribuição de regular as relações comerciais entre as empresas participantes. O que realmente importa para a Entidade é que a solução contratada esteja plenamente operacional e que os serviços técnicos sejam prestados de acordo com o contratado. A presença de parceiros comerciais não isenta a empresa Contratada de suas responsabilidades, nem deveria influenciar a condução do processo licitatório.

Diante disso, não parece haver justificativa plausível para a proibição da subcontratação no processo licitatório, uma vez que a própria legislação permite essa prática. Sendo assim, sugerimos a revisão do Edital para excluir a cláusula que veda a subcontratação ou adequá-la, alinhando o processo às melhores práticas do mercado e à legislação vigente.

## DA ILEGALIDADE DE SERVIÇOS GRATUITOS

Em uma análise mais aprofundada do texto do Edital, observam-se algumas condições que indicam a prestação de serviços sem custos à Contratante, o que pode gerar preocupações legais e contratuais. Vejamos alguns exemplos:

### **9.10 MANUTENÇÃO**

9.10.1. O contrato inclui a obrigação da manutenção, atualização legal de versões dos softwares licitados, assim como a correção, eletrônica e/ou manual, de erros/falhas de programação das versões em uso para garantir a operacionalidade dos mesmos nas funcionalidades descritas anteriormente, mantendo as parametrizações existentes. [Pág. 20]

### **8.3. TREINAMENTO E CAPACITAÇÃO**

8.3.7. Os treinamentos iniciais e as reciclagens são de responsabilidade da contratada. [Pág. 44]  
Atendimento “in loco”: Se ainda assim não for solucionado o problema, será gerada uma Ordem de Serviço para atendimento local, sem cobrança de custo adicional. [Pág. 45]

A prestação de serviços gratuitos à Administração Pública é vedada pela Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, que estabelece que, salvo exceções previstas em lei, os serviços contratados pela Administração Pública devem ser pagos, garantindo condições justas e transparentes a todos os concorrentes.



## Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ALE/RO

---

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam OBRIGAÇÕES de pagamento [...]

Nesse contexto, o Edital, ao sugerir a prestação de serviços gratuitos, pode estar em desacordo com a legislação vigente, além de restringir a competitividade no certame, como disposto no artigo 5º da Lei 14.133/21. A exigência de serviços gratuitos, especialmente no caso de atendimentos técnicos "in loco", pode beneficiar empresas localizadas na mesma região da Entidade licitante, limitando a participação de empresas de outras localidades. Isso ocorre porque as empresas fora da região precisam arcar com custos de deslocamento, diárias e hospedagem, tornando a contratação menos vantajosa.

Embora o Edital estabeleça um valor estimado para a prestação de suporte técnico, ele não especifica valores para cobrir manutenções legais, corretivas, adaptativas e evolutivas, que são comuns e necessárias em contratos de software para a gestão pública, dada a constante evolução tecnológica e as mudanças legislativas. Ao deixar de estabelecer esses valores, o Edital acaba sugerindo que essas manutenções sejam realizadas sem remuneração adicional, criando um desequilíbrio contratual.

Do mesmo modo, não seria adequado exigir que a Contratada realize treinamentos sem qualquer compensação, pois essas atividades demandam tempo e recursos, onerando a empresa que vier a ser Contratada. Nesse sentido, é razoável que os treinamentos realizados após a implantação do sistema sejam remunerados pela Contratante, conforme as práticas normais do mercado e para evitar o enriquecimento ilícito.

Consideramos que a Administração Pública deve assegurar a justa compensação pelos serviços prestados, em conformidade com a legislação que veda o enriquecimento ilícito. Isso é amplamente reconhecido na jurisprudência, conforme exemplificado abaixo:

**APELAÇÃO – AÇÃO DE COBRANÇA – CONTRATO ADMINISTRATIVO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇO - CONTRATAÇÃO VERBAL – BOA-FÉ CONTRATUAL –** Descabe alegar a inobservância da forma escrita e do procedimento licitatório como fundamento para o não pagamento pelo serviço realizado - O art. 59, da Lei de Licitações, ressalva que, mesmo diante da declaração de nulidade do contrato, não fica a Administração exonerada do dever de indenizar o contratado pelo serviço executado - A boa-fé objetiva (ou princípio da boa-fé) é norma que impõe às pessoas conduta considerada ética - A Administração Pública deve efetuar o pagamento do fornecido pela contratada - Vedação ao enriquecimento ilícito - Apuração dos respectivos custos que deve ser feita em fase de liquidação - Manutenção da sentença pelos seus próprios fundamentos - Art. 252 do RITJSP - Recurso de apelação não provido. (TJ-SP - APL: 10034274320148260019 SP 1003427- 43.2014.8.26.0019, Relator: Ponte Neto, Data de Julgamento: 04/04/2022, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 04/04/2022) [Grifo Nosso]

**APELAÇÃO – CONTRATO ADMINISTRATIVO – Entidade DE JAGUARIÚNA –** Parcial procedência da empresa autora, condenando-se o Entidade de Jaguariúna ao pagamento do valor referente ao aditivo financeiro não formalizado do Contrato Administrativo nº 111/19 – Insurgência da empresa autora – Suficiência da prova coligida aos autos para demonstrar a efetiva prestação de serviços extraordinários ao acordado inicialmente, sem a respectiva remuneração – Conquanto nula a prorrogação informal do contrato firmado entre as partes, devida a contraprestação pecuniária em razão da realização de préstimos extraordinários – Vedação ao enriquecimento ilícito municipal – Inteligência do art. 59, parágrafo único c.c art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 – Sentença parcialmente reformada – Recurso provido. (TJ-SP - AC: 10008482320218260296 SP 1000848 - 23.2021.8.26.0296, Relator: Rubens Rihl, Data de Julgamento: 08/04/2022, 1ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 08/04/2022) [Grifo Nosso]

**PROCESSUAL CIVIL – SENTENÇA ILÍQUIDA PROFERIDA CONTRA O Entidade – REEXAME NECESSÁRIO –** Obrigatoriedade – Leitura do artigo 496, inciso I e § 3º, do CPC, à luz do entendimento assentado na Súmula 490 do STJ e na Súmula 423 do STF. **AÇÃO DE COBRANÇA – AUSÊNCIA DE CONTRATO ADMINISTRATIVO – Irrelevância –** Serviço prestado - Obrigação de efetuar o pagamento respectivo, sob pena de restar caracterizado o enriquecimento ilícito da Municipalidade. **NEGA-SE PROVIMENTO AO RECURSO DA MUNICIPALIDADE E DÁ-SE PARCIAL PROVIMENTO À REMESSA NECESSÁRIA.** (TJ-SP - AC: 10021964320188260244 SP 1002196-43.2018.8.26.0244, Relator: Afonso Faro Jr., Data de



## Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ALE/RO

---

Julgamento: 17/07/2020, 11ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 17/07/2020) [Grifo Nosso]

**APELAÇÃO – CONTRATO ADMINISTRATIVO – Entidade DE GUARUJÁ – Prestação de serviços contínuos de limpeza urbana – Cobrança de correção monetária e juros de mora incidentes sobre as parcelas pagas com atraso – Admissibilidade – Vedação ao enriquecimento ilícito - Em contrato administrativo, independentemente de expressa previsão contratual, são devidos correção monetária e juros de mora Precedentes STJ – Sentença de procedencia mantida e ratificada, nos termos do art. 252 do RITJ/SP – Recurso voluntário e remessa necessária não providos. (TJ-SP - APL: 10072086720198260223 SP 1007208- 67.2019.8.26.0223, Relator: Ponte Neto, Data de Julgamento: 11/08/2020, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 11/08/2020) [Grifo Nosso]**

Além disso, o renomado jurista Hely Lopes Meirelles enfatiza que o pagamento pelos serviços prestados deve ser realizado para evitar que a Administração se beneficie indevidamente do trabalho do Contratado, em desrespeito ao princípio da legalidade e da justiça.

[...] mesmo no caso de contrato nulo ou de inexistência de contrato pode tornar-se devido o pagamento dos trabalhos realizados para a Administração ou dos fornecimentos a ela feitos, não com fundamento em obrigação contratual, ausente na espécie, mas, sim, no dever moral e legal (art. 59, parágrafo único) de indenizar o benefício auferido pelo Estado, que não pode tirar proveito da atividade do particular sem o correspondente pagamento. (Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Malheiros Editores, 2014). [Grifo Nosso]

Dessa forma, é fundamental a revisão e correção do Edital, para que as cláusulas sejam ajustadas de acordo com a legislação vigente, garantindo que qualquer serviço prestado seja devidamente remunerado, conforme estabelecido pelo ordenamento jurídico.

O especialista Marçal Justen Filho também destaca que o Edital deve prever o reembolso das despesas necessárias à execução dos serviços, como deslocamento e instalações, e especificar os limites para tais reembolsos, a fim de assegurar uma relação contratual justa e equilibrada.

[...] o edital deverá obrigatoriamente definir que a Administração reembolsará o contratado pelas despesas necessárias à execução das obras ou serviços, tais como instalações físicas, deslocamentos de máquinas, etc. O edital deverá exigir que os interessados, à parte de suas propostas propriamente ditas, discriminem aquelas despesas. Caberá ao edital, ainda, estabelecer os limites para o reembolso (in, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed., São Paulo: Saraiva, 2005, pág. 396).

Em resumo, a prestação de serviços gratuitos à Administração Pública não é compatível com os princípios legais e com as melhores práticas de contratação pública. A redação do Edital, ao sugerir essa possibilidade, pode gerar desequilíbrio e favorecimento indevido, o que contraria os princípios da administração pública. Confiamos que, com base nesses argumentos, será possível reavaliar e republicar o Edital de forma a garantir maior conformidade legal e transparência no processo licitatório.

### **DOS PRAZOS DESTINADO À IMPLANTAÇÃO DOS SISTEMAS**

A Lei de Licitações, em seu artigo 5º, estabelece claramente os princípios que orientam todo o processo licitatório, a saber:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Dentre os princípios mencionados, destaca-se o da igualdade entre os licitantes, que exige que a Entidade responsável pela licitação conduza o processo de forma imparcial, garantindo que todos os participantes sejam tratados de



## Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ALE/RO

maneira equitativa, sem prejudicar ou favorecer qualquer proposta em particular. Esse princípio visa garantir que todos os interessados tenham a mesma oportunidade de competir de forma justa.

No contexto específico do prazo de implantação dos serviços, o Edital estipula que:

O prazo para conclusão dos serviços de implantação será de 90 (noventa) dias, contados da emissão da Ordem de Serviço, devendo ser apresentada planilha com cronogramas das etapas concluídas, para o efetivo cumprimento do item 5.2 deste TR. [Pág. 44]

Entretanto, a prática do mercado, bem como os prazos observados em outros certames, normalmente variam entre 120 (cento e vinte) e 180 (cento e oitenta) dias.

A seguir, exemplificamos algumas licitações realizadas por outras Entidades:

### **i. Pregão Presencial nº 48/2021 do Entidade de Jaraguá do Sul/SC:**

**X – DOS PRAZOS DE IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO E FORMA DE PAGAMENTO**

10.1 – **Prazo de implantação:** O prazo de implantação será de no máximo 150 (cento e cinquenta) dias, contados a partir do dia seguinte do recebimento da respectiva ORDEM DE SERVIÇO.

10.2 – **Prazo de execução:** O prazo de execução será de 12 (doze) meses, contados à partir do dia seguinte do recebimento da respectiva ORDEM DE SERVIÇO, podendo mediante acordo entre as partes, ser prorrogado até o limite estabelecido pelo artigo 57, IV da Lei Federal nº. 8.666/93, mediante a formalização de termo aditivo ao contrato.

10.2.1 – Na contagem dos prazos, excluir-se-á o dia de início e incluir-se-á o dia do vencimento.

Pregão Presencial nº 48/2021

### **ii. Pregão Presencial nº 063/PMC/2021 do Entidade de Criciúma/SC:**

**CLÁUSULA OITAVA**  
**Prazos, Condições de Instalação dos Sistemas e Treinamento**

8.1. A implantação deverá ser concluída no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir do envio do cronograma de implantação.

8.2. Qualquer alteração no prazo de entrega dependerá de prévia aprovação por escrito do MUNICÍPIO.

8.3. O treinamento, as etapas de conclusão e demais serviços serão executados de acordo com o descritivo no Termo de Referência.

