

1 - INTRODUÇÃO

Os presentes autos tratam sobre procedimento licitatório, na modalidade pregão eletrônico, visando à contratação de empresa para aquisição de 01 licença de *software*, no modelo SaaS (Software as Service) ou por subscrição, na intenção de desenvolver plataforma para gestão de iniciativas de inovação, com serviço de suporte técnico, por período de 36 (trinta e seis) meses.

Por impulso da Gerência de Compras Governamentais , a Procuradoria Setorial foi instada a proferir análise prévia da contratação.

Frente a isso, aquela Procuradoria exarou o Parecer Juridico nº 140/2025 (ev. SISLOG nº 200698) com algumas recomendações.

Segue manifestação da área técnica.

2 - DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (“DOD”)

2.17. Em linhas gerais, o documento foi redigido em conformidade com a norma vigente. No entanto, compete pontuar que na seção **“004 - Identificação das Equipes”** a equipe transcrita no documento não contempla todos os seus integrantes, conforme designado na Portaria de Contratação (ev. SISLOG nº 177507).

Resposta: o Documento de Oficialização da Demanda (DOD) é o instrumento formal que dá início ao processo de contratação pública. Trata-se de uma exigência prevista na Lei nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021 (NLLC) e também no Decreto estadual nº 10.207, de 27 de janeiro de 2023. Esse documento é elaborado pelo setor requisitante (a área demandante), que formaliza a **necessidade de contratação** de determinado bem ou serviço. Com ele, a área registra sua intenção de adquirir algo, justificando a demanda e autorizando o início da fase de planejamento da contratação.

A **Portaria de Contratação** é o **ato formal** emitido pela autoridade competente do órgão ou entidade contratante, que **nomeia os servidores ou colaboradores** responsáveis pelas atividades do processo de contratação pública. Essa portaria garante a legalidade e a rastreabilidade dos atos praticados durante a licitação.

Conforme Decreto nº 10.207, de 27 de janeiro de 2023, o DOD é o primeiro documento a ser criado em uma contratação, assim, durante a tramitação do processo licitatório, que pode levar alguns meses, dependendo da complexidade da contratação, é possível que ocorram alterações na composição das equipes inicialmente indicadas no Documento de Oficialização da Demanda (DOD), seja pelo remanejamento de servidores para outras funções, seja pela designação de novos integrantes, conforme a conveniência administrativa. Em razão disso, é comum haver divergências entre a equipe listada no DOD e aquela formalmente nomeada na Portaria de Contratação. Nesses casos, deve prevalecer a Portaria de Contratação, por se tratar do ato administrativo expedido pela autoridade competente, que confere validade legal à designação dos agentes responsáveis pela condução da contratação, enquanto o DOD possui natureza preparatória e inicial do processo.

3 - DA DESIGNAÇÃO DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO.

2.23. Ressalta-se que a equipe de planejamento da contratação de solução de TIC deverá ter pelo menos um integrante técnico da unidade setorial de tecnologia da informação em conjunto com as áreas demandantes e interessadas, de acordo com o parágrafo único do art. 5º do [Decreto estadual nº 10.680/2025](#).

Resposta: Em atendimento ao item 2.23 do parecer, que invoca o parágrafo único do art. 5º do Decreto Estadual nº 10.680/2025, esclarecemos que o referido dispositivo foi integralmente observado. A equipe de planejamento da contratação da solução de TIC contou, desde sua concepção, com a participação ativa de integrantes técnicos lotados na Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI), órgão que desempenha o papel de entidade central de tecnologia da informação, estabelecendo as diretrizes para as unidades setoriais, e cujos especialistas técnicos integraram a referida equipe de planejamento. Estes profissionais atuaram em estreita colaboração e alinhamento com as áreas demandantes e interessadas durante todas as etapas do planejamento, assegurando a devida expertise técnica e o alinhamento da solução às necessidades identificadas. Desta forma, reitera-se o cumprimento da exigência legal quanto à composição da equipe de planejamento da contratação

2.26. Por fim, relembra-se que, em observância ao princípio da segregação de funções, é vedada a designação do mesmo agente público para a atuação simultânea em funções suscetíveis a riscos (por exemplo, quem integra equipe de planejamento não deve compor a equipe de fiscalização do contrato), a fim de reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes nas contratações (art. 7º do [Decreto Estadual nº 10.216/2023](#), art. 5º, caput e 7º, § 1º da [NLLC](#)).

Resposta: A recomendação alerta sobre a observância ao princípio da segregação de funções. Nesse sentido, informamos que a recomendação foi atendida *in totum*, sendo prescindível qualquer providência.

4 - DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (“ETP”)

1.2. O procedimento licitatório sob análise trata da aquisição de uma licença de *software*, no modelo *SaaS* (Software as Service), razão pela qual a equipe de planejamento da contratação classificou o objeto corretamente como **prestação de serviços continuados**, no item 2.10.1. No entanto, ao abordar o regime de fornecimento no item 2.11.1, limitou-se a dizer que: “a entrega será prestada de forma **em parcela única**” (destaque não original).

