

AO ILUSTRE PREGOEIRO DA SECRETARIA DE LICITAÇÕES E GESTÃO DE CONTRATOS – SELICON - SUBSECRETARIA DE LICITAÇÕES E COMPRAS – SSLICOM – PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

REF.: PREGÃO ELETRÔNICO nº 015/2026 - JFPREV

GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS, estabelecida na Rua João Pessoa, 1183 - Velha, Blumenau - SC, 89036-001, inscrita no CNPJ sob o nº 00.165.960/0001-01, fundada nos termos do item 19.1. do ato convocatório, serve-se da presente para apresentar a essas respeitadas autoridades **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos

I – DA NECESSIDADE DE REVISÃO DO EDITAL

Trata-se a presente de impugnação ao edital Pregão Eletrônico nº 015/2026 - JFPREV, cujo objeto é a “**seleção de sociedade empresária para prestação de serviços de locação de sistema integrado de gestão previdenciária com implantação, manutenção (preventiva, corretiva, adaptativa e evolutiva), treinamento de usuários e suporte técnico presencial e remoto de softwares, bem como o assessoramento para seu uso e consultoria previdenciária a ser executado de forma continuada e integralmente em ambiente Web (sistema informatizado em nuvem), necessária à automação e à gestão previdenciária do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Juiz de Fora –MG, sendo adequado para rotinas específicas de Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, possibilitando ganhos de qualidade e modernização aos serviços previdenciários prestados aos servidores ativos da Autarquia, inativos e pensionistas (e seus beneficiários),**

proporcionando também ganhos em produtividade e eficiência ao Regime Próprio de Previdência Social”.

A ora Impugnante, imbuída em participar do referido procedimento, examinou o conteúdo do ato convocatório identificando, todavia, a existência de cláusulas com irregularidades que precisam ser sanadas a bem do interesse público e que, certamente, após a leitura das razões a seguir, serão prontamente revistas por essas respeitadas autoridades.

Por isso, não se pretende de modo algum tumultuar o procedimento licitatório instaurado, muito menos criticar os trabalhos realizados por essa prestigiada entidade, mas, sim, e apenas contribuir à melhoria do edital em referência, o qual se presta a licitar objeto de natureza importante e que possui custo considerável.

II – DAS IRREGULARIDADES

II.1. – Alerta ao Gestor Municipal - Objeto Licitado e Direcionamento (não intencional)

A ora Impugnante, ao verificar as disposições técnicas constantes dos Anexos I e II do edital, constatou evidente direcionamento à solução tecnológica de conhecida empresa do ramo e seus representantes credenciados,

Ainda que sabidamente não intencional já que a impugnante conhece a seriedade e a honestidade desses respeitadas agentes municipais, é visível ter sido utilizado como referencial ao objeto licitado um modelo de sistemas com especificações acessórias e comercializadas por uma empresa do mercado, sendo certo existirem diversas outras que também licenciam sistemas informatizados similares e que atendem às finalidades legais vigentes.

Por isso, mostra-se imperiosa a revisão por essas autoridades especialmente no que diz respeito à imposição de obrigatoriedade a diversos requisitos

tecnológicos estéticos/acessórios, os quais por sua vez são **literalmente os mesmos daqueles utilizados em outras licitações onde uma marca de software é sempre a vencedora**, sem competição efetiva ou disputa de preços.

Muito possivelmente, essa Administração Municipal deve ter obtido um modelo de especificação técnica de softwares de gestão através de alguma pesquisa feita na internet, o que, evidentemente, não é proibido. No entanto, é preciso alertar esses gestores que **tal “modelo” sempre que inserido em editais de licitação culminam, reiteradamente, com a vitória do mesmo fornecedor e sem qualquer competição efetiva, o que de modo algum deve ser admitido por esses respeitados agentes públicos**. Isso sem falar que tais licitações quando denunciadas aos órgãos de controle são sistematicamente anuladas e ensejam responsabilizações.

Em síntese, o objeto licitado **está indevidamente centrado em uma solução específica**, ainda que, sabidamente, existem diversas outras no mercado que realizam as mesmas finalidades. E vale destacar que no mercado fornecedor de licença de usos de sistemas de gestão pública atuam diversas empresas, cada qual desenvolvendo seus softwares em acordo com a legislação, porém, com recursos tecnológicos próprios e, por consequência, com características próprias e peculiares.

Isso significa, ilustres autoridades, que alguns sistemas possuem um padrão único para atendimento às normas e exigências legais e, de outro lado, especificações acessórias e/ou estéticas a depender de cada empresa.

São vários os exemplos dispostos no edital e no Anexo I (Termo de Referência), especialmente nos itens que tratam de características gerais dos sistemas (tais como a exigência de que os sistemas tenham sido construídos de forma nativa em WEB), as quais, caso não atendidas ensejarão a desclassificação do licitante no presente certame:

“6.6.4.2. O sistema deve ser desenvolvido em linguagem nativamente para Web, e permitir o acesso através dos principais navegadores web (browsers): Mozilla Firefox, Google Chrome e Microsoft Edge, em suas últimas versões. Mas, sempre acessível via web browser.

6.6.4.3. Não realizar ou necessitar de instalação, direta, e uso de componentes de software nas estações de trabalho, como por exemplo, applets e plugins, sendo a aplicabilidade e viabilidade de tais recursos passíveis de análise pela Subsecretaria de Governança Digital da Secretaria de Transformação Digital e Administrativa.”

“6.8.9. A LICITANTE EM AVALIAÇÃO SERÁ DESCLASSIFICADA SE:

6.8.9.1. APRESENTAR SISTEMA NÃO DESENVOLVIDO COM ARQUITETURA NATIVA PARA WEB.”

“15.8.9. A LICITANTE EM AVALIAÇÃO SERÁ DESCLASSIFICADA SE:

15.8.9.1. Apresentar sistema não desenvolvido com arquitetura nativa para web.”

Nestes termos, com o devido respeito, são inaceitáveis, sob o ponto de vista técnico, a escolha da exigência de que **os sistemas ofertados tenham sido projetados/desenvolvidos/construídos nativamente para WEB**, sem **SEM USO DE NENHUM RECURSO TECNOLÓGICO COMO: RUNTIMES E PLUGINS PARA USO DA APLICAÇÃO.** E isso, seja por constar maciçamente no mercado alternativa técnica e passível de ser ofertada atendendo às mesmas finalidades almejadas, seja porque impor sistemas construídos de fábrica em ambiente web para nuvem simplesmente eliminaria as aplicações que representam 98% das soluções informatizadas de gestão pública em operação nos municípios brasileiros.

Aliás, nenhuma justificativa é apresentada para a escolha em referência, sendo curioso o fato de que 98% do mercado **não licencia** sistemas informatizados que tenham sido desenvolvidos de fábrica (nativa) em WEB para nuvem, até porque tal questão é irrelevante e não afeta o funcionamento

dos softwares. Todos eles operam em WEB e funcionam em nuvem, independentemente do modo como foram desenvolvidos nativamente.

Com efeito, todas as questões e impropriedades ora levantadas são alertadas previamente e justamente para que essa respeitada municipalidade possa examiná-las e assim **promover, em tempo hábil, a correção dos rumos do presente processo licitatório**.

Como salientado, o fato de o sistema informatizado ter sido **projetado e desenvolvido para nuvem** não busca saber a finalidade do sistema, mas, sim, saber como ele teria sido fabricado em sua origem, o que, evidentemente, em nada importa ao interesse público, revelando a inserção de característica do processo de fabricação do sistema e não o objeto a ser efetivamente atendido.

Por isso, não se trata de uma escolha “discricionária” da administração pública por determinada característica, **mas, sim, da imposição direta a uma solução informatizada com base em requisitos de sua fabricação** (como foi projetado) **o que, na prática, não altera a finalidade do que é pretendido e cumprido pelos softwares disponíveis no mercado**.

Esse tipo de especificação técnica presente no edital impede o uso das aplicações tradicionais e usuais comercializadas por todas as empresas, à exceção de uma apenas, lamentavelmente. Sabidamente, todas as soluções disponíveis no mercado **operam em WEB**, ainda que não tenham sido projetadas nativamente, até porque seria inimaginável que 98% dos municípios brasileiros, inclusive todas as capitais e grandes cidades, mantivessem sistemas em operação sem tal pretensa e supostamente “essencial tecnologia”.

E é exatamente nesse ponto que a determinação do edital aqui contestada afasta competidores, **fato identificado, por exemplo, pelo E. Tribunal de**

Contas do Estado do Rio Grande do Sul em exame de edital idêntico ao contestado:

Processo nº 1500-02.00/22-9

GABINETE DO CONSELHEIRO ALGIR LORENZON

DATA: 03/02/2022

“[...] Ato contínuo, o Serviço de Apoio e Suporte Operacional e Técnico, mediante a Informação nº 03/2022 – SASOT-I (peça 4088758), passou à análise da matéria.

