

BRB – BANCO DE BRASÍLIA S.A.
DIRETORIA EXECUTIVA DE OPERAÇÕES

Ref. Pregão Eletrônico nº 114/2025. Processo Licitatório nº 041.001.420/2025

MATEUS PAULO PEREIRA LIMA, brasileiro, advogado inscrito na OAB/DF sob o nº 71.133, com fulcro no Edital de licitação (item 18), **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 entidade 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 desta entidade, 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 entidade e **que se confunde na definição do objeto e dos requisitos da solução de Tecnologia da Informação** (TIC), (ii) **que acaba por reunir objetos que nada possuem relação e devem ser parcelados e que assim dão ensejo** (iii) **à contratação de solução já determinada – ‘Servicenow’ - e que restringe por completo a competição.**

Por qual razão a decisão pela Servicenow?

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

A ampliação da competição neste certame não só é a materialização (e respeito pela entidade) 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 02.03.2026, tendo sido, portanto, cumprido o prazo de cinco dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública do certame em referência, conforme preceitua seu regramento.

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

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 entidade 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 no Regulamento do BRB (e na Lei das Estatais – art. 31), assim como que a necessidade da contratação, a qual se sabe que é de extrema urgência e importância, seja suprida da melhor maneira possível.

a) Do planejamento (deficiente) da contratação.

Em que pese terem sido despendidas as justificativas, que com a devida *vênia*, mostram-se esparsas e genéricas, sem demonstrar efetivamente as questões de ordem técnica, que justificam a escolha da solução pretendida, observa-se que a escolha por si só contraria os permissivos insertos no Regulamento da estatal (art. 3º, I).

3. FUNDAMENTAÇÃO DA CONTRATAÇÃO
3.1. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO
3.1.1. Tendo em vista o cenário atual de constantes mudanças e evoluções, ter uma plataforma que integre processos, sistemas e operações de ponta a ponta, é essencial para manutenção da competitividade da instituição. 3.1.2. A falta de uma estrutura centralizada demanda uma série de desafios para a TI, sobretudo no que diz respeito às necessidades de governança, automação e integrações. 3.1.3. Para o banco, ter em uma base centralizada que integre dados de diferentes fontes permitiria uma análise mais abrangente e precisa, resultando no fornecendo insights importantes para tomada de decisões estratégicas. 3.1.4. Atualmente existe a necessidade da disponibilização de uma plataforma com recursos Low code/no code visando dar mais autonomia às áreas negociais para o desenvolvimento de

2/71

	ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA	PE 114/2025
aplicações/automatização de processos, sem a necessidade de acionamento das fábricas de software e concorrência com outras um alto volume de demandas já existente hoje em seu backlog. 3.1.5. Existe também a necessidade de melhoria do acompanhamento do andamento dos projetos/iniciativas da estratégia de TI. Para isso, estuda-se migrar a estrutura do PDTI para uma estrutura em OKR que permita acompanhar seu andamento de acordo com a evolução dos projetos/demandas/features do Jira vinculados a esses OKRs. 3.1.6. Inicialmente, foi prospectado um quantitativo pequeno de licenças para o módulo de gestão de serviços, visando integração com as ferramentas/processos já existentes no BRB. 3.1.7. O foco do objeto em questão será voltado para os módulos de Gestão de portfólio de projetos, desenvolvimento low code/no code, hiperautomação e gestão de serviços de TI. Entretanto, visando posterior evolução da plataforma com base nas necessidades outras áreas da Diretoria de Tecnologia, é necessário que ela comporte a inclusão de módulos das seguintes soluções: 3.1.7.1. Gestão de ativos de TI; 3.1.7.2. Gestão de vulnerabilidades; 3.1.7.3. Resposta a incidentes.		
3.2. ALINHAMENTO DA SOLUÇÃO E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PLANO DIRETOR DE TI (PEI, PETI ou PDTI) 3.2.1. A pretensa contratação encontra-se alinhada ao PDTI 2024-2025 vigente, por meio do PR3085 – Soluções Low code/No code.		

De forma direta e objetiva: **desde o TR até a exigência de qualificação técnica, perpassando pela necessidade e descrição do objeto da 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 Servicenow?