1.3. Um mesmo serviço pode, dependendo da **forma de execução**, ser classificado como **contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra** ou **como contínuo sem dedicação exclusiva de mão de obra**. Nos termos do inciso XVI da [Lei nº 14.133/21](#), caracteriza-se como **dedicação exclusiva de mão de obra** o modelo de execução contratual que exige, entre outros requisitos, que:

- a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;
- b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;
- c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos

alocados aos seus contratos;

1.4. Não preenchidos os requisitos acima, o modelo adotado será o sem dedicação exclusiva. **O Estudo Técnico Preliminar deixa de prever expressamente qual será a forma de execução adotada. Contudo, é possível inferir do item 2.9.1 que será o regime sem dedicação exclusiva de mão de obra, pelos termos a seguir: “(...) a CONTRATADA deverá disponibilizar pelo menos 1 (um) profissional sem dedicação exclusiva (...)”. Para que não restem dúvidas, aconselha-se que a forma de execução conste do ETP, do Termo de Referência e da minuta do Edital de modo expresso.**

Resposta: Em atenção ao apontamento sobre a forma de execução do contrato, ressaltamos que, embora o Estudo Técnico Preliminar (ETP) permita inferir o regime sem dedicação exclusiva em seu item 2.9.1 ao citar que “(...) a CONTRATADA deverá disponibilizar pelo menos 1 (um) profissional sem dedicação exclusiva (...)”, esta mesma condição é claramente estabelecida e detalhada também no Termo de Referência (TR), especificamente em seu item 4.1.7.1, definindo o regime de execução dos serviços como sendo sem dedicação exclusiva de mão de obra.

Com relação à sugestão de incluir expressamente a forma de execução na minuta do Edital, salientamos que o Termo de Referência constitui anexo indissociável do Edital. Como tal, suas disposições vinculam integralmente os licitantes à observância de todas as suas condições na formulação das propostas técnicas. Da mesma forma, o TR obriga a futura contratada ao seu fiel cumprimento durante toda a execução contratual. Desta forma, a definição do regime de execução, já presente de forma clara e inequívoca no Termo de Referência, possui plena força normativa e eficácia para todos os fins.

1.5. Ademais, deverá constar do ETP o **regime de execução**, que, pelo art. 6º da [Lei nº 14.133/2021](#), poderá ser: empreitada por preço unitário (inc. XXVIII); empreitada por preço global (inc. XXIX); empreitada integral (inc. XXX); contratação por tarefa (inc. XXXI); contratação integrada (inc. XXXII); contratação semi-integrada (inc. XXXIII) e fornecimento e prestação de serviço associado (inc. XXXIV).

Resposta: Conforme Art. 46 da Lei nº 14.133/2021, os regimes de execução dos tipos empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, empreitada integral, contratação por tarefa, contratação integrada, contratação semi-integrada e fornecimento e prestação de serviço associado são admitidos na execução indireta de obras e serviços de engenharia, não sendo aplicável ao objeto em tela.

2.33. Define-se o objeto a ser contratado como comum, “assim considerado por possuir padrão de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no Termo de Referência, por meio de especificações usuais no mercado” (item 2.2.1 do ETP). Em contraste, o item 2.13.3.1 dispõe que: “Trata-se da implantação de solução tecnológica **complexa**, sendo uma plataforma que demanda tempo para se implementar as ideias e viabilizar sua plena operacionalização” (destaque não original). O texto do item 2.13.3.1 pode remeter o leitor, de maneira equivocada, ao entendimento de que a presente contratação envolve bens e serviços especiais, aqueles caracterizados por sua **alta heterogeneidade e complexidade**, nos termos do inciso XIV do art. 6º da [Lei nº 14.133/2021](#). **A título de cautela, recomenda-se o esclarecimento da equipe de planejamento da contratação quanto a esse ponto.**

2.34. Enfatiza-se que não há impedimentos para que a aquisição de softwares ocorra por pregão, desde que a tecnologia a ser adquirida possa ser classificada como bem comum, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, ainda sob a égide da [Lei nº 8.666/93](#), no **Acórdão nº 2094/2004**:

Decerto, existem softwares que são denominados de 'produtos de prateleira', cujos padrões podem ser objetivamente definidos no Edital, por meio de especificações usuais de mercado, podendo ser licitados mediante pregão, por se classificarem como bens comuns. Contudo, existirão outros que não se enquadrarão nessa classificação. De qualquer modo, o que é indispensável é que o Administrador demonstre, de forma circunstanciada, as razões pelas quais utilizou determinados tipo e modalidade de licitação.

Resposta: Em atendimento aos itens 2.33 e 2.34 do parecer jurídico, que suscitam um possível desalinhamento entre a classificação do objeto como "comum" (item 2.2.1 do ETP) e a menção à "implantação de solução tecnológica complexa" (item 2.13.3.1 do ETP), cumpre-nos prestar os seguintes esclarecimentos:

O objeto da presente contratação é a aquisição de Licença de Software de Plataforma para Gestão de Iniciativas de Inovação. Conforme estabelecido no item 2.2.1 do Estudo Técnico Preliminar (ETP), tal objeto foi corretamente classificado como bem comum. Esta classificação se fundamenta na existência de diversos fabricantes e fornecedores no mercado capazes de ofertar soluções com padrões de desempenho e qualidade objetivamente definíveis por meio de especificações usuais, em plena consonância com o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) expresso no Acórdão nº 2094/2004.