QUANTO AOS ASPECTOS SUSCITADOS PELA REPRESENTANTE (EXIGÊNCIA DO FORNECIMENTO DE UM “SISTEMA EM NUVEM DESENVOLVIDO 100% NATIVAMENTE EM WEB), O SASOT INFERIU, IN VERBIS:

Nessa questão, ENTENDE-SE QUE A EXIGÊNCIA DO FORNECIMENTO DE UM SISTEMA NATIVAMENTE WEB, COM FUNCIONAMENTO SEM O USO DE EMULADORES, É RESTRITIVA.

Se a Administração deseja operar seu sistema por meio de navegadores da internet (Chrome, Firefox ou Edge, por exemplo), O FATO DE EXISTIR UM EMULADOR NÃO ALTERA DE FORMA SIGNIFICATIVA A EXPERIÊNCIA DO USUÁRIO: ELE CONTINUARÁ OPERANDO O SISTEMA POR MEIO DE TAIS SOFTWARES (OS SUPRACITADOS NAVEGADORES). Ou seja, ainda que os sistemas nativamente web sejam mais modernos, NÃO SE VISLUMBRA VANTAGEM RELEVANTE PROPORCIONADA PELA RESTRIÇÃO TÉCNICA IMPOSTA NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, MAS APENAS AFRONTA AO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO.

Por oportuno, SALIENTA-SE QUE A QUESTÃO EM ANÁLISE NÃO SE CONFUNDE COM O ARMAZENAMENTO DE DADOS E SISTEMAS EM NUVEM. TANTO SISTEMAS “NATIVAMENTE WEB” COMO “NÃO NATIVAMENTE WEB” PODEM ESTAR ARMAZENADOS EM DATA CENTER DE RESPONSABILIDADE DE UMA EMPRESA CONTRATADA E SEREM OPERADOS POR MEIO DE NAVEGADORES DA INTERNET. TENDO EM VISTA QUE A REFERIDA EXIGÊNCIA TÉCNICA PERMITE, DE FORMA INJUSTIFICADA, QUE APENAS LICITANTES QUE COMERCIALIZAM SISTEMAS NATIVAMENTE WEB POSSAM PARTICIPAR DO CERTAME, ENTENDE-SE QUE EXISTE AFRONTA AO DISPOSTO NO INC. I, §1º DO ART. 3º DA LEI 8.666/1993 E, CONSEQUENTEMENTE, A DENÚNCIA É PROCEDENTE”. (peça 4088758 – grifos meus e do original)

A unidade técnica do referido Tribunal de Contas identificou como restritiva a exigência do fornecimento de um “sistema em nuvem desenvolvido 100% nativamente em web”, já que **o fato de existir um emulador não altera a experiência do usuário pois ele continuará operando o sistema por meio de navegadores**. Em suma, **não há vantagem relevante, mas apenas afronta ao caráter competitivo da licitação.**

E mais, nas palavras da área técnica daquela Corte, **a exigência em questão não se confunde com o armazenamento de dados e sistemas em nuvem**, já que tanto sistemas “nativamente web” como “não nativamente web” podem estar armazenados em data center de responsabilidade de uma empresa contratada e serem operados por meio de navegadores da internet.

Em síntese, o **funcionamento destes não se encontra atrelado a essa característica, nem muito menos os tornam mais eficientes ou econômicos ao ponto de se colocá-los como obrigatórios**. Como já visto, o custo da contratação em referência supera em quase três vezes ao gasto atualmente despendido.

A alegação de serem os softwares tradicionalmente utilizados “inseguros” soa, inclusive, com o devido respeito, como afirmação destituída de técnica e respaldo probatório já que simplesmente coloca 97% dos entes municipais como optantes há anos desses sistemas “ultrapassados” e “sem segurança”.

Nesse passo, a exigência de que os sistemas de gestão **devem ser desenvolvidos em linguagem nativamente web** restringiria a competição, retirando a totalidade do mercado, à exceção de uma empresa. Em recente decisão o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, quando questionado a respeito, assim já se pronunciou:

“NÃO HÁ COMO DAR GUARIDA, PORTANTO, AO ARGUMENTO APRESENTADO PELO MUNICÍPIO (PEÇA 39, PÁGINA 6) DE QUE TECNOLOGIAS NATIVAMENTE WEB SÃO AS MELHORES DISPONÍVEIS NO MERCADO.

(...) Outros fornecedores mundialmente reconhecidos também fornecem seus serviços em nuvem com diversas interfaces de acesso, incluindo aplicativos para desktop, como Telegram e Microsoft Teams, por exemplo. NÃO PARECE COERENTE PENSAR QUE FORNECEDORES DESSE CALIBRE ARRISCARIAM SUA REPUTAÇÃO UTILIZANDO INTERFACES DESKTOP CASOS ESSA FORMA DE ACESSO ESTIVESSE EM DESUSO OU DEFASADA. Dessa maneira, salvo entendimentos divergentes, os quais respeito dentro da autonomia de pensamento dos profissionais da área, penso que SÃO FRÁGEIS OS ARGUMENTOS QUE QUALIFICAM APLICAÇÕES DESKTOP COMO PROBLEMÁTICAS, DEFASADAS OU INSEGURAS.

(...) A DESCRIÇÃO DO ITEM PRATICAMENTE ELIMINA QUALQUER SOLUÇÃO QUE SEJA DESENVOLVIDA COM INTERFACE DESKTOP NAS PRINCIPAIS TECNOLOGIAS DO MERCADO, JAVA E MICROSOFT .NET, POIS AMBAS NECESSITAM DE RUNTIME PARA EXECUÇÃO.

(...) INICIALMENTE É SALUTAR ESCLARECER QUE SISTEMAS COM INTERFACE WEB NÃO SÃO EXECUTADOS 100% EM NUVEM, ISSO PORQUE A INTERFACE COM O USUÁRIO TEM SUA EXECUÇÃO NO NAVEGADOR QUE ESTÁ INSTALADO NO EQUIPAMENTO DO USUÁRIO. (...) Desse modo, ainda que essa característica seja possível para determinada classe de aplicações, NÃO ESTÁ EVIDENTE QUE A NECESSIDADE DO MUNICÍPIO SE BASEIA EXCLUSIVAMENTE NESSE TIPO DE SOLUÇÃO. POR ESSE MOTIVO, É RECOMENDÁVEL QUE SEJA EVITADO O USO DO TERMO “100% EM NUVEM” E QUAISQUER VARIAÇÕES QUE PODEM LEVAR A INTERPRETAÇÕES CONFLITANTES POR PARTE DAS EMPRESAS INTERESSADAS EM PARTICIPAR DA LICITAÇÃO.

(...) Este item NOVAMENTE UTILIZA O TERMO “APLICAÇÃO WEB”. Conforme comentado no decorrer desta manifestação, o TERMO DEVE SER EVITADO PARA QUE SEJAM PERMITIDAS DIFERENTES TIPO DE APLICAÇÃO, E NÃO CONFUNDA OS LICITANTES COM A EXIGÊNCIA DE SOLUÇÕES QUE RODEM APENAS POR MEIO DE NAVEGADORES. (PROCESSO Nº 372407/22).

A decisão acima, já reiterada em outras representações naquela Corte, demonstram de modo irrefutável que a exigência ora contestada, quando submetida a um crivo de técnicos IMPARCIAIS não é admitida em editais de licitação.

Como se não bastasse, eventual justificativa de que tal solução promoveria o maior alcance do cidadão aos serviços disponibilizados pelo ente municipal via internet contradiz à realidade. Para demonstrar isso, basta observar que centenas de municípios do país conseguem realizar tais funções normalmente e atender seus cidadãos com serviços disponibilizados na internet por meio de outros sistemas que não o ora descrito no edital em referência.

O mercado de empresas disponibiliza sistemas compatíveis aos ora licitados e que usam em conjunto ambiente web e outros disponíveis no mercado, até porque **a plataforma a ser utilizada não diferencia a qualidade dos sistemas a serem implantados.**

Nesse sentido, a Impugnante conhece a seriedade desses agentes e acredita firmemente na revisão das especificações técnicas, nos termos aqui tratados, até porque o “modelo” descrito no edital em referência, na verdade, é utilizado por uma parcela irrisória de municípios, não alcançado sequer a 1% (um por cento). Em nível nacional esse percentual é ainda menor.

A propósito, o edital em referência traz consigo especificações técnicas idênticas às consignadas em outros poucos certames licitatórios promovidos por entidades municipais, os quais, pelo direcionamento técnico, AINDA QUE NÃO INTENCIONAL, tiveram a participação isolada ou efetiva de um único fornecedor.

Nesse passo, a obrigatoriedade da implantação de sistemas de gestão em ambiente construído em WEB para nuvem sem a possibilidade de instalação de plugins, emuladores ou *runtimes* é algo destituído da melhor técnica, já que apenas uma única empresa dentre um conjunto de dezenas, incluídas neste rol grandes empresas que atendem milhares de entidades públicas, não atuam com tal suposta tecnologia “atual”. **E nem se alegue eventual existência de empresas que detém tal “tecnologia” uma vez que os**

certames licitatórios acima referenciados **COMPROVAM** que, na prática, apenas um único sistema atende a editais similares ao ora contestado.

Como já dito, as demais soluções alternativas do mercado executam normalmente o acesso aos dispositivos móveis e operam em ambiente WEB atuando em 98% dos entes municipais do país, ou seja, tal benefício sequer existe com a escolha de uma única solução.