### **iii. Pregão Eletrônico nº 155/2021 do Entidade de São José/SC:**

11.6. O prazo para implantação do sistema é de até 120 (cento e vinte) dias corridos a contar do recebimento da ordem de serviço;

### **iv. Pregão Eletrônico nº. 256/2024 do Entidade de Atibaia/SP:**

**2ª etapa:** Conversão, migração e conferência total da base de dados para o novo sistema:

a) Conversão e migração total dos dados existentes para a base de dados do novo sistema, seguida de conferência e consistência dos dados, no período não superior a 180 (cento e oitenta) dias após a emissão da ordem de serviços;

Esses prazos refletem uma prática mais alinhada com a complexidade das atividades envolvidas na migração e implantação de sistemas, que requerem mais tempo para garantir a qualidade e a precisão dos serviços prestados.

É importante lembrar que o processo de migração e implantação de software envolve várias etapas, como o saneamento de dados, a migração oficial, a implementação dos sistemas, o treinamento e a operação assistida, todas as quais exigem um tempo considerável para sua execução. O saneamento de dados, por exemplo, é uma etapa fundamental, pois consiste na revisão e ajuste dos dados migrados da base legada para a nova plataforma, o que demanda um esforço significativo da equipe técnica e do departamento público responsável. Durante essa fase, erros podem ser identificados e corrigidos, o que pode impactar o tempo de conclusão do trabalho.

Empresas reconhecidas no mercado, como a Peticionante, têm como prioridade garantir que as informações migradas estejam em total conformidade com os dados e registros oficiais dos órgãos competentes, evitando qualquer risco de prejuízo



## Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ALE/RO

ao erário. Por esse motivo, o prazo estipulado no Edital, de 90 dias, pode ser considerado insuficiente para atender adequadamente a todas essas etapas, além de não refletir as práticas adotadas no mercado.

Nesta senda, sugerimos que a Administração Pública considere a possibilidade de ajustar o prazo de execução para a implantação do objeto licitado, de modo a garantir que ele esteja dentro dos limites da razoabilidade e permita uma ampla participação de empresas qualificadas. Acreditamos que um prazo entre 120 (cento e vinte) e 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da emissão da Ordem de Serviço, seria mais adequado para a execução do projeto, alinhando-se melhor às exigências técnicas deste segmento.

Além disso, para esclarecer as dúvidas relacionadas ao tema, gostaríamos de saber qual é o prazo estipulado para a migração dos dados e se a implantação está condicionada à conclusão dessa migração. Também seria importante que a Entidade informasse se há a necessidade de integração dos sistemas contratados com outros já em uso pela Administração Pública.

### QUANTO AO EXCESSO DE EXIGÊNCIA PARA REALIZAÇÃO DA PROVA DE CONCEITO

A Entidade, sem uma base legal clara, incluiu no edital a exigência de que, no mínimo, 95% dos requisitos do Termo de Referência e 100% do ambiente tecnológico sejam atendidos na Prova de Conceito. Senão vejamos:

11.7. Após a realização da prova de conceito, a comissão responsável irá emitir parecer aprovando ou reprovando o sistema apresentado, sendo eliminado na prova de conceito o licitante que deixar de satisfazer a um mínimo de 95% dos Requisitos exigidos no TERMO DE REFERÊNCIA e 100% do AMBIENTE TECNOLÓGICO. [Pág. 21]

Essa disposição é altamente restritiva, uma vez que só seria viável o atendimento de 100% dos itens se as licitantes elaborassem o próprio ato convocatório, criando um cenário que se assemelha a um serviço "sob medida".

A exigência de atender a 100% dos requisitos tecnológicos, sob pena de eliminação, carece de um fundamento legal claro e não encontra justificativa razoável, uma vez que contraria os princípios da Lei Geral de Licitações. Embora softwares de gestão pública sejam comumente considerados "softwares de prateleira", não é realista esperar que atendam exatamente às mesmas características em todos os casos.

Nesse sentido, os Tribunais têm sugerido a aplicação de um percentual mínimo de aderência para a aprovação nas provas de conceito, permitindo que itens não atendidos sejam desenvolvidos dentro de um prazo razoável.

Em decisão recente no processo nº 685529/22, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná se manifestou sobre a irregularidade de exigir o cumprimento de 100% dos requisitos técnicos, considerando aceitável um atendimento de 70% dos requisitos:

[...] Quanto aos itens 12.6.4 e 9.4.1 do edital, acerca da exigência de atestados técnicos para quase 100% dos objetos, a DTI afirma que não é comum este tipo de imposição. De fato, esta Corte tem entendimento acerca da irregularidade da exigência de atestado técnico para 100% dos objetos, avaliando como aceitável 70%. Com base no citado entendimento, verifico que a exigência de atestado técnico para 100% dos objetos se mostra, de fato, deveras excessiva. (ACÓRDÃO Nº 3744/23 - Tribunal Pleno. Processo nº. 685529/22. Relator: Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva. Julgado em: 23 de novembro de 2023). [Grifo Nosso]

Além disso, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul também avaliou como excessiva a exigência de atender a 100% das funcionalidades elencadas no edital. Em seu entendimento, a Administração pode exigir a comprovação da execução de um número mínimo de serviços essenciais para garantir o cumprimento das obrigações, mas a exigência de atender quase 100% dos requisitos é desproporcional:

Com relação à prova de conceito, entende-se como restritiva a exigência de que o sistema a ser fornecido atenda à 100% das funcionalidades elencadas no instrumento convocatório, tal como descrito no item 8.5.2.4 do Termo de Referência (peça 2936216, p. 13). Esse entendimento é agravado pelo fato desse documento conter, aproximadamente, 2 mil exigências técnicas. Nesse sentido, a Administração poderia estipular um percentual mínimo de aderência e um prazo razoável para que a Contratada atendesse às exigências que restariam pendentes. Alternativamente, a prova de conceito poderia focar-se nas funcionalidades consideradas essenciais, deixando que as funcionalidades acessórias (menos importantes) eventualmente não atendidas fossem providenciadas dentro de um prazo razoável durante a execução do contrato. Sendo assim, a situação em tela configura-se como uma afronta ao inc. I, § 1º, art. 3º da Lei 8.666/1993, pelo comprometimento do caráter competitivo do processo licitatório. Conforme se observa, o edital contém um excesso de detalhamento e um número demasiado de



## Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ALE/RO

funcionalidades, exigindo-se 100% de atendimento por parte das participantes, o que torna possível, em tese, o prejuízo à ampla competição. [Grifo Nosso]

Em consonância com essas decisões, solicitamos que a Entidade reavalie a exigência de 100% de atendimento aos requisitos tecnológicos e considere a adoção de um percentual mais razoável, como 80%, para a aprovação na Prova de Conceito. Além disso, sugerimos que os itens não atendidos possam ser desenvolvidos dentro de um prazo acordado para a implantação dos sistemas.