A menção à "alta complexidade" no item 2.13.3.1 do ETP não se refere à natureza intrínseca do software como um bem especial, mas sim aos serviços acessórios e indispensáveis de implementação e repasse de conhecimento necessários para a plena operacionalização da ferramenta no ambiente da Contratante. Nesse sentido, o item 4.1.6 do Termo de Referência (TR) prevê que a Contratada deverá prover os serviços de instalação, configuração e parametrização da ferramenta, o que contempla, inclusive, um período de operação assistida de 5 (cinco) semanas. Tal operação assistida foi concebida justamente para viabilizar um trabalho conjunto entre a Contratada e as equipes técnicas da Contratante, assegurando a correta parametrização da solução às necessidades específicas da organização e o devido repasse de conhecimento para sua utilização autônoma e eficaz.

Portanto, a complexidade citada está adstrita à fase de implementação e absorção tecnológica, que acompanha um bem comum, e não descaracteriza o objeto principal como tal.

Diante dessa caracterização do objeto como bem comum, cujas especificações são objetivamente definidas no Termo de Referência, a modalidade Pregão se apresenta como a mais adequada e eficiente para a presente contratação. O Pregão é vocacionado para a aquisição de bens e serviços comuns, permitindo a ampla competição entre os fornecedores e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, com base em critérios objetivos de julgamento. A existência de múltiplos fornecedores para soluções de software com as características demandadas reforça a aplicabilidade do Pregão, que promove a disputa por preço após o atendimento dos requisitos técnicos, garantindo economicidade sem sacrificar a qualidade.

Destarte, compreende-se que a caracterização do objeto como bem comum está devidamente justificada, e a menção à complexidade dos serviços de implantação não invalida essa classificação. A escolha da modalidade Pregão, por sua vez, mostra-se plenamente

alinhada à natureza do objeto e aos ditames legais e jurisprudenciais aplicáveis, visando a eficiência e a economicidade da contratação.

2.35. Quanto às contratações correlatas ou interdependentes (Tópico 11), o responsável pelo ETP consignou que “*Não existem contratações no momento correlatas ou interdependentes*” relativas à presente contratação. De toda sorte, é importante que a unidade gestora dos contratos relacionados à natureza do objeto a ser contratado analise criticamente o escopo de cada contratação, inclusive em alinhamento com os outros órgãos em gestão compartilhada do sistema de tecnologia, com fito de racionalizar as contratações do ente público, as quais podem ser complementares, conquanto devem ser evitadas aquisições em duplicidade, sobreposição de serviços ou conflito de informações, sendo essa a interpretação teleológica que se faz sobre o inciso XI do art. 13, do [Decreto nº 10.207/2023](#).

Resposta: Em atenção ao item 2.35 do parecer, que aborda a análise de contratações correlatas ou interdependentes e a importância da racionalização das aquisições, conforme o inciso XI do art. 13 do Decreto nº 10.207/2023, prestamos os seguintes esclarecimentos:

A presente contratação está sendo conduzida pela Subsecretaria de Tecnologia da Informação da Secretaria-Geral de Governo (STI/SGG), que atua como órgão central de tecnologia do Estado. Nessa capacidade, a STI/SGG é responsável pelas aquisições corporativas de Tecnologia da Informação destinadas a atender necessidades comuns a diversos órgãos e entidades da administração estadual.

Com efeito, a solução objeto desta aquisição possui justamente esta finalidade: ser utilizada de forma corporativa. Após sua implementação, será mantida e gerida pela Gerência Laboratório de Inovação Goiás - LIGO, e, conforme detalhado no item 3.2.4 ("Unidades administrativas a serem atendidas") do Estudo Técnico Preliminar (ETP), será disponibilizada para uso por diversos órgãos e entidades.

Este modelo de contratação centralizada, conduzido pelo órgão central de TI com foco em atender demandas transversais, e com previsão de disponibilização multiusuário, inerentemente promove a análise crítica do escopo e busca evitar aquisições em duplicidade, sobreposição de serviços ou conflitos de informações entre diferentes unidades. Assim, a abordagem adotada está em plena consonância com a interpretação teleológica do dispositivo legal citado, visando a eficiência e a economicidade na gestão dos recursos tecnológicos do Estado.

2.36. Por último, as providências a serem adotadas pela administração **previamente à celebração do novo contrato, bem como no caso de substituição de empresa**, deverão constar do ETP, nos termos do art. 25 do [Decreto estadual nº 10.680/2025](#). A finalidade desse comando legal é evitar o aprisionamento tecnológico (*lock-in*) da Administração Pública, bem como garantir maior segurança na transição de tecnologias. **Quesito não atendido, no que se demanda adequação.**

Resposta: Em resposta ao item 2.36 do parecer, que aponta a necessidade de o Estudo Técnico Preliminar (ETP) prever as providências administrativas para a celebração do novo contrato e em caso de substituição de empresa, conforme o art. 25 do Decreto Estadual nº 10.680/2025, com o objetivo de evitar o aprisionamento tecnológico (*lock-in*) e garantir segurança na transição, apresentamos os seguintes esclarecimentos:

Compreendemos a finalidade do Art. 25, que visa a minimização de impactos na sucessão da execução de serviços e a prevenção do aprisionamento tecnológico. No caso concreto, a presente contratação refere-se à aquisição e implantação inicial da Solução de Software de Plataforma para Gestão de Iniciativas de Inovação.