A exigência de que a solução tecnológica informatizada de gestão pública seja desenvolvida obrigatoriamente em plataforma WEB para nuvem exclui do certame dezenas de empresas que possuem sistemas compatíveis aos ora licitados e que usam em conjunto ambiente web e outros disponíveis no mercado, até porque a plataforma a ser utilizada não diferencia a qualidade dos sistemas a serem implantados. A característica sobre como o sistema foi fabricado, como condição para aceitação do software, beira ao absurdo, até porque todos eles operam e atingem a mesma finalidade.

Tal afirmação foi chancelada pelo **Tribunal de Contas de Minas Gerais** nos autos do Processo n.º 887853:

“Para qualquer desenvolvedor de software, seja ele, em qualquer linguagem, é de conhecimento que a arquitetura geral de “comunicação” entre aplicativos e plataforma, NÃO INTERFERE NO SEU “INTER-RELACIONAMENTO” NA FORMA DE APRESENTAÇÃO/EXECUÇÃO PARA O USUÁRIO, FRENTE AO DESENVOLVEDOR DE ATIVIDADES AFINS, ou seja, não há conflito nos itens. O interfaciamento gráfico, informado “preferencialmente” no item 16, norteia-se o ambiente de rede de informática da Prefeitura Municipal de Timóteo e, sobretudo, O ITEM NÃO INTERFERE NA FUNCIONALIDADE/OBJETIVO DO OBJETO DA LICITAÇÃO. DE UMA FORMA DIRETA E OBJETIVA, OS ITENS 2 E 23 APENAS INFORMA, CONFORME A PLATAFORMA OFERECIDA PELA LICITANTE (WEB OU DESKTOP), SERÁ EXIGIDO O MÍNIMO DE CONFIGURAÇÃO COM O AMBIENTE DE REDE DE INFORMÁTICA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE (Servidor/Terminal).”

Com efeito, fica claro que a plataforma ofertada pelo licitante não interfere na execução da finalidade e das funcionalidades dos sistemas! A propósito, o Tribunal de Contas de São Paulo também condenou tal especificação técnica como obrigatória em edital semelhante:

“A LINGUAGEM SOLICITADA, OU SEJA, COMPILADA SEM “RUNTIME”, TAMBÉM É UM COMPLICADOR, NA MEDIDA EM QUE OS PRINCIPAIS PROGRAMAS OPERAM COM “RUNTIME”.

Outrossim, a linguagem compilada com “runtime” admite, por exemplo, que o sistema pretendido seja desenvolvido em JAVA só no servidor, ou seja, sem a necessidade de instalação do aplicativo em cada equipamento cliente, permitindo, assim, esforços de recuperação similares aos dos sistemas compilados.

[...] TAMBÉM NÃO ME SENSIBILIZAM OS ARGUMENTOS DE DEFESA SUSTENTADOS NA “MAIOR FACILIDADE DE PARA MANUTENÇÃO DO PARQUE TECNOLÓGICO, VISTO QUE OS SISTEMAS COMPILADOS SEM RUNTIME PODEM ATUAR INDEPENDENTE DA EXISTÊNCIA DE DETERMINADA CONDIÇÃO,

aplicativo ou ferramenta instalados previamente nos computadores” e que “em caso de pane em um eventual equipamento a simples substituição emergencial deste por outro e a execução de uma mera instalação do sistema informatizado locado já permitiria o retorno à rotina de trabalho normal da Administração, sem que isso implique em ter que instalar outros micros sistemas que viabilizariam a utilização de determinada tecnologia”.

O TEMOR DEMONSTRADO PELA PREFEITURA, DE FICAR COM EQUIPAMENTO INOPERANTE POR DETERMINADO TEMPO, NÃO REPRESENTA OBSTÁCULO INTRANSPONÍVEL QUE POSSA RESULTAR PROIBIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS QUE DESENVOLVEM SEUS PROGRAMAS “COM RUNTIME” JÁ QUE, PARA OS PROBLEMAS QUE MENCIONOU PREOCUPÁ-LA, OS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS NESSA LINGUAGEM TAMBÉM APRESENTAM SOLUÇÕES DE RÁPIDA APLICAÇÃO, COMO, POR EXEMPLO, AQUELAS DESENVOLVIDAS EM PLATAFORMA WEB, OU SEJA, ACESSÍVEIS POR MEIO DE UM PROGRAMA NAVEGADOR (BROWSER).

A propósito, como explicitado na representação e na instrução processual, **“JAVA” É UMA LINGUAGEM DE PROGRAMAÇÃO QUE UTILIZA RUNTIME, ASSIM COMO O “MICROSOFT .NET”, SENDO EXTREMAMENTE DIFUNDIDOS E UTILIZADOS ATUALMENTE NO MEIO DO DESENVOLVIMENTO DE DE**

SOFTWARES, CAUSANDO ESPANTO QUE SÓ NÃO SIRVA PARA A PREFEITURA MUNICIPAL DE RIFAINA. [...] Diante do exposto, VOTO no sentido da PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO formulada por EDDYDATA - Serviços de Informática LTDA. EPP., determinando-se Prefeitura Municipal de Rifaina que corrija o instrumento convocatório nele incluindo elementos e informações que tragam parâmetros objetivos destinados à elaboração de propostas, DEVENDO RETIRAR DO EDITAL A VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS QUE DESENVOLVEM SEUS PROGRAMAS COM LINGUAGEM COMPILADA RUNTIME.”
(PROCESSO Nº: eTC-00000169.989.13-4. – Relator: Renato Martins Costa)

Repita-se: não se deseja impedir a utilização de ferramenta desenvolvida e acessada via WEB, mas, simplesmente, que seja retirada do edital sua obrigatoriedade, de forma a evitar a restrição à competitividade que deve ser assegurada em todas as licitações públicas.

Ademais, se as demais soluções são tão ineficientes e não econômicas por que as maiores entidades municipais do país não as utilizam? A imposição desenvolvimento nativo/construído em WEB, além de desnecessária aos fins visados já que o sistema com acesso em web faz a mesma função, limita a participação de outras empresas que não possuam esse tipo de desenvolvimento, o qual diga, não se trata de vantagem tecnológica, mas de uma opção de mercado.

No mercado fornecedor de licença de usos de sistemas de gestão pública atuam diversas empresas, cada qual desenvolvendo seus softwares em acordo com a legislação, porém, com recursos tecnológicos próprios e, por consequência, com características próprias e peculiares. Isso significa, ilustres autoridades, que alguns sistemas possuem um padrão único para atendimento às normas e exigências legais e, de outro lado, especificações acessórias e/ou estéticas a depender de cada empresa.

Por isso, é manifesto que as características do ambiente computacional dos sistemas a serem fornecidos possuem um evidente direcionamento a uma

solução tecnológica de uma conhecida empresa do ramo, especificamente quanto **desenvolvidos em linguagem nativa para Web**, sem dar alternativas de participação de ferramentas largamente utilizadas no mercado por dezenas de empresas a milhares de entes públicos.

Trata-se de mera escolha a um modelo específico e não a uma especificação imprescindível à realização das tarefas desejadas, até porque os sistemas informatizados funcionam e atingem aos mesmos objetivos e finalidades sem alterar a segurança dos dados e a confiabilidade das informações. E, tal tipo de escolha sem fundamento na necessidade e sem amparo na imprescindibilidade de sua exigência caracteriza direcionamento da licitação.

Com efeito, não há como permanecer inerte ante ao direcionamento, ainda que não intencional, do edital em referência, especialmente diante das especificações técnicas idênticas àquelas inseridas em outros editais que tiveram a participação isolada de apenas uma empresa específica.

Ainda que essa entidade alegue ser normal na elaboração de editais o uso de pesquisas na rede mundial de computadores, ou seja, que a similaridade de edital afirmada seja coincidência, **é de se reconhecer que tal pesquisa foi feita de modo claramente falho e nocivo ao interesse público** já que inspirada apenas em **atos convocatórios do mesmo termo de referência com as especificações técnicas integralmente idênticas a modelo de sistema comercializado no mercado por empresa específica**.

Nem se alegue a questão do preço (economicidade) a justificar tal escolha, pois, caso sejam mais dispendiosas as demais opções viáveis no mercado estas não conseguirão apresentar preços mais vantajosos. De outro lado, nem há como se justificar uma opção técnica, posto que qualquer dos sistemas operacionais funcionaria normalmente nessa Prefeitura.

E note-se que isso **em nada altera as condições do software implantado, as suas especificações técnicas, sua qualidade ou eficiência ou a responsabilidade da empresa que será contratada, a qual assume todos os ônus na celebração de uma avença administrativa.** Do contrário, como milhares de entes municipais conseguem ser atendidos de forma diversa à ora imposta no edital? Se fosse irregular ou inviável centenas de municípios não fariam assim há anos.

Ratificando tal posicionamento, o renomado autor Celso Antônio Bandeira de Mello¹ entendeu que **“as especificações não podem ultrapassar o necessário para o atingimento do objetivo administrativo que comanda seu campo de discricionariedade.”**

Alegar, em contrapartida, que as opções escolhidas pelo edital seriam mais eficientes constituir-se-ia em inverdade técnica que, inclusive, contradiria a maciça maioria das prefeituras e câmaras do país que utilizam as opções proibidas pelo presente edital.