No tocante à descrição da justificativa/necessidade da 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 entidade e que qualquer risco tenha sido gerenciado a fim de que a contratação esteja alinhada com o planejamento do Contratante.

Seu próprio regramento não deixa dúvida:

Art. 3º No âmbito do BRB, o processamento das contratações se divide nas seguintes fases:

I - Planejamento da contratação: recebe como insumo uma necessidade e gera como saída um edital completo, incluindo o estudo técnico preliminar e o termo de referência ou projeto básico para a contratação;

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 entidade 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 PREMISSE!

O questionamento mais crucial é um só: até que ponto outras soluções – que sequer foram citadas no instrumento convocatório – foram avaliadas para haver uma ponderação de fato a respeito da tomada de decisão?

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 estimativa de contratação.

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 Edital 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.

E o que mais surpreende: no próprio âmbito de atuação do BRB, por meio do Edital de Chamamento Público nº 03/2025 para parcerias estratégicas, são demandadas soluções similares ao objeto do certame em tela.

BRB SERVIÇOS S/A
GERÊNCIA COMERCIAL - GERCO
COORDENAÇÃO DE AQUISIÇÕES E CONTRATOS - CAC

EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO

N.º 03/2025

PROCESSO N.º [10000.000940/2025-19 \(VOLUME 1\)](#)

Dentre as dez soluções citadas no Edital de Chamamento, pelo menos quatro podem ser enquadradas como similares à atual demanda em tela:

- 1.2.1. Plataformas digitais e automação de processos
- 1.2.2. Inteligência Artificial (IA) e análise de dados
- 1.2.3. Análise de dados e armazenamento seguro
- 1.2.8. Big Data, multicanais digitais, analytics, armazenamento seguro e modernização de aplicações;

Fundamentos para tanto:

- Transformação Digital e Inovação: ambos visam a aceleração da transformação digital e a implementação de inovações tecnológicas para melhorar a eficiência e os serviços prestados.
- Automação de Processos: existe uma convergência clara na procura por soluções que automatizem fluxos de trabalho. O Pregão n.º 114/2025 detalha recursos de "hiperautomação" e automação robótica de processos (RPA).
- Desenvolvimento Ágil e Modernização: ambos se referem à adoção de tecnologias modernas para dar agilidade aos processos de negócio. O Pregão Eletrônico n.º 114/2025 foca em recursos *Low code/No code* para permitir que áreas de negócio criem as suas próprias aplicações com autonomia.

Existem opções no mercado?

Basta verificar o resultado do procedimento aqui citado como referência:

2. Resultado da Habilitação

Após a análise da documentação complementar de habilitação, apresentada nos termos do edital, declaram-se habilitados os seguintes interessados:

EMPRESA	CNPJ
APURA CYBERSECURITY INTELLIGENCE	15.690.857/0002-39
ARVVO TECNOLOGIA	25.359.140/0001-81
CONNECTCOM TELEINFORMATICA	00.308.141/0001-76
ELOGROUP DESENVOLVIMENTO E CONSULTORIA LTDA	08.670.505/0003-37
ENGESOFTWARE TECNOLOGIA S/A	00.681.946/0001-60
GLOBAL GLORY SOLUTIONS BRASIL	10.204.892/0001-04
MEDSAFE SOLUCOES EM SAUDE LTDA	45.444.571/0001-53
ORACLE DO BRASIL SISTEMAS LTDA	59.456.277/0003-38
PLACE TI	06.032.507/0001-03
PPN TECHNOLOGY	05.673.799/0001-09
PURE STORAGE DO BRASIL	22.046.002/0001-54
QW SOFTWARE	37.625.034/0001-81
TS CONSULTORIA EMPRESARIAL S.A.	06.033.739/0001-86
BMC HELIX DO BRASIL LTDA	61.008.485/0001-54
HCL (BRAZIL) TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTDA	10.568.414/0001-75
VIRTUAI TECNOLOGIA E INOVACAO LTDA	43.975.944/0001-97
GUARDIANKEY CYBERSECURITY	35.062.093/0001-63