Fundamentalmente, o escopo contratual já embute mecanismos que mitigam os riscos abordados pelo referido artigo. Estão previstos, de forma indissociável à aquisição do software, os serviços de Implantação da Solução e um abrangente repasse de conhecimento para a operação da ferramenta. Esta abordagem tem como objetivo central assegurar que, ao término da fase de implementação, a plataforma esteja completamente instalada, configurada, operacionalizada e, crucialmente, que o conhecimento técnico e operacional necessário para sua gestão e uso contínuo seja integralmente transferido à equipe da Contratante.

Essa transferência de conhecimento e a capacitação interna são as principais providências adotadas para reduzir a dependência de um fornecedor específico e, conseqüentemente, o risco de aprisionamento tecnológico. Ao internalizar a expertise operacional, a Administração Pública ganha autonomia e fica mais bem preparada para gerenciar a solução ou, se necessário no futuro, conduzir uma transição para outra tecnologia ou fornecedor com menor impacto.

Portanto, embora não se trate da substituição de um serviço preexistente idêntico que demandaria um plano de transição imediato entre empresas, as "providências" a que alude o Art. 25 são atendidas pela própria concepção do objeto, que foca na autonomia operacional da Contratante como estratégia primária de mitigação de riscos.

5 - DO ORÇAMENTO ESTIMADO

2.50. Sublinha-se que: “*A estimativa de preço em modelo de contratação de soluções de TIC constante do Catálogo Eletrônico de Padronização – CEPAD poderá ser utilizada como preço estimado, nos termos do § 3º do art. 11 deste Decreto*”, conforme se extrai do teor do art. 10, parágrafo único, do [Decreto estadual nº 10.680/2025](#). **Recomenda-se, assim, que o integrante precificador justifique a não utilização desse critério.**

Resposta: Em resposta à recomendação, informamos que Software de Plataforma para Gestão de Iniciativas de Inovação ainda não foi consignado no CEPAD, uma vez que não foi regulamentado ainda pela Unidade Central de Compras e Unidade Central de TIC.

2.52. Ainda, cumpre ressaltar que a Planilha de Custos deve constar o custo unitário e detalhado do objeto e não apenas o custo global obtido. Isto, como forma de atender, principalmente, aos art. 6º, inciso XXIII da [Lei federal nº 14.133/2021](#). **Tal orientação parece ter sido parcialmente atendida, porquanto, ausente a metodologia que foi adotada para calcular o valor dos níveis mínimos de serviço exigidos para o suporte e manutenção da solução de TIC a ser contratada, sendo essencial que os integrantes precificadores elucidem se essa variável foi considerada nos preços orçados.**

Resposta: Em atendimento à diligência que ressalta a necessidade de a Planilha de Custos apresentar o custo unitário e detalhado do objeto (conforme art. 6º, inciso XXIII da Lei nº 14.133/2021) e questiona a ausência da metodologia para calcular o valor dos níveis mínimos de serviço (NMS) exigidos para suporte e manutenção da solução, esclarecemos o seguinte:

No que tange à metodologia para apuração dos valores dos níveis mínimos de serviço para suporte e manutenção, cumpre-nos informar

que a dinâmica de mercado para a aquisição de Licenças de Software de Plataforma para Gestão de Iniciativas de Inovação estabelece que os serviços de suporte técnico e manutenção (que intrinsecamente contemplam os Níveis Mínimos de Serviço) são componentes inerentes e indissociáveis dos preços das licenças ofertadas pelos fornecedores. Desta forma, a aquisição da solução, em consonância com as práticas comerciais consolidadas, já embute a política de suporte técnico padrão do fabricante/fornecedor, com seus respectivos NMS, no valor final da licença.

Importa salientar que todas as propostas de preços coletadas na pesquisa mercadológica junto aos fornecedores para este tipo de software corroboram essa sistemática, refletindo os custos de suporte e manutenção (e os NMS a eles atrelados) integralmente diluídos nos valores totais das licenças apresentadas. Adicionalmente, as contratações públicas análogas, utilizadas como referência para compor a cesta de preços, adotam rigorosamente a mesma abordagem, não havendo, portanto, destaque ou precificação em separado para estes serviços de suporte e manutenção e seus NMS.

Assim, reitera-se que não foi efetuado um cálculo segregado para os custos de suporte e manutenção ou para os Níveis Mínimos de Serviço, justamente pela natureza acessória e indissociável desses serviços em relação ao preço global da licença praticado no mercado. Trata-se, efetivamente, de uma prática corrente onde o suporte padrão (com seus NMS) é uma obrigação que acompanha o fornecimento da licença, com o fito de assegurar à Administração a qualidade, a funcionalidade e a perenidade da solução adquirida. Tal procedimento é padrão e amplamente aceito em aquisições de soluções de software dessa natureza.