Desse modo, cientes de tal realidade, algumas perguntas são necessárias e importantes para conferir transparência e lisura ao procedimento licitatório:

i) estariam aproximadamente 98% dos entes municipais do país, inclusive os maiores deles e a maior parte similares a Timóteo, se utilizando sistemas informatizados de gestão pública ultrapassados, mais caros e que não atenderiam às necessidades do poder público?

ii) seriam as necessidades da JFPREV, para um mesmo objeto, tão distintas e peculiares de aproximadamente mais de 5.000 municípios espalhados pelo país?

iii) por que justamente apenas um modelo de descrição técnica de edital foi utilizado como referência pela JFPREV, sabendo-se da existência de centenas de outros atos convocatórios descrevendo este mesmo objeto e onde houve efetiva COMPETIÇÃO entre as empresas do mercado?

¹ Licitação, 1ª edição, São Paulo, RT, p.16.

iv) Se realmente um modelo de especificações técnicas de softwares de gestão pública municipal será escolhido com base em outros editais, não seria mais adequado a essa administração optar por “modelo” adotado pela maior parte dos editais lançados, observando-se, ainda, quais as licitações onde houve maior competição?

v) por que se utilizar de um “modelo” de especificação técnica quando já se sabe que todo o município que o utilizou teve procedimento licitatório sem competição e onde o mesmo e único sistema se sagrou vitorioso?

Com o devido respeito, são questionamentos que precisam ser respondidos com fundamento técnico e jurídico para que a escolha por um “modelo” não se torne em uma contratação desvantajosa onde a competição será inevitavelmente restringida.

As exigências contestadas são dispensáveis e peculiares a uma única solução tecnológica existente no mercado, o que, pelo fato do edital exigir atendimento a especificações obrigatórias, termina por dirigir o objeto, ainda que sem intenção. E, ainda que se alegue ser normal na elaboração de editais o uso de pesquisas na rede mundial de computadores, ou seja, que a similaridade de edital afirmada seja coincidência, o que não se condena, é de se reconhecer que tal pesquisa se deu de modo falho e nocivo ao interesse público já que inspirada apenas em atos convocatórios que detinham termo de referência com as especificações técnicas integralmente idênticas a um único modelo de sistema comercializado no mercado.

Por isso, é, inclusive, necessário saber se o orçamento enviado às empresas, tal como consta no edital informado, continha todas as condições e características descritas no Anexo I como obrigatórias ao atendimento, para saber se elas POSSUEM SISTEMAS QUE ATENDEM 95% DAS

FUNCIONALIDADES OBRIGATÓRIAS EXIGIDAS NO EDITAL, ESPECIALMENTE QUE SEJAM NATIVOS EM WEB.

Ainda que se saiba da seriedade desses gestores, da qual em momento algum se coloca em dúvida é bom que se diga, a ora Impugnante clama, em última instância administrativa, pela revisão de determinadas disposições técnicas, as quais direcionam o certame a uma determinada solução tecnológica fornecida por uma única empresa do mercado e seus representantes autorizados.

II.2. Estudo Técnico Preliminar – Justificativa – Soluções Alternativas

Assim dispõe a Lei nº 14.133/2021 acerca da obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar – ETP na fase preparatória do certame licitatório:

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

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR que caracterize o interesse público envolvido;” (...)

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

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; (...)

V - LEVANTAMENTO DE MERCADO, QUE CONSISTE NA ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS, E JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA DA ESCOLHA DO TIPO DE SOLUÇÃO A CONTRATAR;”

IX - DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS EM TERMOS DE ECONOMICIDADE E DE MELHOR

APROVEITAMENTO DOS RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS E FINANCEIROS DISPONÍVEIS;

(...)

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.”

E isso se mostra bastante relevante na medida em que ao se compulsar o conteúdo do edital ora denunciado, mais especificamente o Anexo I, nos deparamos com centenas de requisitos técnicos a serem demonstrados na prova de conceito, o que causa espanto na medida em que é exigido o atendimento a 95% (funcionalidades obrigatórias) sob pena de desclassificação sumária, nos termos do item 6.8.9.2. do edital:

“6.8.9. A LICITANTE EM AVALIAÇÃO SERÁ DESCLASSIFICADA SE:

(...)

6.8.9.2. O sistema apresentado não atender a 95% (noventa e oito por cento) dos requisitos funcionais marcados como obrigatórios, conforme Anexo I.”

Neste caso, chama a atenção o fato do edital não conter os estudos técnicos que avalizariam as exigências alçadas à condição de obrigatoriedade o que, ao que tudo indica, elevou o custo da contratação. Isso, minimamente, precisaria se encontrar justificado, o que não se observa do conteúdo do ato convocatório disponibilizado.

Ademais, conforme § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, os estudos comparativos acerca das demais soluções disponíveis no mercado eram obrigatórios, bem como a respectiva justificativa econômica que amparasse uma escolha com tamanha diferença de custos e de impacto financeiro assombroso aos cofres da FDE:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser

resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

(...) V - levantamento de mercado, que consiste na ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS, e JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA DA ESCOLHA DO TIPO DE SOLUÇÃO A CONTRATAR;

Nesse sentido, **NÃO CONSTA DO EDITAL CONTESTADO O LEVANTAMENTO DAS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS DO MERCADO,** comparando-se o custo a longo e médio prazo destas, bem como em que tecnicamente o escolhido superaria os demais preteridos.

Em suma, não foram analisadas as alternativas possíveis do mercado, o que torna o edital em comento IRREGULAR por descumprir determinação OBRIGATÓRIA. Mais ainda, **não consta justificativa técnica e econômica da solução disposta no Anexo I em comparação às demais alternativas existentes.**

Ainda em relação ao Estudo Técnico Preliminar – ETP, o documento obrigatório à realização de uma licitação, deve ser solicitada a divulgação das seguintes informações:

- (i) O ETP foi elaborado diretamente pelo setor técnico da Prefeitura/JFPREV ou partiu de exemplos de licitações já realizada?
- (ii) Se a origem é de outras licitações: o que justificou a utilização deste modelo em específico?
- (iii) Esses modelos são de entidades de porte compatível ao montante ora licitado?
- (iv) Quais os profissionais/servidores foram responsáveis pela elaboração do ETP e definição do escopo do objeto licitado?
- (v) No ETP quais foram os critérios utilizados para definir quais itens seriam definidos como obrigatórios à Prova de Conceito?

Nesse sentido, REQUER sejam apresentados e disponibilizados no ETP os estudos técnicos comparativos com o levantamento de mercado, que consistem na análise das alternativas possíveis e na justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar.

II.3. Exigência de documento de habilitação sem previsão legal (restrição à competição)

O item 6.7.1.5. do edital exige como condição de habilitação aos licitantes a comprovação de ser a empresa proprietária dos sistemas licitados mediante a apresentação do registro do software no INPI:

“6.7.1.5. Comprovação de que a empresa é proprietária dos sistemas solicitados neste Edital, que deverá ser feita mediante apresentação do Comprovante de registro no I.N.P.I. (Instituto Nacional de Propriedade Industrial).”

Porém, constata-se ser tal exigência completamente irregular, posto que insere na órbita dos requisitos de qualificação técnica documento que não possui previsão normativa para ser exigido como obrigatório em licitações.

A comprovação de registro dos softwares no INPI é indevida posto que, primeiramente, não se refere à qualificação técnica do licitante, mas, sim, ao produto, o que extrapola as comprovações da fase de habilitação que se destina a examinar a regularidade e qualificação do LICITANTE e não de seu objeto, o qual é, por sua vez, avaliado na fase de proposta e amostra.

Em segundo, **é sabida a inexistência oficial e legal de um conselho ou entidade representativa da área de informática no país, ou seja, o INPI não possui caráter legal como órgão representante das empresas de informática**, sendo o registro em questão destinado a patente de marcas, ou seja, ato meramente facultativo e não regido por lei especial, razão pela qual jamais poderia ser exigida como condição de habilitação em licitação pública.

Inexiste legislação especial que obrigue o registro de softwares no INPI, sendo uma opção do fabricante e não uma imposição legal.

No regime jurídico brasileiro, o programa de computador é protegido pela Lei nº 9.609/1998, sob disciplina autoral, e o registro perante o INPI possui natureza facultativa e declaratória, não constitutiva do direito. O próprio INPI afirma expressamente que o registro de software é “facultativo e meramente declaratório”, servindo como reforço de segurança jurídica, mas não como requisito indispensável para existência da proteção autoral.

O Tribunal de Contas de São Paulo, por exemplo, já avaliou tal questão de forma reiterada:

“2.1 O Instituto de Previdência Municipal de Estrela D’Oeste - IPREM pretende a contratação de locação de softwares nas áreas de contabilidade pública, folha de pagamento e suporte técnico.

No entanto, o instrumento convocatório elaborado merece correção, a fim de se amoldar às diretrizes da legislação de regência e à jurisprudência desta Corte.