Por fim, para garantir a ampla participação e competitividade, gostaríamos de saber se a Prova de Conceito poderá ser realizada de forma remota, o que ampliaria as possibilidades de participação e tornaria o processo mais acessível para diferentes fornecedores.

### DOS PEDIDOS

Em face do exposto e considerando as ilegalidades que comprometem o presente processo, passíveis de imediata suspensão, conforme detalhado acima, requer-se a devida análise dessas questões, com a consequente decisão fundamentada para a suspensão integral do certame e, posteriormente, sua revogação.

Por precaução, e na remota hipótese de indeferimento do pedido principal, esta impugnação aponta outras irregularidades que igualmente justificam a suspensão imediata do processo. Caso esse entendimento seja acolhido, requer-se a retificação do certame, com a correção substancial das regras editalícias contestadas, de modo a eliminar quaisquer restrições que possam obstruir a ampla participação de fornecedores.

## II. DA FUNDAMENTAÇÃO

Por se tratar de insurgências contra requisitos estritamente técnicos relativos ao objeto, o pedido foi submetido a unidade requisitante que instada a se manifestar, em resposta, informou o que segue:

### DOS APONTAMENTOS DA EMPRESA UEIRIQUES FERNANDES DUARTE 03605968279, em 07/03/2025 as 12:37;

#### EM RELAÇÃO ÀS EXIGÊNCIAS DO DATA CENTER

Inicialmente, alega o impugnante que o Edital estaria a exigir Licença de Uso de softwares, cuja especificação seria no modelo SaaS, um software com contratação de prestação de serviços em nuvem, incluindo a infraestrutura, servidores, conectividade, segurança, disponibilidade e data center.

Fica evidente o equívoco do impugnante, haja vista que o objeto da licitação, ao se referir a “licença de uso”, não diz respeito à contratação de uma licença aos moldes do alegado pelo impugnante. A referida licença de uso informada, diz respeito ao fornecimento, a locação, de software on-premises.

A “licença de uso” esperada para fornecimento é o mesmo que informar a locação do sistema desejado, instalado diretamente na estrutura física e interna da ALE/RO (cf.9.1.1 do Edital), simplesmente isso, e tal fornecimento seria pago, ou seja, fica assegurado a contraprestação de acordo com o fornecimento, o contrato, nos termos do Edital e de eventual proposta vencedora (9.1.3).

Quanto às particularidades da solução pretendida e escopo da licitação, relacionados no subitem 9.1 e 9.1.1, esses são claros no sentido de que se pretende a contratação no modelo on-premises, que serão instalados em servidores locais, da própria contratante, que fornecerá toda a infraestrutura, servidores, ou seja, não haverá nenhuma interferência da contratada a não ser o fornecimento do sistema e suas respectivas licenças à contratante.

No caso sub análise, a impugnação oposta se trata, é possível verificar, que ocorre uma má interpretação por parte do leitor/impugnante, podendo ser solvida por intermédio de mero pedido de esclarecimentos.

Por isso, não procede a impugnação nesse primeiro ponto.

#### DA VEDAÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO



## Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ALE/RO

O impugnante se insurge quanto à restrição oposta pela vedação de subcontratação dos produtos e serviços licitados, sob argumento de que tal vedação estaria, considerando a tese que propõe, violando o artigo 122 da Lei 14.133/2021 ao tempo que esse instituto dispõe o seguinte:

“Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado **poderá** subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração (Lei Federal 14.133/21)”. Grifo nosso

No que diz respeito à fundamentação que o impugnante faz uso, primeiramente importa esclarecer que a subcontratação, considerando então o fundamento (artigo 122 da Lei 14.133/21) utilizado, é claro quando preconiza nos termos da Lei suscitada que a subcontratação é uma **possibilidade** e de forma alguma **obrigatoriedade** do Órgão licitador, devendo ser avaliada caso a caso. E é indubitável que, pela interpretação da norma em questão, a prevalência do verbo indica uma **facultatividade**, ou seja: fica evidente a existência da margem de discricionariedade do licitador quanto à conveniência e oportunidade de se permitir ou não que ocorra uma subcontratação para o objeto, notadamente, devendo sopesar a complexidade ou não daquilo que se pretende contratar.

Noutro norte, imperioso registrar que a subcontratação, no lecionar do renomado administrativista Marçal Justen Filho, assevera que tornar-se-á **inafastável** (portanto obrigatória) **quando exista complexidade do objeto licitado**, o que assim requisitaria a inevitabilidade de garantir a possibilidade de subcontratações. Portanto a subcontratação deverá ocorrer, desde que tal objeto indique ser ideal a existência de fases ou partes individuais dotadas de características cuja complexidade requiera a participação de outras empresas ao tempo de execução do contrato.

Leciona o professor :

*“ A subcontratação torna-se cabível, **senão inevitável**, quando o objeto licitado comporta uma **execução complexa**, em que algumas fases, **etapas ou aspectos apresentam individualidade e são desempenhados por terceiros especializados**” ( Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. Lei 14.133/2021, São Paulo: Thomsom Reuters, 2021). Grifos nossos.*

É de amplo domínio público que os serviços de Tecnologia da Informação, possam **em determinadas situações (ex.: desenvolvimento de softwares sob encomenda, que não é o caso)** ser detentores de natureza que se revesta de grande complexidade. Já no caso dos **chamados softwares de prateleira** (que é o caso) tal não ocorre, considerados serviços comuns, padronizados, sendo fácil e amplamente encontrados no mercado e junto a um universo de fornecedores, não carecendo de forma absoluta da utilização de terceiros especializados para execução de etapas ou partes dos congêneres nesse tipo de fornecimento.

Quanto à natureza da não singularidade, em virtude de ser considerados como sendo de serviços e padrões comuns, vale a oportunidade para exemplificar a remansosa jurisprudência do Tribunal de Contas da União quando em excertos preceituam:

*“Deve-se destacar, também, que o próprio Tribunal **tem contratado serviços de TI com características semelhantes a estes da Caixa utilizando-se da modalidade pregão, por entender que se tratam de serviços comuns.** Como exemplo, destacam-se três: os Pregões nos 27/2007, 68/2007 e 85/2007.*

(..)