Quanto à exigência de a Planilha de Custos apresentar o custo unitário e detalhado, em atendimento ao art. 6º, inciso XXIII da Lei nº 14.133/2021, informamos que a Planilha de Custos que compõe o Orçamento Estimado apresenta o custo unitário de cada licença da Plataforma para Gestão de Iniciativas de Inovação. O "detalhamento" referente ao suporte e manutenção e seus Níveis Mínimos de Serviço reside no fato, explicado acima, de que estes já estão inclusos no referido custo unitário da licença, conforme prática de mercado. A variável "Níveis Mínimos de Serviço para suporte e manutenção" foi, portanto, considerada nos preços orçados ao se adotar o preço unitário da licença que, por praxe de mercado, já inclui tais serviços.

Destarte, conclui-se que a metodologia adotada para a elaboração do Orçamento Estimado, incluindo a consideração dos NMS para suporte e manutenção, se encontra devidamente explicitada e justificada, demonstrando plena aderência às práticas de mercado consolidadas e às normativas aplicáveis à espécie. A Planilha de Custos reflete o custo unitário da licença, que, por sua vez, já contempla os serviços de suporte e manutenção padrão com seus respectivos Níveis Mínimos de Serviço.

- 2.53. Cabe ressaltar que o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviços só serão admitidos de forma excepcional, quando as características do objeto não permitirem a vinculação do pagamento aos resultados e às métricas de dimensionamento de serviços/atendimento, nos moldes do art. 28, caput e §2º do [Decreto estadual nº 10.680/2025](#) e Súmula 269 do TCU.

2.54. Ainda quanto aos **serviços de manutenção e suporte técnico**, será permitida a adoção do modelo remuneratório híbrido, hipótese em que o pagamento poderá decorrer da quantidade de postos de serviços ou de horas trabalhadas em conjunto com o alcance dos níveis de serviços, desde que haja a devida justificativa, nos termos do §3º do art. 28 do Decreto supramencionado.

Resposta: considerando que o objeto da contratação é a aquisição de licença de software de plataforma para Gestão de Iniciativas de Inovação, e pelas características implícitas, entendemos que os apontamentos não se aplicam na presente licitação, motivo pelo qual não há nenhuma providência a ser tomada.

6 - DO TERMO DE REFERÊNCIA

- 2.63. **Da Carta de Solidariedade.** O art. 41, IV, da [Lei nº 14.133/2021](#) autoriza, em caráter excepcional, a solicitação, mediante motivação e previsão editalícia, da **carta de solidariedade**, que assegure a execução do contrato, no caso de licitante revendedor ou distribuidor.

2.64. Extrai-se do **Acórdão nº 2420/2023 – Plenário TCU**, como orientação jurisprudencial, que a exigência de “Carta de Solidariedade” deve ser sopesada pela unidade técnica com **justificativas razoáveis** por força da **excepcionalidade** da medida.

2.65. No Termo de Referência sob exame, o item 6.2.1 consignou que: “Em caso de fornecedor, revendedor ou distribuidor, será **exigida** carta de solidariedade emitida pelo fabricante do software, que assegure a execução do contrato” (destaque não original). **Todavia, não foi apresentada justificativa para essa exigência, no que se sugere adequação.**

Resposta: em atenção à recomendação, foi alterado o Termo de Referência que passou a constar a seguinte redação:

6.2. Da exigência de carta de solidariedade

- 6.2.1. Em caso de fornecedor, revendedor ou distribuidor, **não** será exigida carta de solidariedade emitida pelo fabricante que assegure a execução do contrato.

6.2.2. Entretanto, como critério de aceitabilidade da proposta de preços, deverá ser apresentada a comprovação de que é revendedora ou distribuidora credenciada pelo fabricante para comercializar seus produtos no território nacional, devendo possuir a habilitação como revendedor autorizado no Brasil. Esta habilitação não se trata de um requisito de qualificação, mas de um título habilitante (de base contratual entre fabricante e revendedor) consistente em um critério de aceitabilidade da proposta provisoriamente classificada em primeiro lugar.

6.2.3. Sobre a exigência de comprovação de credenciamento junto ao fabricante, este requisito busca garantir a aquisição adequada de produtos e licenças do fabricante, mitigando os riscos associados ao fornecimento de licenças não oficiais ou com suporte inadequado por parte do fabricante. Além disso, essa medida confirma que a empresa fornecedora possui as competências e habilidades necessárias para fornecer os produtos e serviços associados, garantindo que as organizações tenham acesso a um suporte eficiente, atualizações regulares e recursos de segurança robustos, que são cruciais para a operação contínua e segura dos sistemas e ambientes nos produtos fornecidos.

- 2.69. A possibilidade de exigência de amostra, exame de conformidade e prova de conceito tem previsão no art. 17, § 3º, art. 41, II e art. 42, § 2º, todos da [Lei nº 14.133/ 2021](#).

2.70. Esse procedimento é adequado para a verificação da presença de certas características em um dado produto (conteúdo estático). Trata-se de conduta que visa a garantir a pertinência ou adequação da proposta com as exigências do instrumento convocatório. Devendo o administrador utilizar da razoabilidade e moderação quando da fixação dessa condicionante, evitando de estabelecer amostras que se revelem inúteis, desnecessárias ou impertinentes. Ademais, veda-se que tal procedimento incorra em onerosidade excessiva que restrinja a competitividade. Ainda, deve o Poder Público estabelecer critérios objetivos para avaliação do protótipo, bem como análise por especialista, além de garantir publicidade e transparência ao procedimento.