2.2 De início, concernente à exigência de registro dos sistemas licitados junto ao INPI – Instituto Nacional de Propriedade Industrial, entendo haver potencial restritivo à ampla participação de interessados.

Com efeito, o **REGISTRO JUNTO AO INPI – INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL É UMA FACULDADE DO FORNECEDOR DO SOFTWARE E NÃO UMA OBRIGAÇÃO LEGAL IMPOSTA ÀS EMPRESAS DESSE SEGMENTO DE MERCADO.**

EXIGI-LO DOS LICITANTES REFLETE UM OBSTÁCULO À COMPETIÇÃO, PODENDO RESULTAR NA ESCOLHA DE UMA PROPOSTA QUE NÃO SEJA A MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO.” (TC-013522.989.18-5)

“Porém, como expus quando do julgamento do mencionado processo TC-1282.989.12-8, EXIGIR QUE OS PROPONENTES COMPROVEM SER OS LEGÍTIMOS PROPRIETÁRIOS DO SOFTWARE AFASTA DO CERTAME EMPRESAS QUE, EMBORA NÃO SEJAM TITULARES DA PROPRIEDADE IMATERIAL, TÊM DIREITOS PATRIMONIAIS A ELA INERENTES, COMO A COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS E A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO.

Desse modo, A REPRESENTAÇÃO, NESSE ASPECTO, PROCEDE EM PARTE, NÃO PARA EXCLUIR A EXIGÊNCIA DE PROVA DE REGISTRO NO INPI, MAS PARA PASSAR A ACEITAR, POR QUALQUER INSTRUMENTO JURÍDICO IDÔNEO, PROVA DO DIREITO DE COMERCIALIZAÇÃO DO SISTEMA PROPOSTO E DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO.” (Processo TC-000626/989/17-2)

O mesmo entendimento se deu no Tribunal de Contas de Santa Catarina e no Tribunal de Contas de Minas Gerais:

“(…) E mesmo assim, NEM MESMO O REGISTRO NO INPI SERIA EXIGÍVEL, POSTO QUE A PRÓPRIA LEI O TOMA FACULTATIVO, de modo que eventuais declarações de propriedade emitidas por tais entidades (ABES, SUCESU) servem, quando muito, como papel de rascunho, não possuindo qualquer validade jurídica para o fim de provar propriedade sobre softwares.

É INACEITÁVEL QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OUTORGUE A TAIS ÓRGÃOS TAMANHA IMPORTÂNCIA, CONFERINDO-LHES PODERES DE DECLARAR A PROPRIEDADE INTELECTUAL SOBRE SOFTWARES, INDO DE ENCONTRO À PRÓPRIA LEGISLAÇÃO FEDERAL AO CONFERIR VALIDADE PARA REGISTRO EXTRALEGAL DE SISTEMA DE INFORMÁTICA.

(…)

É MISTER, PORTANTO, QUE ESSE TRIBUNAL DETERMINE A EXCLUSÃO DE TAIS CONDIÇÕES DO TEXTO EDITALÍCIO, pois de modo contrário se estaria criando grave precedente para utilização em editais futuros. (…)
No caso dos profissionais da área de informática, a atividade preponderante por eles

desenvolvida é a utilização e/ou desenvolvimento de sistemas e aplicativos para serem empregados em computadores ou outros meios eletrônicos. Portanto, a exigência contida na parte final do item 6.2.4 do edital extrapola a previsão legal inscrita no inciso I do art. 30 da Lei nº 8.666/93, uma vez que AS ATIVIDADES PROFISSIONAIS DA ÁREA DE INFORMÁTICA NÃO POSSUEM CONSELHOS PROFISSIONAIS QUE AS REGULEM OU FISCALIZEM.” (REP-10/00758432)

DENÚNCIA. REFERENDO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GESTÃO PÚBLICA. DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE QUE OFERTAVA SOFTWARE DE PROPRIEDADE DE OUTRA EMPRESA. CLÁUSULA QUE NÃO CONSTAVA NO EDITAL. (...)

A EXIGÊNCIA DO REGISTRO DO SOFTWARE NO INPI, COMO ÚNICA FORMA PREVISTA NO EDITAL PARA OS DIREITOS AUTORAIS SEREM RESGUARDADOS, RESTRINGE INDEVIDAMENTE A COMPETITIVIDADE DO CERTAME, POR EXCLUIR AS EMPRESAS QUE, EMBORA NÃO SEJAM TITULARES DA PROPRIEDADE INTELECTUAL E AUTORA, POSSUEM O DIREITO DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO SOFTWARE.
(Denúncia n. 1084359).

Dessa forma, resta evidenciada a irregularidade da exigência de apresentação do registro dos softwares no INPI como condição de habilitação em licitações.

Como se não bastasse, a Lei nº 14.133/2021 não respalda tais requisitos como passíveis de serem exigidos para fins de avaliação da qualificação técnica dos licitantes na fase de habilitação:

“Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - Apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor

de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.”

Com efeito, nota-se que a Lei nº 14.133/2021 claramente limitou as exigências quanto à qualificação técnica dos licitantes, vedando expressamente a fixação de requisitos não expressamente dispostos em lei e desnecessários aos fins da licitação e da execução do objeto licitado.

Assim, não pode o agente público incluir no rol de documentação de habilitação uma comprovação que não aquela expressamente disposta na lei, sob pena de restar nulo todo o procedimento em face de vício insanável que afronta o Princípio da Legalidade.

Por consequência lógica, o edital não está autorizado a requerer dos licitantes uma exigência de qualificação técnica não prevista em Lei, como é o caso de um certificado de registro dos sistemas no INPI. Não há legislação específica que ampare tal exigência. E nem se alegue a possibilidade de se aplicar o §

6º do art. 17 da Lei 14.133/2021 uma vez que o INPI não é entidade acreditada pelo INMETRO.

Trata-se, portanto, de inovação feita por esse órgão licitante, mas que não é permitida pela lei. Inexiste qualquer razão de ordem técnica ou legal que possa admitir a permanência das exigências ora impugnadas. Segundo a jurisprudência:

“(...) É QUE ANALISANDO PERFUNCTORIAMENTE A MATÉRIA, O “FUMUS BONI JURIS” ENCONTRA-SE PRESENTE, HAJA VISTA QUE A IMPETRANTE FORA DESCREDENCIADA DO CERTAME, TENDO EM VISTA A OBRIGATORIEDADE, CONSTANTE NO EDITAL (ITEM 7.4.4), DO REGISTRO DO SEU EQUIPAMENTO E RESPECTIVO SOFTWARES NO INPI, O QUE NÃO SE AFIGURA, “A PRIMA FACIE”, CORRETA. (...) Por tais razões, diante das premissas traçadas, eis que NÃO SE MOSTROU RAZOÁVEL A EXIGÊNCIA CONTIDA NO ITEM 7.4.4 DO EDITAL, QUE INIBIU A PARTICIPAÇÃO DO CERTAME DAQUELES QUE NÃO POSSUEM REGISTRO DO EQUIPAMENTO LICITADO E RESPECTIVO SOFTWARES NO INPI, FATO ESSE QUE EM NADA PREJUDICA A QUALIDADE DO OBJETO, [...].” (Grifo nosso). (Processo nº 999.2007.000079-2/001 -Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba).

Também o Tribunal de Contas da União se manifestou a respeito:

“Habilitação: É VEDADA A INCLUSÃO, EM EDITAIS DE LICITAÇÃO, DE CLÁUSULAS QUE OBRIGUEM O LICITANTE A POSSUIR REGISTRO DE MARCA NO INPI COMO CRITÉRIO ELIMINATÓRIO DO CERTAME. TCU - Acórdão 173/2006 – Plenário

Acórdão...ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
...9.2. determinar ao CINDACTA I que **SE ABSTENHA DE**

INCLUIR EM EDITAIS DE LICITAÇÕES CLÁUSULAS QUE IMPONHAM À LICITANTE OBRIGAÇÃO DE POSSUIR REGISTRO DE MARCA NO INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INTELECTUAL - INPI COMO CRITÉRIO ELIMINATÓRIO DO CERTAME, ATRIBUINDO A TAL EXIGÊNCIA, QUANDO NECESSÁRIA, O CARÁTER DE CRITÉRIO CLASSIFICATÓRIO;” (Grifo nosso).

Desse modo, nota-se claramente que a exigência ora contestada, além de não coadunar com as disposições legais pertinentes, constitui-se em requisito desnecessário à comprovação da aptidão do licitante para a execução do objeto licitado, devendo ser de plano excluída, sob pena de nulidade da licitação.

II.4. – Dos Atestados de Capacidade Técnica – Exigência de Localidade Específica

O item 6.7.1.1. do edital estabelece como condição de qualificação técnica para fins de habilitação de licitantes a apresentação de atestado de capacidade técnica. No entanto, logo a seguir, percebe-se a exigência IRREGULAR que demanda ao participante apresentar ao menos 02 (dois) atestados e, ainda, que estes tenham sido emitidos por pessoa jurídica de direito público e com quantidade mínima de 2.500 beneficiários:

“6.7.1.1. Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto licitado, através da apresentação de no mínimo 02 (dois) Atestados de Capacidade Técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público, que comprove a experiência anterior da licitante na execução de serviços de características semelhantes e de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior dos aqui licitados, utilizando sistema informatizado integrado entre os módulos/sistemas ofertados na plataforma WEB, com quantidade de no mínimo 2.500 (dois mil e quinhentos) beneficiários recebedores de aposentadoria e/ou pensão.