*O objeto do Pregão nº 68/2007 é muito semelhante ao objeto da contratação da Caixa em análise: “prestação de serviços técnicos especializados de informática, compreendendo planejamento, desenvolvimento, implantação e execução da operação e monitoramento de ambiente de Tecnologia da Informação - TI, que envolve atividades de monitoramento de consoles, execução e acompanhamento de rotinas de produção, operação de equipamentos, identificação, análise e resolução de problemas por meio de scripts de produção, conforme especificações constantes do Anexo II - Especificações Técnicas” (fl. 119, anexo 2).*

*O Pregão nº 85/2007 também objetiva a contratação de serviços semelhantes aos pretendidos pela Caixa: “serviços técnicos especializados na área de tecnologia da informação para*



## Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ALE/RO

planejamento, desenvolvimento, implantação e execução continuada de atividades de suporte técnico remoto e presencial a usuários de soluções de tecnologia da informação - TI, abrangendo a execução de rotinas periódicas, orientação e esclarecimento de dúvidas e recebimento, registro, análise, **diagnóstico e atendimento de solicitações de clientes, conforme especificações constantes no Termo de Referência - Anexo I e Especificações Técnicas - Anexo II** (fl. 129, anexo 2). (Acórdão TCU 2658. Disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-36551/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-36551/NUMACORDAOINT%20asc/0) Acesso em 10 mar. 25). grifos nossos

Nessa mesma senda, ao observar a jurisprudência majoritária das Cortes de Controle de Contas do país e no que tange aos aspectos da Lei 14.133/21, especialmente naquilo que vincula os Termos do Instrumento Convocatório, dispostos no item 6, subitem 6.1, é possível confirmar:

*“ Os softwares e ou serviços a serem adquiridos e ou contratados, enquadram-se na classificação de bens comuns, nos termos do art. 6º, XIII da Lei 14.133/2021, **posto que detém especificações técnicas conhecidas e usualmente utilizadas no mercado**, não havendo grandes variações qualitativas que demandem análise específica e diferenciada do particular que pretende contratar com a Administração” (Edital 90020/25) grifei*

Nessa quadra, encontrando-se justificado pela própria natureza do objeto licitado, por não se tratar de objeto complexo, onde essa natureza indicaria ser ideal ou obrigatório o fracionamento, especialmente em se tratando de softwares comuns, padronizados e padronizáveis, amplamente encontrados no mercado e no universo de fornecedores, fica evidente que a subcontratação desejada pelo impugnante não é motivo suficientemente idôneo para impedir o curso normal desse processo licitatório.

### DA ILEGALIDADE DE SERVIÇOS GRATUITOS

O impugnante solicita que o Edital seja revisto e republicado, porquanto, com base na argumentação sustentada, a exigência do fornecimento de serviços de manutenção dos Sistemas, treinamento e capacitação de usuários, sem indicação específica de valores para contraprestação no corpo do Edital, indica que tais serviços seriam prestados gratuitamente.

Considerando os argumentos apresentados pelo impugnante nesse tópico, não há qualquer impropriedade ou ausência de informações que possam dificultar o particular de formar adequadamente sua proposta de preços e muito menos impedi-lo de avaliar os seus custos.

Uma simples consulta no Edital e no seu Termo de Referência, fica claro que compete ao licitante analisar todo o conjunto das obrigações, exaustivamente informadas, de maneira que, ao formular sua proposta de preços, deverá sopesar todos os seus custos e esses estão dispostos de modo amplo nos documentos em questão.

Especialmente o item 6 do Edital informa claramente, às fls. 4/13, que ao tempo da apresentação da proposta será necessário que o proponente avalie:

**“6- DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA DE PREÇOS E DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO**

(...)

**6.2. O licitante deverá enviar sua proposta mediante o preenchimento, no sistema eletrônico, dos seguintes campos: Valor unitário e total do item ou valor global, ou percentual de desconto; descrição detalhada do objeto, contendo as informações conforme à especificação do Termo de Referência.**

**6.3. Nos valores propostos estarão inclusos todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente no fornecimento dos bens”.**

Não menos importante é a atenção que deve ser dada ao item 4 ( DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS E QUANTIDADES) do Anexo Termo de Referência, onde fica nítido que a prestação dos serviços serão realizados e pagos



## Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ALE/RO

mensalmente, o que por simples cotejo entre os itens 6 do Edital e o supra citado item 4 do Termo de Referência, implicam que a contraprestação a título de pagamento para os todos os serviços, aí incluídos manutenção, treinamentos, enfim, e todos os demais custos que porventura não de formar o valor da proposta, deverão ser levados em consideração e embutidos no preço que ele, proponente, haverá de apresentar a título de seu custo final.

### DOS PRAZOS DESTINADOS À IMPLANTAÇÃO DOS SISTEMAS

Aduz o impugnante que, na condição de empresa reconhecida no mercado e em considerando sua experiência entende que o prazo de 90 (noventa) dias previsto no Edital, para realização dos processos de migração e implantação dos softwares é exíguo, sendo mais razoável amplia-lo para 120 (cento e vinte) ou 180 (cento e oitenta) dias, mais razoáveis e usuais no mercado, o que favorecerá a qualidade e a precisão dos serviços a serem prestados.

Por fim, requer a informação de qual seria o prazo estipulado para a migração dos dados e se a implantação está condicionada à conclusão dessa migração.

Inicialmente, incumbe esclarecer que na fase interna desse processo licitatório, antecipando o próprio Edital e seu Termo de Referência, foi realizado na fase preparatória uma aprofundada avaliação da solução pretendida, dos serviços congêneres e demais aspectos técnicos que envolvem a contratação pretendida.

Tal cuidado vem preceituado no artigo 18, no seu inc. I e §1º, e no inc. V, da Lei 14.133/21, ambos do novo Digesto Licitatório, preceituando além dos demais consectários a descrição da necessidade da contratação, sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica para uma contratação.

Veja-se:

#### Da Instrução do Processo Licitatório

*“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*

*I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;*

*(...)*

*§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:*

*(...)*

*V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;(Lei Federal 14.133/21).*

A partir dessas considerações, observando a legislação vigente, foi possível comprovar que as contratações de soluções em T.I (Tecnologia da Informação) não possuem, via de regra, um prazo certo, fatal e pré-determinado para que sejam os softwares colocados em operação.

O usual e que foi encontrado nas pesquisas realizadas, ao contrário do que defende o impugnante, não é de 120 (cento e vinte) ou 180 (cento e oitenta) dias, mas sim que esses prazos variam de acordo com o grau de complexidade e, principalmente, com o número de serviços de conversão, parametrização, implantação do número de Sistemas licitados/contratados.

Ora, a partir de uma breve análise dos próprios exemplos de Editais de Sistemas, colacionados pelo impugnante, é possível conferir que os prazos concedidos para realização dos serviços de implantação e os correlatos que se



Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ALE/RO

deram acima de 90 (noventa) dias ocorrem do mesmo modo em que foi considerado no ETP da Assembléia, ou seja, não de ser considerados o volume de serviços necessários (21 Sistemas em Criciúma e 29 em Atibaia) além de várias entidades (13 entidades) previstas para a receberem todos os serviços.

Confira-se:

**ANEXO I**  
**AO EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL Nº 063/PMC/2021**

**PLANILHA ORÇAMENTÁRIA**

**OBJETO:** O presente edital tem por objetivo a contratação de empresa especializada em fornecimento de plataforma WEB com solução informatizada de Gestão Pública Municipal, com armazenamento em nuvem por conta da contratada e número de usuários ilimitados, incluindo os serviços de conversão de dados, implantação, treinamento, manutenção legal, corretiva e evolutiva, bem como suporte técnico, em atendimento ao município de Criciúma/SC.

**1.1. Prefeitura Municipal Criciúma**

ITEM	QTDE	UN	DESCRIÇÃO	USUÁRIOS	VALOR MENSAL (R\$)	VALOR GLOBAL (R\$)
1	12	Mês	Planejamento Público	Ilimitado	R\$ 3.237,00	R\$ 38.844,00
2	12	Mês	Contabilidade Pública	Ilimitado	R\$ 11.353,00	R\$ 136.242,00
3	12	Mês	Compras, Licitações e Contratos	Ilimitado	R\$ 5.600,00	R\$ 67.200,00
4	12	Mês	Tesouraria	Ilimitado	R\$ 1.765,00	R\$ 21.180,00
5	12	Mês	Folha de Pagamento	Ilimitado	R\$ 18.684,00	R\$ 224.208,00
6	12	Mês	Patrimônio Público	Ilimitado	R\$ 1.697,50	R\$ 20.370,00
7	12	Mês	Frotas e Veículos	Ilimitado	R\$ 1.697,50	R\$ 20.370,00
8	12	Mês	Almoxarifado	Ilimitado	R\$ 1.697,50	R\$ 20.370,00
9	12	Mês	Tributação Pública Municipal	Ilimitado	R\$ 22.850,00	R\$ 274.200,00
10	12	Mês	Nota Fiscal Eletrônica	Ilimitado	R\$ 30.250,00	R\$ 363.000,00
11	12	Mês	Escrituração Eletrônica do ISS	Ilimitado	R\$ 10.397,50	R\$ 124.770,00
12	12	Mês	Atendimento ao Cidadão	Ilimitado	R\$ 7.912,50	R\$ 94.950,00
13	12	Mês	Procuradoria e Processos	Ilimitado	R\$ 5.400,00	R\$ 64.800,00
14	12	Mês	Protocolo	Ilimitado	R\$ 6.957,50	R\$ 83.490,00
15	12	Mês	Gestão de Custos	Ilimitado	R\$ 2.659,50	R\$ 31.914,00
16	12	Mês	Obras Públicas	Ilimitado	R\$ 1.937,50	R\$ 23.250,00
17	12	Mês	Portal da Transparência	Ilimitado	R\$ 4.167,50	R\$ 50.100,00
18	12	Mês	E-Social	Ilimitado	R\$ 4.034,00	R\$ 48.408,00
19	12	Mês	Painel de Indicadores	Ilimitado	R\$ 3.228,25	R\$ 38.739,00
20	12	Mês	Controle Interno	Ilimitado	R\$ 4.023,50	R\$ 48.282,00
21	12	Mês	Gestão Fiscal	Ilimitado	R\$ 12.200,00	R\$ 146.400,00
<b>VALOR TOTAL</b>					<b>R\$ 161.749,75</b>	<b>R\$ 1.940.991,00</b>

Entidades previstas para realização dos Serviços em 180 (cento e oitenta ) dias: 1:Prefeitura Municipal , 2. Fundação Cultural Criciúma, 3. Fundação Meio Ambiente de Criciúma – FAMCRI, 4. Fundação Municipal Esportes Criciúma, 5. Fundo Municipal Saúde Criciúma, 6. Hospital Materno-Infantil Santa Catarina, 7. Hospital Materno-Infantil Santa Catarina, 8. Fundo Municipal Criança/Adolescente Criciúma, 9. Fundo Municipal Cultura Criciúma,10. Fundo Municipal de Incentivo Cultural Criciúma, 11. Fundo Municipal Meio Ambiente Criciúma, 12. Fundo Municipal de Habitação Interesse Social de Criciúma, 13. Fundo Municipal Saneamento Básico de Criciúma, além de serviços complementares não relacionados aqui. [\[1\]](#)

Ainda, e a título de exemplificação, verifique-se o Processo Pregão Eletrônico 256/2024, mais atual, que utilizado pelo impugnante demonstra que foi deflagrado para contratação do mesmo objeto, mas para 29 (vinte e nove) Sistemas, no município de Estância de Atibaia, São Paulo:



Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ALE/RO



**Prefeitura da Estância de Atibaia**  
Estado de São Paulo

**Secretaria de Administração**

PROCESSO ELETRÔNICO Nº 47.617/2024

PREGÃO ELETRÔNICO N. 256/2024

**EDITAL PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA O FORNECIMENTO DE LICENÇA MENSAL DE USO DE SISTEMA DE GESTÃO PÚBLICA, NATIVAMENTE WEB, COM USUÁRIOS ILIMITADOS, BEM COMO PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MIGRAÇÃO DE BASE DE DADOS, IMPLANTAÇÃO, CAPACITAÇÃO SUPORTE TÉCNICO, MANUTENÇÃO E PROVIMENTO DE DATACENTER, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ATIBAIA, CÂMARA MUNICIPAL DE ATIBAIA E SAAE – SANEAMENTO AMBIENTAL DE ATIBAIA, POR UM PERÍODO DE 60 (SESSENTA) MESES.**

A Prefeitura Municipal de Atibaia torna público que, através de sua Ordenadora de Despesas, Sidney de Oliveira Poloni, Secretária de Planejamento e Finanças, Fabiane Cabral da Costa Santiago, Superintendente do SAAE – Atibaia, Fernando Soares de Souza, Presidente da Câmara Municipal de Atibaia, ora denominados **AUTORIDADES COMPETENTES**, na forma do disposto no Decreto Municipal Nº 10.718/23, fará realizar procedimento licitatório na modalidade de **PREGÃO ELETRÔNICO, Nº 256/2024** com critério de julgamento **MENOR PREÇO**, objetivando a **CONTRATAÇÃO** de empresa especializada nos serviços descritos no ANEXO 01 – Termo de Referência, Processo Eletrônico Nº 47.617/2024, licitação que será regida pelo decreto Nº 10.212/22 e pela Lei Complementar Nº 123/06 atualizada pela Lei Nº 147/14, aplicando-se, as disposições da Lei Federal Nº 14.133/2021, e demais normas regulamentares aplicáveis à espécie e condições estabelecidas pelo presente edital.



**PREFEITURA DA ESTÂNCIA DE ATIBAIA**  
Estado de São Paulo  
Secretaria de Planejamento e Finanças

**Licenciamento de uso dos Módulos:**

Item	Qtde	Un	Descrição	Usuários	Valor Estimado Mensal	Valor Estimado Total
01	54	Mês	Gestão de Almoxarifado	Ilimitado		
02	54	Mês	Gestão Tributária	Ilimitado		
03	54	Mês	Gestão de Dívida Ativa (Procuradoria)	Ilimitado		
04	54	Mês	Gestão de Atendimento ao Cidadão	Ilimitado		
05	54	Mês	Gestão de Assistência Social	Ilimitado		
06	54	Mês	Gestão de Bibliotecas	Ilimitado		
07	54	Mês	Gestão de Compras, Licitações e Contratos	Ilimitado		
08	54	Mês	Gestão de Contabilidade, Convênios, Prestação de Contas e Controle Interno	Ilimitado		
09	54	Mês	Gestão de Tesouraria	Ilimitado		
10	54	Mês	Gestão de Frotas	Ilimitado		
11	54	Mês	Gestão de Nota Fiscal Eletrônica	Ilimitado		
12	54	Mês	Gestão de Patrimônio	Ilimitado		
13	54	Mês	Gestão de Planejamento	Ilimitado		
14	54	Mês	Gestão de Recursos Humanos, Medicina e Segurança do Trabalho	Ilimitado		
15	54	Mês	Gestão de Folha de Pagamento	Ilimitado		
16	54	Mês	Gestão de envio de informações ao E-Social	Ilimitado		
17	54	Mês	Gestão de Ponto e Marcação de Ponto	Ilimitado		
18	54	Mês	Gestão do Portal de Atendimento ao Servidor	Ilimitado		
19	54	Mês	Gestão do Portal da Transparência	Ilimitado		
20	54	Mês	Gestão de Escrituração Fiscal	Ilimitado		
21	54	Mês	Gestão de Fiscalização	Ilimitado		
22	54	Mês	Gestão Estratégica - BI	Ilimitado		
23	54	Mês	Gestão de Protocolo e de Comunicação Interna de Documentos	Ilimitado		
24	54	Mês	Gestão de Cemitério	Ilimitado		
25	54	Mês	Gestão de Obras	Ilimitado		
26	54	Mês	Gestão de Saúde	Ilimitado		
27	54	Mês	Gestão de Ouvidoria	Ilimitado		
28	54	Mês	Aplicativo para o Cidadão	Ilimitado		
29	54	Mês	Assistente Virtual	Ilimitado		
<b>VALOR TOTAL ESTIMADO R\$</b>						

Ativado por 3 usuários: SIDNEY DE OLIVEIRA POLONI, FABIANE CABRAL DA COSTA SANTIAGO, FERNANDO SOARES DE SOUZA. Para verificar a validade das assinaturas, acesse o link: https://www.atibaia.ro.gov.br/portal/assinaturas/validar-assinatura. O sistema de segurança de dados é baseado em tecnologia de ponta.

A partir da análise de apenas 2 (dois) desses Editais exemplificados na impugnação aviada, dentre os 4 (quatro) utilizados pelo próprio impugnante, espanca dúvidas quanto à eventuais questionamentos no que diz respeito à estipulação dos prazos estabelecidos no Termo de Referência do Edital 20/2024/CPP/ALE/RO; sobejando à evidência, denota que foram observados com rigor no planejamento, análise das alternativas possíveis, as questões de natureza técnica e econômica para



## Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ALE/RO

definição da solução a contratar, além da razoabilidade e proporcionalidade no Edital publicado,, resultando ser amplamente suficiente o prazo de 90 dias de acordo com o pequeno volume de tarefas no período compreendido.

Ainda nesse aspecto de impugnação de prazos e a dúvida do impugnante quanto se a saber nsaber qual é o prazo estipulado para a migração dos dados e se a implantação estria condicionada à conclusão dessa migração, esclarecemos que sim, que o prazo de 90 (noventa) dias é para conclusão tanto da implantação quanto da migração dos dados.

### QUANTO AO EXCESSO DE EXIGÊNCIA PARA REALIZAÇÃO DA PROVA DE CONCEITO

Por derradeiro, alega também a impugnante que o Edital, ao exigir que sejam atendidos 95% das funcionalidades (requisitos) e 100% do ambiente tecnológico, requisitos que objetivamente se encontram dispostos no Termo de Referência, para que sejam comprovados ao tempo da Prova de Conceito é restritiva, uma vez que “*só seria viável o atendimento de 100% dos itens se as licitantes elaborassem o próprio ato convocatório, criando um cenário sob medida*” (sic).

Fundamenta suas alegações a partir de decisórios dos Tribunais de Contas dos Estados do Paraná e do Rio Grande do Sul, onde, segundo alegações do impugante, foi recomendado a adoção do patamar de 70% como aceitável, para fins de comprovação da capacidade de entrega do demonstrante.

Passa-se à análise.

É cediço ser a Prova de Conceito (POC) uma forma de análise por amostragem muito comum para fins de contratação de soluções de tecnologia da informação, sendo que o objetivo dessa fase é confrontar e certificar que a licitadora tenha certo grau de certeza entre o que está sendo licitado e aquilo que está sendo ofertado pelo proponente.

A respeito da utilização da Prova de Conceito, a posição do Tribunal de Contas da União:

*“A Prova de Conceito (PoC) regra geral é realizada na fase externa da contratação pública, e destina-se a permitir que a Administração contratante se certifique sobre a efetiva adequação entre o objeto oferecido pelo licitante em sua proposta e as condições técnicas estabelecidas no edital” (vide o Acórdão nº 2763/2013 - Plenário, TCU).*

E ainda no mesmo sentido:

*Trata-se de etapa do certame em que se aplica determinada metodologia, previamente regrada no edital, a fim de que seja verificado se a proposta do licitante classificado em primeiro lugar contempla todos os requisitos necessários à satisfação da necessidade pública atrelada à contratação.<sup>1</sup> TCU, Plenário, Acórdão 2.059/2017. Min. rel. Benjamin Zymler.*

Naquilo que compete à legislação regular, a previsão legal a respeito da prova de conceito é, nos termos do artigo 17,§ 3º, um tanto omissa quanto às particularidades que se deve observar ; situação que se repete no artigo 41, ambos da Lei 14.133/21:

*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.*

*(...)*

*Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:*



## Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ALE/RO

---

(...)

*II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;*

Com efeito, A PoC e o exame de amostras são similares e ambos se destinam à finalidade de comprovar a aderência da proposta do licitante provisoriamente vencedor às especificações definidas no Edital.

Reafirmado esses pontos, incumbe verificar a procedência ou não das alegações do impugnante, especialmente considerando os fundamentos (legais) utilizados por ele para a insurgência do patamar estabelecido, qual a motivação do patamar estabelecido para a prova de conceito, se existe, de fato, restrição à competitividade considerando o objeto licitado.

No que se trata dos fundamentos utilizados pelo impugnante para sua insurgência aos patamares estabelecidos, imperioso consignar que a própria lei 14.133/21 não estabelece números *clausus*, ou seja, números fechados, para que sejam utilizados e, por lógica e objetivos, tais percentuais vão variar de acordo com a justificativa para o estabelecimento desses.

No que se trata da alegação de atendimento de 100% na prova de conceito, ocorre que existe uma falha de interpretação do impugnante, na medida que tal patamar é esperado não para as funcionalidades do (s) sistema(s) que se pretende contratar, mas apenas para o ambiente tecnológico.

No tópico ambiente tecnológico, o patamar de 100% de conformidade se dá pelo fato de que a ALE/RO, licitadora, utiliza esse formato e esse ambiente é o que tem atendido plenamente as necessidades da rotina do dia a dia de trabalhos.

Ocorre, que é possível verificar no Termo de Referência que será possível o licitante, provisoriamente vencedor do certame, oferecer não um ambiente tecnológico “sob medida”, mas podendo ser **equivalente ou superior** ao ambiente desejado.

Já que no que se trata das funcionalidades desejadas, ou seja, dos requisitos de sistema que serão analisados, ao contrário do que sustenta o impugnante, será considerado 95% e não 100%, deixando um reserva dos 5% de requisitos para eventuais acomodações a particularidades dos processos da ALE/RO. Ou seja, o percentual restante será utilizado para adequações posteriores.

A prova de conceito, nos patamares elencados, não parte de subjetivismo, mas a partir de critérios bem definidos no Edital, consigna os requisitos como sendo de extrema importância para atendimento e, tal avaliação, é de extrema importância, pois caracteriza se a empresa é ou não aderente à metodologia da ALE/RO.

E o que sobreleva, além dessas especificações esperadas para atendimento, ao contrário do que sustenta o impugnante, de forma alguma restringe a participação das empresas que atuam nessa área de mercado, não podendo perder de vista que se trata de licitação de objeto extremamente comum, com padrões usuais de mercado, facilitando fornecimento, acompanhamento, possibilitando a geração de resultados alinhados com os especificados.

Esclarecimentos prestados, oportuno colacionar, para que não pare dúvidas quanto à possibilidade de pertinência e viabilidade de se exigir patamares de atendimento em conformidade com as particularidades do Órgão licitador, vale trazer à baila excerto de parecer do Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina, onde se depreende que a exigência de 100% de operacionalidade pode ser exigido, embora não seja o caso do processo licitatório em curso e conforme esclarecido acima.



No que tange à exigência de que a solução de software (objeto do contrato) esteja 90% operacional durante a licitação (item 8), verifica-se que este ponto foi analisado no item 2.3 do relatório DIE nº 9/2019 e subitem 2.2.8 do relatório DLC nº 793/2019.

A DLC sustentou que a pertinência e viabilidade da exigência deveriam ser analisadas pela DIE.

Conforme exposto pela Diretoria de Informações Estratégicas, o objetivo da Prova de Conceito no processo licitatório é avaliar previamente ao contrato se o fornecedor é capaz de atender à demanda da administração, uma vez que, em se tratando de tecnologia, existe o risco tecnológico de o fornecedor não ser capaz de atender às necessidades específicas do órgão licitante.

Segundo o corpo técnico, devem constar no processo de contratação como os requisitos da POC foram elencados e a justificativa para o percentual mínimo a ser exigido. Não existe nenhum impedimento, inclusive, para que se exija 100% de operacionalidade. Entretanto, quanto maior o percentual de exigência, maiores devem ser as justificativas para os itens da prova de conceito.

A equipe técnica acrescentou ainda o que segue:

Disponível em << [https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaParecer/1900924835\\_144955.pdf](https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaParecer/1900924835_144955.pdf)

Reitere-se, que antecipando a formação do instrumento convocatório, encetado estudos técnicos referentes aos Sistemas e suas funcionalidades, partindo das necessidades da ALE/RO, foi verificado essas necessidades grafadas no Termo de Referência e avaliados os riscos da não aderência no Mapa de Riscos.

Isso feito, consigne-se que as necessidades foram estabilizadas e, quanto ao grau de risco, foi também considerado o grau de de risco derivado de eventual não cumprimento dos requisitos de funcionamento por parte de empresa vencedora no certame. O conjunto de fatores analisados deu origem às especificações necessárias para o atendimento dos processos de trabalho da ALE/RO, e daí o patamar de 95% lançadas no Estudo Técnico Preliminar e no bojo do Edital para fins da Prova de Conceito.

Analisados item a item os pontos impugnados e a insubsistência dos argumentos e fatos expostos pelo impugnante, passa-se à decisão:

### III. DA DECISÃO DO PREGOEIRO

O Pregoeiro, em face da manifestação técnica da unidade requisitante, norteado pelos princípios da legalidade, impessoalidade, celeridade processual e da vinculação ao instrumento convocatório, decide acolher o pedido, no mérito, negar provimento, mantendo inalterados a abertura da sessão da **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 020/2024/PPP/ALE/RO** no dia **14 de março de 2025, às 10:00hs de Rondônia**

Porto Velho/RO, 11 de março de 2025.

Everton José dos Santos Filho  
Agente de Contratações SCL/ALE/RO