20 reservado
1 de 2



SALESFORCE TECNOLOGIA LTDA	01.080.512/0001-78
TWYN T41SB DO BRASIL TECNOLOGIA E PARTICIPACOES LTDA	31.122.819/0001-55
REVENU TECH	51.235.341/0001-87
A2WDIST	60.329.635/0001-67
VIVO	02.558.157/0001-62
BIG DATA CORP	08.768.627/0001-07
SYSTEM MANAGER TECNOLOGIA EM INFORMATICA LTDA	10.858.890/0001-20
LIFERAY	11.902.443/0001-94
LEVEL UP TECNOLOGIA E PARTICIPACOES LTDA	47.632.235/0001-60
HTSS	11.168.199/000188
CLARD	40.432.544/0001-47
MUSARUBRA BRAZIL LTDA	43.190.745/0001-73

20 reservado

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:

(...) 9.1.15 - em atenção ao inciso IX, artigo 6º, da Lei nº 8.666/1993, elabore estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade da contratação sob os aspectos da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade, com vistas a fundamentar o respectivo projeto básico, especialmente no que concerne às diferentes soluções disponíveis no mercado, à justificativa da solução específica escolhida, bem como ao demonstrativo dos benefícios técnicos e econômicos provenientes de tal escolha;

Acórdão nº 2.938-10 (Plenário)

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 entidade elaborar o Termo de Referência, após a efetiva avaliação das possíveis soluções de mercado para que, fundamentadamente, fossem indicadas quais seriam as especificações requeridas.**

Ou seja, afastaram-se do procedimento licitatório algumas interessadas cujas soluções não atendem àquelas exigências, sendo que recentemente o próprio BRB teve conhecimento de uma gama de soluções do mercado em demandas similares, por meio do Edital de Chamamento Público nº 03/2025.

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 entidade – e que, conseqüentemente, restringem, também a partir de exigências de qualificação técnica, a ampla participação neste certame.

Deve-se levar em consideração que qualquer especificação da solução no objeto da licitação não é um permissivo absoluto (art. 34, I do Regulamento do BRB), 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 entidade e direcionem para uma contratação de solução que obrigatoriamente contenha os requisitos técnicos acima evidenciados.

A simples indicação da solução – a partir da definição dos requisitos, 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 entidade.

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 entidade 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 entidade.

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

b) Por que não parcelar?

As impropriedades não cessam. Na verdade, a definição pela Servicenow só corrobora que vários aspectos inerentes ao planejamento da contratação foram ignorados.

Como mais uma demonstração do que é aqui defendido, percebe-se uma necessidade injustificada de aglutinação de soluções, criando

dependência tecnológica desnecessária ('lock-in'), sendo que a solução deverá estar implementada em uma única plataforma com a mesma base de dados. **Ou seja, cada módulo partilha e utiliza uma mesma estrutura sem qualquer possibilidade de migração para outros tipos de soluções.**

Em suma, o Edital aqui impugnado solicita o fornecimento das seguintes soluções:

- 5.1.2. Gerenciamento Estratégico de Portfólio:
- 5.1.3. Hiperautomação de Processos (RPA):
 - 5.1.3.55. Centro de Automação
 - 5.1.3.56. Processamento de Documentos Digitalizados durante o Atendimento
- 5.1.4. Recursos Low code:
- 5.1.5. Gestão de serviços de TI

Estas soluções citadas acima são fornecidas por inúmeros fornecedores, as quais podem ter inúmeros licitantes dispostos a fornecerem tais soluções, desde que houvesse o parcelamento do objeto, pois são nichos diferentes de soluções tecnológicas propostas.

Exemplos? Não faltam:

5.1.2. Gerenciamento Estratégico de Portfólio:

UASG 10001 - CAMARA DOS DEPUTADOS

Pregão Eletrônico N° 90113/2025

Edital:

<https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=01000105901132025>

UASG 926171 - EMP. BRAS. DE HEMODERIVADOS E BIOTECNOLOGIA

Pregão Eletrônico N° 90012/2025

Edital:

<https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=92617105900122025>

UASG 932879 - CONSORCIO P.I.D.S.DO TER.DO CAPARAO CAPIXABA

Pregão Eletrônico N° 90003/2025 (SRP)

Edital:

<https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra/item/-1?compra=93287905900032025>

5.1.3. Hiperautomação de Processos (RPA):

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL SENAC AR/MT

PREGÃO ELETRÔNICO N° 057/2024 SENAC-AR/MT

Edital:

https://d2e4y9pc28eke4.cloudfront.net/pregao/118925/documentos/10_edital_definitivo_1736513543.pdf

<https://licitanet.com.br/sessao-publica?codBuyer=1773&limit=10&number=0572024&object=RPA&page=1>

Sessão Pública:

<https://licitanet.com.br/sessao/118925>

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO COOPERATIVISMO SESCOOP - UNIDADE NACIONAL

PREGÃO ELETRÔNICO N° 16/2025

Edital:

<https://www.portaldecompraspublicas.com.br/processos/df/servico-nacional-de-aprendizagem-do-cooperativismo-4104/pe-16-2025-2025-418870>

UASG 179083 - CASA DA MOEDA DO BRASIL/MF

Pregão Eletrônico N° 90074/2025

Edital:

<https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra/item/-1?compra=17908305900742025>

5.1.3 Centro de Automação

5.1.4. Recursos Low code

BRB SERVIÇOS S/A

EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO - N.º 03/2025

Edital:

<https://www.brbservicos.com.br/licitacoes-e-editais/>

<https://www.brbservicos.com.br/wp-content/uploads/2025/11/Edital-Chamamento-Publico-03-2025.pdf>

<https://www.brbservicos.com.br/wp-content/uploads/2026/01/Resultado-Final-do-Chamamento-Publico.pdf>

AGÊNCIA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES DO BRASIL APEX-BRASIL

PREGÃO ELETRÔNICO N.º 09/2023

Edital:

<https://compras.apexbrasil.com.br/download-documento-processos-de-aquisicoes/3f392094-e5ed-482d-9ec8-276650285b75.pdf/2998>

Proposta:

<https://repo.apexbrasil.com.br/docssydle.zip>

UASG 986249 - PREFEITURA MUNICIPAL DE BOTUCATU

Pregão Eletrônico N.º 209/2023

Edital:

<https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=98624905002092023>

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

Pregão Eletrônico N.º 7/2022

Edital:

https://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/download/download_editais_detalhe.asp?coduasg=130005&modprp=5&numprp=72022

https://comprasnet.gov.br/livre/pregao/ata2.asp?co_no_uasg=130005&numprp=72022&codigoModalidade=5&f_1stSrp=&f_Uf=&f_numPrp=72022&f_codUasg=130005&f_codMod=5&f_tpPregao=E&f_1stICMS=&f_dtAberturaIni=&f_dtAberturaFim=#130005-72022-1

UASG 200109-MJ-DPRF-DEPART.DE POL.RODOVIARIA FEDERAL/DF

Pregão nº: N° 00056/2021

Edital:

https://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/download/download_editais_detalhe.asp?coduasg=200109&modprp=5&numprp=562021

https://comprasnet.gov.br/livre/pregao/ata2.asp?co_no_uasg=200109&numprp=562021&codigoModalidade=5&f_lstSrp=&f_Uf=&f_numPrp=562021&f_codUasg=200109&f_codMod=5&f_tpPregao=E&f_lstCMS=&f_dtAberturaIni=&f_dtAberturaFim=

ESTADO DO MARANHÃO

SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO - SEAD

SECRETARIA ADJUNTA DE LICITAÇÕES E COMPRAS ESTRATÉGICAS – SALIC

PREGÃO ELETRÔNICO N.º 069/2025 – SALIC/MA

Edital:

<https://www.compras.ma.gov.br/licitacao-pub/#/licitacao-visualizacao/220/dados-gerais>

UASG 932879 - CONSORCIO P.I.D.S.DO TER.DO CAPARAO CAPIXABA

Pregão Eletrônico N° 90003/2025 (SRP)

Edital:

<https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra/item/-1?compra=93287905900032025>

UASG 201057-CENTRAL DE COMPRAS - SEGES – ME

Pregão nº: N° 00002/2023 (SRP)

https://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/download/download_editais_detalhe.asp?coduasg=201057&modprp=5&numprp=22023

https://comprasnet.gov.br/livre/pregao/ata2.asp?co_no_uasg=201057&numprp=22023&codigoModalidade=5&f_lstSrp=T&f_Uf=&f_numPrp=0&f_codUasg=201057&f_codMod=5&f_tpPregao=E&f_lstCMS=T&f_dtAberturaIni=&f_dtAberturaFim=

5.1.3.56. Processamento de Documentos Digitalizados durante o Atendimento

UASG 925175 - CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA

Pregão Eletrônico N° 90010/2025 (SRP)

Edital:

<https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra/item/-1?compra=92517505900102025>

UASG 925008-BANCO DE BRASÍLIA S/A

Pregão nº: N° 00088/2021

Edital:

https://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/download/download_editais_detalhe.asp?coduasg=925008&modprp=5&numprp=882021

https://comprasnet.gov.br/livre/pregao/ata2.asp?co_no_uasg=925008&numprp=882021&codigoModalidade=5&fIstSrp=&fUf=&fnumPrp=882021&fcodUasg=925008&fcodMod=5&fTpPregao=E&fIstCMS=&fDtAberturaIni=&fDtAberturaFim=

UASG 10001 - CAMARA DOS DEPUTADOS

Pregão Eletrônico N° 90091/2025

Edital:

<https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra/item/-1?compra=01000105900912025>

5.1.5. Gestão de serviços de TI

UASG 90027 - TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL-SEC.1A.REG./DF

Pregão Eletrônico N° 90031/2025 (SRP)

Edital:

<https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra/item/-1?compra=09002705900312025>

UASG 974002-EDF - SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA DO DF

Pregão nº: N° 00033/2021 (SRP)

Edital:

https://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/download/download_editais_detalhe.asp?coduasg=974002&modprp=5&numprp=332021

https://comprasnet.gov.br/livre/pregao/ata2.asp?codigo=974002&numprp=332021&codigoModalidade=5&f_lstSrp=&f_Uf=&f_numPrp=332021&f_codUasg=974002&f_codMod=5&f_tpPregao=E&f_lstCMS=&f_dtAberturaIni=&f_dtAberturaFim=#974002-332021-1

DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO FED-CGA FUNDO DE ASSISTENCIA JUDICIARIA

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO nº 075/2023

Edital:

https://www.bec.sp.gov.br/bec_pregao_UI/Edital/becprp16001.aspx?IxWZKhDfQLIKIMQFNQROcBBHeM%2fCUAUburjAHS4ZV7FjQfKhLNbTQTqKSU6ARBmH

Ou seja, cada uma dessas soluções acima pode ser contratada isoladamente, não sendo técnica ou economicamente indispensável que uma única empresa forneça todas as soluções. Esses serviços possuem tecnologias, competências, equipes e ferramentas distintas, que são prestadas por empresas especializadas diferentes. Agrupá-los sem justificativa técnica clara compromete a qualidade da contratação e fere o princípio da economicidade.

Assim resume o instrumento convocatório:

9.2. PARCELAMENTO DO OBJETO

9.2.1. A divisão do objeto proposto é pouco viável tecnicamente por se tratar de uma solução unificada. Além do aumento da complexidade na coordenação de atividades por diferentes prestadores, também não foi possível visualizar nenhum ganho de escala e nem financeiro em caso de parcelamento da solução em questão.

9.2.2. Portanto, não há razão para fragmentar inadequadamente os serviços a serem contratados.

Apenas isso.

O instrumento convocatório invoca uma justificativa genérica de “solução unificada”, mas não apresenta evidências claras de que todos os serviços dependem uns dos outros de forma técnica ou operacional. Não é apresentado qualquer estudo técnico ou nota de justificativa que fundamente a necessidade de contratação em lote único, tampouco demonstra que há uma interdependência funcional entre os serviços ou sinergia técnica que exija

integração nativa, ou até mesmo um ganho econômico comprovado com a contratação unificada.

Trata-se de situação já combatida por órgãos de controle, a exemplo do Acórdão nº 3145/2020 TCU-Plenário. Segue importante destaque abaixo:

“(…)

Conclusão

195. Diante do exposto, conclui-se que pode não haver recursos suficientes para suportar as iniciativas de transformação digital, ainda no ano de 2020, com impacto no cumprimento de metas de digitalização de serviços ou na efetividade dos benefícios para a sociedade. Houve redução no orçamento geral da SGD/ME para o ano de 2020, embora as iniciativas ligadas à PCD tenham sido preservadas (§§ 170 a 172). Os recursos destinados à transformação digital estão balizados em um ritmo de digitalização que não corresponde ao observado em anos anteriores, assim como não corresponde ao que já está previsto e pactuado para o ano corrente (§§ 174 a 182), não somente em relação à ferramenta de automação, mas a diversas iniciativas correlacionadas (§§ 183 a 186). **Além disso existem riscos específicos em relação à ferramenta de automação que merecem atenção dos gestores dos contratos (§§ 188 a 193).**

196. Como consequência, serão propostas recomendações às instâncias competentes para revisão das premissas utilizadas no orçamento destinado à transformação digital e aos gestores responsáveis pelos contratos relacionados **à ferramenta de automação de serviços em função dos riscos da dependência tecnológica verificado, assim como será proposto dar ciência do conteúdo das análises deste relatório às comissões das casas legislativas que tratam do tema da transformação digital.**

[...]

188. Outro fato que merece atenção, ainda no âmbito da ferramenta de automação de serviços, **diz respeito à dependência tecnológica do fornecedor da ferramenta.** Ao realizar a contratação da ferramenta que iria suportar a digitalização de serviços na PCD, por meio da ARP 3/2017, a SGD/ME acabou por adotar uma ferramenta proprietária disponibilizada como serviço em ambiente de nuvem e, dessa forma, vinculou-se à solução fornecida. Não que isso seja um problema em si, mas da situação decorrem riscos que, se não tratados, podem impactar significativamente a

disponibilidade dos serviços e os custos envolvidos no contrato, no caso de eventuais dificuldades com o fornecedor. Estes riscos, por oportuno, já foram devidamente apontados no Acórdão 2569/2018-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz), no âmbito da auditoria sobre grandes fornecedores de software, e no Acórdão 1103/2019-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), acórdão este que está na origem desta fiscalização.

189. **Tais dificuldades podem advir de o fornecedor interromper o serviço, por questão de falha, ou pelo encerramento do contrato, em caso de não renovação.** Nessas hipóteses, não há uma solução alternativa ou de contingência na qual a SGD/ME possa manter a PCD em operação, impactando a disponibilidade daqueles serviços que foram digitalizados na ferramenta. Nesse sentido, a implementação dos serviços está inexoravelmente atrelada à continuidade do fornecedor (ou pelo menos do fabricante, caso haja outro fornecedor disponível) em prover a solução para o governo, sob quaisquer circunstâncias.

190. No que diz respeito ao risco de falha no provimento, os requisitos de segurança previstos por ocasião do termo de referência que balizou a contratação podem ser considerados satisfatórios (peça 58, p. 49), pois preveem uma infraestrutura compatível com grandes datacenters para hospedagem do serviço. **Por outro lado, a possibilidade de migração tecnológica, que permite o transporte das implementações realizadas para outra ferramenta, não teve a mesma sorte. Os requisitos previstos são vagos e não garantem a possibilidade de migração dos dados, fluxos e formulários para uma solução alternativa (peça 58, p. 54 e p. 79), pois não especificam com detalhe os padrões de intercâmbio de dados a serem utilizados.** Por exemplo, não se especificou o formato dos dados (XML, JSON ou outro formato aberto), bem como não foi definido o padrão a ser adotado para os fluxos (como BPMN ou XPD L e suas versões).

191. Questionada sobre o assunto (peça 47), a SGD/ME informou que recebe periodicamente arquivos contendo a exportação de dados, fluxos e formulários da ferramenta, em formato aberto, porém não realizou testes para verificação do seu conteúdo. Em contrapartida, informa estar trabalhando em um novo processo de contratação, que busca aperfeiçoar o modelo atual, em que pese o contrato atual vigorar até julho de 2021, com possibilidade de prorrogação por mais dois anos (peça 48, p. 1-2).

A obrigatoriedade do parcelamento só pode ser afastada se a Administração demonstrar cabalmente a inviabilidade técnica ou a

desvantagem econômica desta divisão. Argumentos genéricos ou vagos, como a suposta impossibilidade de reduzir custos fixos ou dificuldade de gerenciamento, ou ainda como neste caso, de suposta ‘unicidade’, não são suficientes para justificar esta ausência de parcelamento do objeto. A justificativa para o não parcelamento deve ser pormenorizada e objetiva. Mais uma vez, trazemos à baila recente decisão do TCU, em oportunidade na qual analisou processo de características similares ao certame em tela:

Incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública. O postulado que veda a restrição da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal) e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, in fine, da Lei 8.666/1993). (destaque nosso).
Acórdão 2529/2021 – Plenário.

No próprio Regulamento do BRB é clara a determinação:

Art. 8º Nas licitações e contratos de que trata este Regulamento serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

III - Parcelamento do objeto, visando a ampliar a participação de licitantes;

Do que foi exposto até aqui, principalmente em relação à ausência de justificativa da tomada de decisão pelo não parcelamento, e diante de tantas especificações de ‘sistemas’ da solução como um todo, esta opaca decisão positivada no Edital NÃO abrange sequer o mais básico dos elementos necessários para a elaboração de um bom planejamento: **e as outras opções disponíveis?**

Sequer uma análise pormenorizada das opções junto ao mercado foi aventada. Como dito inicialmente nesta Impugnação, **o que se tem é**

simplesmente um instrumento de planejamento que não foi construído para a conclusão pela manutenção do não parcelamento, mas sim que PARTIU DE TAL PREMISSA – contratação da Servicenow. Ora, como citado no ponto acima, há um erro GRAVE de planejamento da contratação da área requisitante que precisa ser sim muito bem analisado por meio da presente Impugnação.

c) Demais irregularidades

Essencial a análise a respeito do item 5.4.1 e seguintes do Termo de Referência:

5.4.1.3. O suporte técnico será todo e qualquer atendimento prestado pelo fabricante ao longo da vigência das subscrições, **incluindo as manutenções corretivas, dúvidas e esclarecimentos sobre as funcionalidades do sistema.** Não obstante o suporte ser realizado pelo fabricante, a responsabilidade pelos prazos é da CONTRATADA.

5.4.1.4. **O suporte técnico a ser prestado pelo FABRICANTE** tem por objetivo a correção de falhas ou inconsistências detectadas, de forma a garantir o pleno, correto e seguro funcionamento da solução de TI contratada **e envolve também o esclarecimento de dúvidas das normas editadas inseridas na solução.**

5.4.1.5. O Serviço de suporte técnico remoto visa corrigir problemas na solução, **atender dúvidas gerais relacionadas a funcionalidades da Solução e questionamentos técnicos sobre a solução. O Serviço de Suporte Técnico Remoto deverá iniciar logo após a disponibilização de uso da Solução.**

5.4.1.6. **O suporte técnico compreende, ainda, o auxílio na configuração dos componentes da solução para o correto funcionamento, além do esclarecimento de dúvidas dos empregados e prestadores de serviços do BRB,** de forma a garantir a melhor utilização e maximização dos recursos contratados.

5.4.1.7. O suporte compreende a perfeita garantia de funcionamento da solução de TI, incluindo todos os seus módulos, integrações e atualizações, de forma que o objeto contratado seja operado seguindo os requisitos definidos nesse documento e os procedimentos de melhores práticas de TI.

5.4.1.8. **A fabricante deverá prestar serviço de suporte técnico remoto de forma a sanar dúvidas de cunho técnico e funcional da solução,** devendo ser prestado através de **abertura de chamados no portal oficial de suporte do fabricante ServiceNow.**

5.4.1.9. O suporte técnico será prestado 24/7 (24 horas por 7 dias), mediante requisição **(abertura de chamado) do BRB diretamente na central de suporte do fabricante.**

5.4.1.10. Durante o prazo de prestação do serviço, todos os eventuais erros ou falhas identificadas na plataforma ServiceNow deverão ser corrigidos pela fabricante, sem ônus adicionais ao BRB.