Entende-se por atividade pertinente e compatível com o objeto licitado o atendimento à demanda de gestão de pessoal, principalmente aposentados e pensionistas, sendo possível

atender todos os requisitos legais de concessão e manutenção de benefícios previdenciários. A complexidade operacional será considerada equivalente se os requisitos mínimos para atendimento à necessidade da ferramenta forem atendidos. Ou seja, a ferramenta deve, conforme comprovação de aptidão, ser capaz de por si só possibilitar a gestão integrada de todas as etapas que compõem a concessão e a manutenção de benefícios previdenciários.”

Da análise dos requisitos supramencionados, observa-se que a exigência editalícia possui graves irregularidades que afrontam à legislação nacional.

Primeiramente, é notório que o órgão licitante não pode impor aos licitantes a quantidade de atestados de capacidade técnica a serem apresentados em uma licitação.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por exemplo, assim já se posicionou a esse respeito:

**“DENÚNCIA N. 812.442 162
[...] EM NENHUM MOMENTO, A LEI ATRIBUI DISCRICIONARIEDADE AO ADMINISTRADOR PARA DETERMINAR O TIPO DE ATESTADO EXIGIDO. [...] ORA, A CAPACIDADE TÉCNICA DE REALIZAR O OBJETO EXISTE, INDEPENDENTEMENTE DO NÚMERO DE VEZES QUE TENHA SIDO EXERCITADA, OU NÃO EXISTE. [...]**

**CONSIDERO NÃO RESTAREM DÚVIDAS DE QUE A EXIGÊNCIA DE UM DETERMINADO ATESTADO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA É INCOMPATÍVEL COM O DISPOSTO NO ART. 37, XXI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E, CONSEQUENTEMENTE, COM O ART. 3º DA LEI N. 8.666/93.”
(grifo nosso).**

Assim, não se pode, baseado em uma suposta segurança, exigir algo que extrapola os limites legais e que em vez de proteger o ente licitante o prejudica, afastando competidores e limitando a participação na licitação e, por consequência, eliminando desnecessariamente propostas vantajosas.

A exigência ora contestada promoveu um indesejado cerceamento à participação de dezenas de empresas dotadas de capacidade técnica suficiente à execução dos serviços licitados e que detém, além da expertise, bastante tempo de atuação no mercado brasileiro e internacional.

Razoável e proporcional seria se permitir a comprovação de execução do serviço sem se fixar o número ou quantidade de atestados de capacidade, até porque a jurisprudência do Tribunal de Contas da União indica de modo consolidado **ser ilícita e indevida a exigência de número máximo ou certo de atestados de capacidade técnica em licitações:**

“É IRREGULAR A FIXAÇÃO DE NÚMERO MÁXIMO DE ATESTADOS OU CERTIDÕES PARA COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DE LICITANTE, NOTADAMENTE QUANDO DISSOCIADA DE JUSTIFICATIVA QUE DEMONSTRE SUA PERTINÊNCIA EM RAZÃO DA ESPECIFICIDADE DO TRABALHO.” (ACÓRDÃO 2.760/2012-TCU-PLENÁRIO)

“É IRREGULAR, QUANDO NÃO TECNICAMENTE JUSTIFICADA, A LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE ATESTADOS PARA FINS DE COMPROVAÇÃO DOS QUANTITATIVOS MÍNIMOS EXIGIDOS PARA DEMONSTRAR A CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL DA EMPRESA NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE MAIOR COMPLEXIDADE E RELEVÂNCIA DO OBJETO LICITADO (SÚMULA TCU 263) . (ACÓRDÃO 1101/2020: PLENÁRIO, RELATOR: VITAL DO RÊGO).

A VEDAÇÃO, SEM JUSTIFICATIVA TÉCNICA, AO SOMATÓRIO DE ATESTADOS PARA COMPROVAR OS QUANTITATIVOS MÍNIMOS EXIGIDOS NA QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL CONTRARIA OS PRINCÍPIOS DA MOTIVAÇÃO E DA COMPETITIVIDADE. (ACÓRDÃO 7.982/2017-TCU-SEGUNDA CÂMARA)

A EXIGÊNCIA DE NÚMERO MÍNIMO DE ATESTADOS TÉCNICOS É MEDIDA EXCEPCIONAL, QUE DEVE SER ADOTADA EXCLUSIVAMENTE QUANDO A ESPECIFICIDADE DO OBJETO ASSIM EXIGIR E NÃO HOVER COMPROMETIMENTO À COMPETITIVIDADE DO CERTAME, COM JUSTIFICATIVAS A CONSTAR NO PROCESSO DA LICITAÇÃO, SOB PENA DE

INFRINGIR OS PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. (ACÓRDÃO 2.605/2016-TCU-PLENÁRIO)

SÃO IRREGULARES CLÁUSULAS DE EDITAL DE LICITAÇÃO QUE FIXAM NÚMERO MÍNIMO DE ATESTADOS PARA COMPROVAR CAPACIDADE TÉCNICA DE LICITANTE OU FIXAM PATAMARES MÍNIMOS DESPROPORCIONAIS PARA OS QUANTITATIVOS DOS SERVIÇOS EXIGIDOS NOS ATESTADOS. (ACÓRDÃO 1.873/2015-TCU-PLENÁRIO)

A VEDAÇÃO AO SOMATÓRIO DE ATESTADOS, PARA O FIM DE COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL, DEVE ESTAR RESTRITA AOS CASOS EM QUE O AUMENTO DE QUANTITATIVOS ACARRETAREM, INCONTESTAVELMENTE, O AUMENTO DA COMPLEXIDADE TÉCNICA DO OBJETO OU UMA DESPROPORÇÃO ENTRE QUANTIDADES E PRAZOS DE EXECUÇÃO, CAPAZES DE EXIGIR MAIOR CAPACIDADE OPERATIVA E GERENCIAL DA LICITANTE E ENSEJAR POTENCIAL COMPROMETIMENTO DA QUALIDADE OU DA FINALIDADE ALMEJADAS NA CONTRATAÇÃO, DEVENDO A RESTRIÇÃO SER JUSTIFICADA TÉCNICA E DETALHADAMENTE NO RESPECTIVO PROCESSO ADMINISTRATIVO. (ACÓRDÃO 7.105/2014-TCU-SEGUNDA CÂMARA)

É INDEVIDO O ESTABELECIMENTO DE LIMITAÇÕES TEMPORAIS OU QUANTITATIVAS EM RELAÇÃO AO NÚMERO OU ANTIGUIDADE DAS CERTIDÕES APRESENTADAS COM O OBJETIVO DE COMPROVAR A QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DOS LICITANTES. (ACÓRDÃO 2.163/2014-TCU PLENÁRIO)

É IRREGULAR A FIXAÇÃO DE NÚMERO MÁXIMO DE ATESTADOS OU CERTIDÕES PARA COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DE LICITANTE, NOTADAMENTE QUANDO DISSOCIADA DE JUSTIFICATIVA QUE DEMONSTRE SUA PERTINÊNCIA EM RAZÃO DA ESPECIFICIDADE DO TRABALHO. (ACÓRDÃO 2.760/2012-TCU-PLENÁRIO)

É INDEVIDA A PROIBIÇÃO DE SOMATÓRIO DE ATESTADOS, PARA EFEITO DE COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL, QUANDO A APTIDÃO DA LICITANTE PUDER SER SATISFATORIAMENTE DEMONSTRADA POR MAIS DE UM ATESTADO. (ACÓRDÃO 1.865/2012-TCU-PLENÁRIO)

**“(....) O ESTABELECIMENTO DE UMA QUANTIDADE MÍNIMA E/OU CERTA DE ATESTADOS FERRE O PRECEITO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA PORQUE DESIGUALA INJUSTAMENTE CONCORRENTES QUE APRESENTAM AS MESMAS CONDIÇÕES DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. COMO DIZER QUE UM LICITANTE DETENTOR DE UM ATESTADO DE APTIDÃO É MENOS CAPAZ DO QUE O LICITANTE QUE DISPÕE DE DOIS?
ORA, A CAPACIDADE TÉCNICA DE REALIZAR O OBJETO EXISTE, INDEPENDENTEMENTE DO NÚMERO DE VEZES QUE TENHA SIDO EXERCITADA, OU NÃO EXISTE. GARANTIDA A CAPACITAÇÃO POR MEIO DE UM ATESTADO, NÃO VEJO COMO A ADMINISTRAÇÃO EXIGIR ALGO A MAIS SEM EXORBITAR AS LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS”. (Acórdão 1.937/2003-Plenário)**

Portanto, não se vislumbra plausibilidade acerca da exigência de determinada quantidade de atestados, uma vez que a comprovação nesse sentido reduz drasticamente a competitividade, sem considerar a efetiva capacidade de prestação do serviço de empresas que já os realizaram, independentemente de ter sido uma única vez ou em número superior.