2.71. A justificativa para a exigência deve constar do ETP, devendo o TR disciplinar a forma como essa etapa ocorreu. **A exigência de prova de conceito, amostra, protótipo, testes e outras formas de avaliação de conformidade do objeto é excepcional.** Eventual exigência nesse sentido deve ser ponderada pela Administração à luz do caso concreto, mediante justificativa. O insucesso em contratações pretéritas pode justificar essa previsão. Há itens de baixa qualidade que simplesmente não funcionam como deveriam, embora possuam descrição técnica semelhante à de objetos de boa qualidade. O julgamento pelo menor preço pode atrair o fornecimento de bens de pouca qualidade, devendo a Administração adotar cautelas para não adquirir material imprestável e, mais importante, evitar repetidamente contratar nessas condições.

2.72. Ainda, quanto à exigência de amostras, o TCU firmou as orientações a seguir:

I. exigir amostras apenas do licitante melhor classificado em prazo reputado pela Administração Pública como razoável (Acórdãos TCU nº 538/2015 - Plenário e nº 2.796/2013 - Plenário);

II. detalhar as regras para avaliação objetiva das amostras (Acórdão TCU nº 1.491/2016 - Plenário);

III. prever, expressamente, penalidade para a hipótese de não apresentação das amostras exigidas dentro do prazo estipulado pelo certame (Acórdão TCU nº 299/2011 - Plenário).

2.73. **Desse modo, é recomendável que a EPC apresente justificativa para a exigência de amostra.**

Resposta: Considerando a natureza tecnológica e especializada da solução a ser contratada, justifica-se a exigência de amostra funcional da solução (Prova de Conceito) com o objetivo de comprovar o atendimento integral aos requisitos técnicos e funcionais especificados neste Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência.

A exigência recairá exclusivamente sobre a licitante melhor classificada na fase de lances e aceitabilidade da proposta, conforme previsto no item 6.5.1 do Termo de Referência, em conformidade com o art. 17, § 3º, art. 41, II e art. 42, § 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como com as diretrizes fixadas pelo Tribunal de Contas da União (Acórdãos TCU nº 538/2015, nº 2.796/2013, nº 1.491/2016 e nº 299/2011 – Plenário).

A apresentação da amostra permitirá à Administração aferir, de forma objetiva, a plena aderência às especificações exigidas no Termo de Referência, bem como avaliar o correto funcionamento das funcionalidades críticas e exigidas, reduzindo riscos de contratação de soluções inadequadas ou insuficientes. Ressalta-se, ainda, que essa etapa não configura restrição à competitividade, tampouco representa ônus desproporcional às licitantes, tendo em vista que se dará apenas após a classificação das propostas.

Ressaltamos que foram realizados ajustes na redação do item 6.5 e subitens do Termo de Referência de modo a dar maior clareza sobre os requisitos da Prova de Conceito.

6.5 Exigência de apresentação de Prova de Conceito (POC)

6.5.1. *Após a etapa de lances e antes da adjudicação do objeto, a licitante classificada provisoriamente em primeiro lugar, uma vez declarada tecnicamente habilitada após a análise e comprovação do atendimento aos itens do Tópico 4 deste Termo de Referência e da documentação técnica de habilitação, em conformidade com o item 10.7, deverá disponibilizar uma Prova de Conceito (PoC) do software para que seja verificado o atendimento das especificações e funcionalidades exigidas neste Termo de Referência.*

6.5.2 *A Prova de Conceito (PoC) deverá ser disponibilizada em até 10 (dez) dias úteis, contados da solicitação formal pela equipe de apoio/comissão de licitação após a conclusão da fase de habilitação técnica mencionada no item anterior. A disponibilização deverá garantir acesso a, no mínimo, 1 (um) ambiente ou instância funcional da solução, permitindo a execução dos testes e avaliações necessários. A empresa assume total responsabilidade pela configuração, funcionamento, disponibilização da PoC e por eventual atraso.*

6.5.3. *No caso de não disponibilização da Prova de Conceito (PoC), ocorrer atraso na disponibilização sem justificativa aceita, ou havendo disponibilização de uma PoC que não atenda às especificações previstas ou não demonstre adequadamente as funcionalidades requeridas, a proposta será recusada e a licitante será considerada inabilitada nesta fase.*

6.5.4. *A equipe de apoio terá o prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contados da efetiva disponibilização e acesso à Prova de Conceito (PoC), para a emissão de Parecer de Avaliação da Prova de Conceito.*

6.5.5. *A avaliação da Prova de Conceito (PoC) verificará o atendimento aos aspectos e padrões mínimos de aceitabilidade detalhados nos requisitos gerais do software, conforme especificado no item 4.1.1 ("Requisitos Gerais") deste Termo de Referência, e demais funcionalidades e especificações técnicas aplicáveis descritas neste documento.*

6.5.6. *Caso a Prova de Conceito (PoC) seja reprovada, conforme Parecer de Avaliação da equipe de apoio, a proposta da licitante será recusada, e a licitante será considerada inabilitada nesta fase.*

6.5.7. *Para a realização da Prova de Conceito (PoC), a licitante convocada deverá colocar à disposição da equipe de apoio/comissão de licitação todas as condições técnicas e de acesso indispensáveis à realização dos testes. Deverá também fornecer, sem ônus para a CONTRATANTE, documentação técnica, manuais de usuário e de configuração em língua portuguesa, preferencialmente em formato digital, necessários ao perfeito entendimento, manuseio e avaliação da solução, quando aplicável e solicitado.*

2.74. **Do Prazo de Entrega ou Prestação do Serviço.** O item 7.1.1 consigna que: “O prazo de início dos trabalhos de parametrização da plataforma é de 10 dias corridos, sendo que a finalização da parametrização deve ocorrer em até 20 dias corridos. Ambos os prazos

contados do recebimento da Ordem de Serviço ou Fornecimento, emitida pelo Gestor e/ou Fiscal do Contrato”.

2.75. Com relação à entrega do serviços de software, ressalta-se o enunciado do Acórdão nº 2569/2018 - Plenário:

"É vedado o pagamento à vista por licenças de software ainda não ativadas, uma vez que o momento da entrega definitiva nesse tipo de aquisição é o da ativação da licença. Normas de direito financeiro afetas à Administração Pública (arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964) impõem que a liquidação das despesas seja realizada por ocasião da entrega definitiva do bem ou da realização do serviço."

2.76. Portanto, **alerta-se a EPC a respeito dessa questão**.

Resposta: Em atenção à recomendação, esclarece-se que o prazo estabelecido no item 7.1.1 do Termo de Referência contempla o início e a conclusão das atividades de parametrização da plataforma, etapa necessária à configuração do ambiente e preparação da solução para seu efetivo funcionamento. Ainda, calha informar que o Termo de Referência considera como entregue o produto somente após a concessão de acesso aos usuários administradores e a configuração da plataforma, vejamos:

*'9.1.1. A plataforma será **considerada entregue** depois que os **acessos de usuários** administradores sejam fornecidos e que a solução tenha sido devidamente **configurada**, conforme detalhado em item 4.1.6.'* (destaque nosso)

Assim, o prazo estabelecido tem natureza operacional e contratual para execução das atividades, não representando qualquer pagamento antecipado, permanecendo preservado o princípio da liquidação da despesa vinculada à efetiva entrega do objeto, nos termos estabelecidos no item 9.1.1 do TR.

Dessa maneira, entendemos que o item está plenamente em conformidade com as normas de regência, prescindindo de quaisquer providências a respeito.

2.78. **Das Exigências do Decreto nº 10.680/2025 (Estabelece as normas de contratação de soluções de tecnologia da informação e comunicação – TIC).** Em seu art. 9º, alínea “e”, o Decreto em comento determina que o TdR das contratações de TIC deve englobar: “a capacitação, com a definição do ambiente tecnológico dos treinamentos a serem ministrados, dos perfis e de outros componentes”. No item 6.7 do ETP (ev. SISLOG nº 152953), informa-se que: “Não haverá necessidade de treinamento ou transferência de conhecimento técnico”.

Resposta: Em atenção à recomendação, esclarece-se que houve mero equívoco material no Parecer Jurídico rel. ao item 2.78 ao apontar o item 6.7 do ETP (ev. SISLOG nº 152953), pois tanto o ETP (item 6.7.1, ev. SISLOG nº 174287) quanto o Termo de Referência (item 4.1.1.7.3) preveem expressamente a realização de treinamento e capacitação técnica abrangente aos usuários da solução, incluindo transferência de conhecimento, suporte contínuo e materiais didáticos. Assim, restam atendidas as exigências do art. 9º, alínea “e”, do Decreto Estadual nº 10.680/2025, não necessitando de nenhuma providência a ser tomada.

Termo de Referência

4.1.1.7.3. Treinamento e suporte técnico: capacitação contínua dos gestores e usuários-chave, assegurando que a plataforma seja utilizada em sua máxima capacidade;

Estudo Técnico Preliminar

6.7. Requisitos de capacitação e transferência de conhecimento

6.7.1. A empresa contratada deverá fornecer treinamento técnico e operacional para os usuários da plataforma, garantindo a plena utilização de seus recursos. O treinamento deve abranger desde os aspectos básicos até funcionalidades avançadas, com suporte contínuo para esclarecimento de dúvidas e disponibilização de materiais didáticos. Além disso, a capacitação deve incluir mecanismos de transferência de conhecimento, permitindo que os servidores adquiram autonomia na gestão da inovação em seus respectivos órgãos. Para assegurar a continuidade do uso eficiente da plataforma, sessões de treinamento deverão ser disponibilizadas periodicamente para novas equipes que venham a utilizá-la.

2.83. **Calha sublinhar que possíveis alterações promovidas no Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, na minuta de Edital e/ou na minuta de Contrato e demais documentos, a partir das considerações apostas neste Parecer, devem ser harmonizadas entre si, não sendo permitidas inconformidades, sendo necessário corrigir o que for pertinente.**

Resposta: após a elaboração dos novos documentos pela equipe de planejamento em atendimento às recomendações do parecerista, os documentos são revisados com a finalidade de se eliminar quaisquer incongruências.

7 - DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO

2.124. Previamente, supõe-se que os itens 10.7.1 e 10.7.2 do TdR fazem alusão a uma mesma exigência de **qualificação técnica - operacional**, consistente na apresentação de “01 (um) atestado/declaração fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que o Fornecedor já prestou serviço compatível com o licitado, de forma satisfatória”, **no que é necessário o esclarecimento da EPC**.

2.125. No item 10.7.2, especifica-se que o Fornecedor deverá comprovar que “já mentorou Programas de Inovação, de forma satisfatória, em pelo menos 5 (cinco) entidades diferentes”. Recorda-se que o cálculo do quantitativo estimado para a nova contratação considerou as 20 unidades administrativas no Poder Executivo estadual com interesse em utilizar a plataforma, de acordo com o item 3.2.1.1 do ETP.

2.126. O legislador deixou claro no §1º do art. 67 da [Lei de Licitações](#) que a exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância, aquelas de maior importância para a boa execução do objeto a ser contratado ou com maior valor significativo, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do total estimado da contratação.

2.127. Ademais, o §2º do art. 67 autoriza a exigência de atestados com quantidade mínima de até 50% (cinquenta por cento) das

parcelas de maior relevância ou valor significativo, vedadas limitações de tempo e locais específicos relativos aos atestados.

2.128. No mais, em se tratando de **serviços contínuos**, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não ultrapasse a 03 (três) anos, conforme §5º do art. 67.

2.129. Noutro giro, há que se ressaltar que, em relação aos softwares de prateleira, o TCU, no Acórdão nº 3257/2023 - Plenário, afirma que: “Nas licitações destinadas à aquisição de licenças de uso de softwares já desenvolvidos, se caracterizada a unicidade e indivisibilidade de cada item licitado, não há que se estabelecer item ou parcela de maior relevância para fins de comprovação da qualificação técnica”. **Aparentemente, não é o caso da presente contratação, cujo objeto é a aquisição de software por subscrição (SaaS), ao que tudo indica, também pelo modelo on demand, ou, sob medida.**

2.130. **Recomenda-se, assim, que a exigência de capacidade técnica - operacional feita nos autos, prevista nos itens 10.7.1 e 10.7.2 do TdR, e replicada no item 8.3.1 da minuta do Edital, esteja em está em harmonia com o ditame do art. 67, §1º, §2º e §5º da NLLC.**

Resposta: em atenção à recomendação, foi alterado no novo Termo de Referência o item 10.7 de forma a harmonizar com o ditame do art. 67, §1º, §2º e §5º da NLLC, vejamos:

10.7. Qualificação técnica mínima exigida

10.7.1. A empresa deverá apresentar, no mínimo, 01 (um) atestado/declaração fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que o Fornecedor já forneceu objeto compatível com o licitado e prestou o serviço, de forma satisfatória. O atestado/declaração deverá conter, no mínimo, o nome da empresa/órgão contratante e o nome e assinatura do responsável.

10.7.2. A título de comprovação da qualificação técnica, o Fornecedor deve comprovar ainda:

10.7.2.1. Os atestados deverão dizer respeito a contratos executados na quantidade de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância do objeto da licitação, qual seja, "ITEM 01 - Licença de Software de Plataforma para Gestão de Iniciativas de Inovação ".

10.7.2.2. Terá que ser comprovada a entrega e prestação do fornecimento das licenças dentro do prazo contratual, contendo informações que permitam estabelecer, por proximidade de características técnicas, comparação entre o objeto descrito no Termo de Referência e o objeto fornecido.

10.7.2.3. Diferentes atestados de objetos compatíveis fornecidos por entidades distintas poderão ser somados pelos licitantes.

10.7.2.4. Administração se resguarda no direito de diligenciar junto à pessoa jurídica emitente do Atestado ou Declaração de Capacidade Técnica, visando a obter informações sobre o serviço prestado e cópias dos respectivos contratos e aditivos e/ou outros documentos comprobatórios do conteúdo declarado.

10.7.2.5. Não será aceito pela Administração atestado ou declaração emitido pela própria licitante, sob pena de infringência ao princípio da moralidade, pois a licitante não possui a impessoalidade necessária para atestar sua própria capacitação técnica.

10.7.3. Se aplicável, deverá também ser apresentada a comprovação de que é revendedora ou distribuidora credenciada pelo fabricante para comercializar seus produtos no território nacional, devendo possuir a habilitação como *revendedor autorizado no Brasil*.

10.7.3.1. A verificação poderá ser através de declaração nominal emitida pelo fabricante, ou através da página do fabricante.

10.7.3.2. Sobre a exigência de comprovação de credenciamento junto ao fabricante, este requisito busca garantir a aquisição adequada de produtos e licenças do fabricante, mitigando os riscos associados ao fornecimento de licenças não oficiais ou com suporte inadequado por parte do fabricante. Além disso, essa medida confirma que a empresa fornecedora possui as competências e habilidades necessárias para fornecer os produtos e serviços associados, garantindo que as organizações tenham acesso a um suporte eficiente, atualizações regulares e recursos de segurança robustos, que são cruciais para a operação contínua e segura dos sistemas e ambientes.

10.7.4. A empresa deverá apresentar, atestados/declarações fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que o Fornecedor já mentorou Programas de Inovação, de forma satisfatória, em pelo menos 5 (cinco) entidades diferentes.

8 - ENCAMINHAMENTO

Encaminhem-se os autos à **Gerência de Compras Governamentais** para conhecimento e providências a seu cargo.