5.4.1.11. As solicitações de atendimento técnico partirão do BRB através do Gestor do Contrato, ou de outro empregado ou área do BRB designado para tal finalidade, e deverão ser protocoladas em registro próprio da CONTRATADA.

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 e assinar um contrato onde o fabricante é quem prestará os serviços objeto deste Edital.**

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 Servicenow 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 consequente redução à possibilidade de seleção da proposta mais vantajosa.

Por fim, quantos aos requisitos de implantação previstos no item 6.3 do instrumento convocatório. Apesar da existência deste item, não é demonstrado ou não são explicitados como se dará a implantação dos 7 (sete) subitens relativos aos módulos da solução ofertada. Falta por exemplo como serão as entregas, os prazos relativos a estas entregas, os acordos de níveis de serviço destes módulos, pelo menos.

Qualquer margem de dúvida nos termos do Edital pode ser decisiva na definição dos preços pelas empresas licitantes, sobretudo no tocante ao equilíbrio econômico-financeiro do ajustes, haja vista que os valores ofertados decorrem, necessariamente, do esforço exigido para execução das tarefas, dos custos com insumos e com a quantidade de mão-de-obra.

Em uníssono com a doutrina, está a fixação do entendimento de que o Edital da licitação somente produz efeito se suas cláusulas forem redigidas de forma clara e precisa, possibilitando ao conjunto de participantes entendimento uniforme e pacífico, que será traduzido com a apresentação correta dos documentos exigidos para formulação da proposta comercial.

A clareza do edital, além de observar o princípio de legalidade, é uma homenagem obrigatória ao princípio de impessoalidade. Sob nenhum pretexto, mesmo que se persiga maior vantagem para a Administração Pública, o Edital pode ser obscuro ou tendencioso, com redação imprecisa ou então com ausência de robustez técnica, que impeça o julgamento objetivo.

Nessa linha de entendimento, é essencial que se conclua que é dever da Administração instruir o Edital com a especificação clara e inequívoca do objeto licitado, bem como das exigências previstas no documento, sendo rigorosamente observado tal procedimento para elaboração do termo de referência pelo órgão licitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, com elementos capazes de propiciar a avaliação de todos os documentos que serão apresentados pelos licitantes, tanto no momento de sua habilitação quanto no de suas propostas comerciais.

De fato, a descrição do Edital não pode deixar margem a qualquer dúvida aos licitantes interessados. A Administração, ao elaborar uma cláusula editalícia, principalmente quando se trata de item do objeto da solução desejada, deve sempre escolher a descrição completa e minuciosa do que se pretende com aquele referido item, explicando detalhadamente não só o que deverá incidir direta e indiretamente no objeto da contratação, mas de que forma deverá incidir.

Sob tal égide, destaque-se: se tal descrição for incompleta, obscura, contraditória ou dúbia, como ocorre no presente certame, haverá, sem qualquer óbice, nulidade desse procedimento. No caso em análise, a forma pela qual os itens combatidos foram confeccionados dificulta a compreensão dos licitantes potenciais.

Desse modo, a imprecisão da descrição no item 6.3 a ser contratado, por exemplo, pode induzir ao erro na formulação das propostas e afetar até mesmo a participação de particulares interessados.

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 entidade, 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 entidade e que se confunde na definição do objeto e dos requisitos da solução de Tecnologia da Informação (TIC); (ii) que dá ensejo à contratação de solução já determinada – Servicenow - 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 o BRB justifique sua tomada de decisão pela Servicenow no presente certame, mesmo com a realização recente do Edital de Chamamento Público nº 03/2025, nos termos aqui fundamentados, bem como justifique os demais pontos aqui suscitados.

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. No caso de indeferimento, que sejam então expostas as motivações para tal, vez que serão usadas em medidas de controle externo cabíveis.

Termos em que pede e espera deferimento.

Brasília/DF, 19 de fevereiro de 2026.

MATEUS PAULO P. LIMA

OAB/DF nº 71.133