Como se não bastasse, é visível a irregularidade da exigência editalícia de que o atestado de capacidade técnica apresentado pelo licitante tenha sido necessariamente emitido por órgãos públicos. E mais ainda inadmissível impor ainda que o atestado somente seja considerado caso o serviço executado comprove ter sido utilizado sistema informatizado integrado entre os módulos/sistemas ofertados na plataforma WEB, **com quantidade de no mínimo 2.500 (dois mil e quinhentos) beneficiários recebedores de aposentadoria e/ou pensão.**

Tais requisitos condicionantes aos atestados de capacidade técnica simplesmente comprime ilegalmente a experiência de qualificação técnica apenas àquela atividade que tenha sido prestada a entes públicos e, ainda, com determinado número de beneficiários, o que contraria à lei a qual

expressamente não permite ao edital indicar o tipo de emissor dos atestados de capacidade técnica que deverão ser apresentados, bem como impede exigências não previstas em lei, tal como o número de beneficiários recebedores de aposentadoria e/ou pensão.

Veja-se o “§ 2º do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021, quando trata dos atestados de capacidade técnica e da documentação pertinente à qualificação técnica:

“§ 2º Observado o disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, **VEDADAS LIMITAÇÕES DE TEMPO E DE LOCAIS ESPECÍFICOS RELATIVAS AOS ATESTADOS.**”

Por isso, não se mostra possível se fazer exigências com base nos locais ou quaisquer outras que não estejam previstas em lei, até porque onde a lei não determina não cabe ao intérprete fazê-lo. Não há qualquer fundamento legal que ampare tal exigência, até porque a legislação não trata em momento algum acerca da exigência de uma localidade específica como requisito obrigatório ao atestado de capacidade técnica.

Limitar a qualificação técnica do licitante da forma como consta do edital não se mostra o mais adequado em uma licitação pública, até porque a comprovação de experiência anterior na execução de objeto compatível não necessita de outros documentos que não o atestado de capacidade técnica firmado por pessoa jurídica de direito público ou privado. A norma legal não prevê a exigência requerida pelo edital. Caso contrário, **DEVE SER APONTADA A LEGISLAÇÃO QUE PERMITIRIA TAL TIPO DE REQUISITO AOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA em licitações.**

Marçal Justen Filho² combate de forma veemente a inclusão de condições de habilitação que ferem o referido dispositivo constitucional:

“A CONSTITUIÇÃO NÃO DEFERE AO ADMINISTRADOR A FACULDADE DE, AO DISCRIMINAR AS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO, OPTAR PELA MAIOR SEGURANÇA POSSÍVEL. [...] NESTE PONTO É IMPERIOSO DESTACAR QUE A CONSTITUIÇÃO AUTORIZA APENAS EXIGÊNCIAS QUE CONFIGUREM UM MÍNIMO DE SEGURANÇA. PORTANTO, NÃO SE ADMITEM EXIGÊNCIAS QUE VÃO ALÉM DISSO. LOGO, A ADMINISTRAÇÃO NÃO PODERÁ RESPALDAR SEUS ATOS COM A INVOCAÇÃO DE QUE A EXIGÊNCIA AMPLIA SUA SEGURANÇA. É EVIDENTE QUE O MÁXIMO DE SEGURANÇA CORRESPONDERIA AO MÁXIMO DE RESTRIÇÃO. ESSA NÃO É A SOLUÇÃO AUTORIZADA PELA CONSTITUIÇÃO.”

A própria Constituição da República requer a avaliação das exigências de qualificação técnica, dentre elas os atestados de capacidade técnica, desde que as mesmas sejam indispensáveis à execução do objeto. Veja-se o disposto no artigo 37, inciso XXI, da Carta Magna:

“Art. 37. [...] XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, O QUAL SOMENTE PERMITIRÁ EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E ECONÔMICA INDISPENSÁVEIS À GARANTIA DO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES.” (grifos nossos)

Pelo exposto, requer sejam aplicadas as regras constantes da lei à exigência de atestados de capacidade técnica, evitando-se a consagração de imposição que fere os Princípios da Legalidade e do Julgamento Objetivo, constantes da Lei nº 14.133/2021.

² Ob. cit. p. 337/338.

II.6. - Imposição de custo desnecessário ao Erário

No item 13.1.3. do ato convocatório consta que o prazo de vigência do ajuste contratual a ser celebrado em decorrência do certame licitatório será de 12 (doze) meses:

“13.1.3. O prazo de vigência da contratação é de 12(doze) meses, prorrogável para até 15 anos (máximo de 15 anos, incluindo prorrogações), contados da data de assinatura do contrato, na forma do artigo 114 da Lei nº 14.133, de 2021.”

Ao mesmo tempo, o item 2 do Anexo I confirma que o **licenciamento de uso** do sistema licitado deverá ser cotado como tendo a duração de 12 (doze) meses.

Contudo, o item 1.2.2.4. do edital estabelece que a futura contratada terá o **prazo de 90 (noventa) dias para instalar e fazer funcionar integralmente os sistemas licitados:**

“1.2.2.3. As instalações, customizações, parametrizações e migração de todas as bases de dados existentes na Juiz de Fora Previdência necessários para a continuidade da operação dos Serviços de Gestão (mínimo de Folha de Pagamentos, Concessão de Benefícios, e obrigações legais), deverão ocorrer no prazo máximo de 30 dias corridos, contados a partir da data de abertura da OS.

1.2.2.4. As instalações, customizações, parametrizações e migração de todas as bases de dados existentes para todas as funcionalidades do SISTEMA não contempladas no parágrafo anterior deverão ocorrer no prazo máximo de 90 dias corridos, contados a partir da data de abertura da OS.”

Diante disso, sabendo-se que o contratado levará até noventa dias para colocar os sistemas informatizados em funcionamento, como é possível afirmar que o licenciamento de uso do Sistema Integrado de Gestão Previdenciária previsto no edital será pago em 12 (doze) parcelas mensais, conforme consta do quadro contendo as quantidades e

especificações a serem cotadas pelos licitantes (item 1.2., subitem 2 do edital)?

Ora, certamente, se a implantação se dará em noventa dias, após o efetivo início da operação do sistema somente restarão apenas 09 (nove) meses de contrato para que ocorra a efetiva operação e licenciamento do sistema contratado (e não 12 (doze) como equivocadamente estabelecido como parâmetro a ser inserido na proposta comercial).

Sendo assim, como justificar o pagamento do licenciamento de diversos sistemas em período em que estes encontrar-se-ão sendo ainda instalados? **Isso tudo representa custo adicional e inexistente!** Como o contrato original possui validade por apenas 12 (doze) meses e sabendo-se que a locação efetiva dos sistemas passará a vigorar 90 (noventa) dias depois, **não condiz com a realidade uma proposta comercial (bem como um orçamento ou preço estimado)** que considere o licenciamento dos citados softwares por um número de meses que, na prática, não ocorrerá já que eles sequer ainda estarão instalados e em operação.

Conforme observado, tais serviços somente serão executados após a implantação, conversão e treinamento, isto é, o licenciamento mensal do Sistema Integrado de Gestão Previdenciária não deve ser pago em 12 parcelas, mas, sim, em 09 (nove) parcelas correspondente aos meses que restarão em operação após a implantados, **o que reduz drasticamente os custos estimados ao presente certame.**

Nesse cenário e em função dos valores a serem cobrados pelo licenciamento do sistema licitado extrapolarem ao prazo contratual definido, **deve ser realizada a imediata correção do edital**, bem como do valor máximo estabelecido no item 5.3.3. do Anexo I, posto que inserem despesas desnecessárias e que somente trariam prejuízo aos cofres públicos.

II.7. Contradição – Prova de Conceito/Demonstração

Na página inicial do edital consta expressamente que **não haverá amostra/prova de conceito**:



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

PREGÃO ELETRÔNICO nº 015/2026 - JFPREV Processo Administrativo Eletrônico nº 16.282/2025 AVISO		
Data de Abertura da Sessão Pública: às 09:00 h do dia 16/04/2026, no endereço eletrônico https://www.portaldecompraspublicas.com.br , horário de Brasília - DF.		
Objeto: Prestação de serviços de locação de sistema integrado de Gestão Previdenciária com implantação, manutenção (preventiva, corretiva, adaptativa e evolutiva), treinamento de usuários e suporte técnico presencial e remoto de softwares.		
Valor total estimado: R\$ 383.000,00 (trezentos e oitenta e três mil reais).		
SRP? () Sim (x) Não	Itens p/ participação Exclusiva ME/EPP e/ou Reserva de Cota ME/EPP? () Sim (x) Não	Margem de preferência? () Sim (x) Não
Marca/Modelo () Sim (x) Não	Amostra/ Prova de Conceito? () Sim (x) Não	Vistoria/visita? () Obrigatória (x) Facultativa () Não se aplica

Contudo, no item 15.8 e subitens seguintes, o edital estabelece fase formal de demonstração da solução, a ser realizada pela licitante classificada em primeiro lugar, com apresentação por módulo, avaliação por comissão técnica e possibilidade de desclassificação caso a solução não atenda aos critérios estabelecidos.

Com efeito, há manifesta contradição que coloca em xeque a legalidade do presente certame, a qual deverá ser urgentemente corrigida por essas autoridades.

II.8. Exigência Prévia De Equipe Técnica e Certificação Privada – Exigências Indevidas

Exige-se nos itens 6.7.2.4. e seguintes do ato convocatório, sob pena de desclassificação, que o licitante apresente **a qualificação dos**

profissionais da equipe técnica responsável pela execução do objeto a ser contratado por meio de certificações e atestados:

“**6.7.2.4.** Com a finalidade de comprovar a qualificação técnica dos profissionais da **LICITANTE**, deverá ser apresentada a comprovação da qualificação dos profissionais da equipe técnica, nas quantidades mínimas e documentos comprobatórios, a seguir descritos:

Profissional / Responsabilidade	Quantidade Mínima	Documentos Comprobatórios
Gerente de Projetos	1 por sistema/módulo	Certificação e experiência em implantações utilizando metodologias ágeis. Atestado com experiência comprovada na implantação da solução contratada.
Responsável técnico	1 por sistema/módulo	Certificado de conclusão de graduação ou curso técnico na área de TI ou de especialização ou mestrado em áreas afins, a ser comprovado. Atestado com experiência comprovada na implantação da solução contratada.

6.7.2.5. A comprovação do vínculo do Responsável Técnico com a empresa, poderá se dar da seguinte forma:

6.7.2.6. Sócio da LICITANTE, mediante apresentação de cópia do ato constitutivo no qual o profissional figure como sócio;

6.7.2.7. Quando Diretor, ata de eleição;

6.7.2.8. Quando Empregado permanente da empresa, através de Contrato de Trabalho por Tempo Indeterminado ou de qualquer documento comprobatório de vínculo empregatício previsto na legislação da regência da matéria;

6.7.2.9. Ou ainda, comprovação da disponibilidade do profissional com base em contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil, caso este tipo de serviço comporte este tipo de contratação.

6.7.2.10. Apresentar declaração de contratação futura, ou de disponibilidade no quadro atual, de profissionais que atendam às exigências constantes no item 6.2.2.4.

6.7.2.11. A empresa deverá fornecer os documentos comprobatórios necessários.”

Ao se observar o dispositivo editalício acima citado, percebe-se claramente a manifesta **irregularidade da exigência de relação prévia de profissionais**, para fins de habilitação, bem como da demanda e **certificações e, ainda, atestados de capacidade técnica**.

Ao se demandar os nomes dos profissionais já se pressupõe se encontrarem definidos quais serão os profissionais e que eles se encontram vinculados à licitante previamente, o que não é admitido pela norma pátria.

De igual modo, ao se exigir diplomas e certificados é feita exigência sem previsão legal, já que **o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 LIMITA os requisitos de qualificação técnica** inexistindo qualquer previsão quanto a tais documentos, que dirá como obrigatórios à habilitação de licitantes. Em suma, o edital demanda de que o LICITANTE (**e não o contratado**) já deverá comprovar na data de abertura do certame dispor de equipe técnica, inclusive apresentando os nomes e respectivas qualificações (atestados e certificados).

Todavia, como se bem sabe, é proibido em lei se exigir como condição essencial de habilitação que a empresa participante já detenha, na abertura do certame, os profissionais técnicos que irão atuar no contrato. O máximo admitido em uma licitação é a declaração de disponibilidade destes quando da assinatura do contrato, em nada se tratando de atestados e certificados.

Por isso, não pode exigir o edital a comprovação já na data de abertura da equipe técnica contendo a relação de nomes, que dirá demandar a qualificação específica destes por atestados ou certificações. Tais exigências são ilegais, excessivas e prejudicam a competitividade do certame, violando a Lei nº. 13.133/2021 e o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, segundo o qual somente são permitidas exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

De acordo com a doutrina de Marçal Justen Filho:

“NÃO É POSSÍVEL, ENFIM, TRANSFORMAR A EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA PROFISSIONAL EM UMA OPORTUNIDADE PARA GARANTIR 'EMPREGO' PARA CERTOS PROFISSIONAIS.

NÃO SE PODE CONCEBER QUE AS EMPRESAS SEJAM OBRIGADAS A CONTRATAR, SOB VÍNCULO EMPREGATÍCIO, ALGUNS PROFISSIONAIS APENAS PARA PARTICIPAR DA LICITAÇÃO. A INTERPRETAÇÃO AMPLIATIVA E RIGOROSA DA EXIGÊNCIA DO VÍNCULO TRABALHISTA SE CONFIGURA COMO UMA MODALIDADE DE DISTORÇÃO: O FUNDAMENTAL, PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, É QUE O PROFISSIONAL ESTEJA EM CONDIÇÕES DE EFETIVAMENTE DESEMPENHAR SEUS TRABALHOS POR OCASIÃO DA EXECUÇÃO DO FUTURO CONTRATO. É INÚTIL, PARA ELA, QUE OS LICITANTES MANTENHAM PROFISSIONAIS DE ALTA QUALIFICAÇÃO EMPREGADOS APENAS PARA PARTICIPAR DA LICITAÇÃO. (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª edição, São Paulo: Editora Dialética, págs. 332/333).

Aliás, as decisões do TCU e do TCE-PR são bastante didáticas ao caso:

3. É ILEGAL A EXIGÊNCIA, PARA PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO, DE COMPROVAÇÃO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO COM A EMPRESA LICITANTE.

[...] “a JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL TAMBÉM É PACÍFICA NO SENTIDO DE SER ILEGAL A EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO COM A EMPRESA LICITANTE, POIS IMPÕE UM ÔNUS DESNECESSÁRIO AOS CONCORRENTES, NA MEDIDA EM QUE SÃO OBRIGADOS A CONTRATAR, OU A MANTER EM SEU QUADRO, PROFISSIONAIS APENAS PARA PARTICIPAR DA LICITAÇÃO (Acórdãos 103/2009 e 1.808/2011, do Plenário, entre outros)”. NESSE PASSO, AUSENTES AS JUSTIFICATIVAS QUE EMBASASSEM A EXIGÊNCIA EDITALÍCIA, O PLENÁRIO ACATOU A PROPOSTA DA RELATORA PARA QUE A REPRESENTAÇÃO FOSSE CONSIDERADA PROCEDENTE, REJEITANDO-SE AS RAZÕES APRESENTADAS PELOS RESPONSÁVEIS E IMPUTANDO-LHES MULTAS INDIVIDUAIS. [Acórdão 1842/2013-Plenário](#), TC 011.556/2012-9, relatora Ministra Ana Arraes, 17.7.2013.

Processo: nº 345392/10

Acórdão: nº 870/15 - Tribunal Pleno

Assunto: Representação da Lei 8666/93

Entidade: Município de Cascavel

Interessados: Fram Consulting Ltda., Edgar Bueno, Hélio Nethson, José Ricardo Messias, Marlene Santos Guedes

Relator: Conselheiro corregedor-geral José Durval Mattos do Amaral

“O ARTIGO 30 DA LEI DE LICITAÇÕES "APENAS AUTORIZA QUE SE EXIJA RELAÇÃO EXPLÍCITA E DECLARAÇÃO FORMAL DA DISPONIBILIDADE DO PESSOAL TÉCNICO ESPECIALIZADO", NÃO A COMPROVAÇÃO DE QUE TAIS PROFISSIONAIS INTEGRAM O QUADRO DA EMPRESA OU ESTÃO CONTRATADOS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. A ADMINISTRAÇÃO NÃO PODE FAZER EXIGÊNCIAS DESARRAZOADAS".

Não bastasse a impossibilidade supra, deve-se reconhecer a ausência de previsão legal para se requerer de licitantes a apresentação de qualificação dos integrantes de uma futura e incerta contratação como exigência de qualificação pertinente à fase de habilitação.

Na realidade, tal exigência é completamente descabida e inadequada posto que insere, na órbita dos requisitos de habilitação do licitante, dados que, além de não possuírem previsão normativa, não detém sustentação legal para serem demandados como obrigatórios em licitação pública.

A legislação claramente limitou as exigências dirigidas aos licitantes, vedando expressamente a fixação de requisitos não expressamente nela dispostos e desnecessários aos fins da licitação. Assim, não pode o agente público incluir no rol de documentação de habilitação uma comprovação que não aquela expressamente disposta em lei, sob pena de restar nulo todo o procedimento em face de vício insanável que afronta o Princípio da Legalidade.

Por isso, requer seja excluída a exigência ilegal ora impugnada, sob pena de total e flagrante ilegalidade do certame. Não há amparo legal para exigências dessa natureza, sendo certo que o rol de requisitos disciplinados no art. 67 da Lei nº 14.133/2021 para a qualificação técnica é LIMITADO.

III - DO PEDIDO

Por todo o exposto e diante das justificativas aqui apontadas, bem como cientes da seriedade desse prestigiada Prefeitura, **REQUER SEJA A PRESENTE IMPUGNAÇÃO JULGADA PROCEDENTE**, em respeito à legalidade e, principalmente visando a tão almejada ampliação da competitividade para seleção da proposta mais vantajosa.

Pede deferimento.

Juiz de Fora, 10 de abril de 2026.

GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS