

Quadro informativo

Pregão Eletrônico N° 90005/2025 (Lei 14.133/2021)

UASG 370003 - COORD. GERAL, DE LIC. CONT. E DOC/DGI/SE/CGU

10/07/2025 10:42

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL N° 01 - PREGÃO ELETRÔNICO N° 90005/2025

A empresa DIGISYSTEM SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA, CNPJ 01.936.069/0001-94, com endereço à Av. Paulista, 1439 - 4º Andar, Bela Vista, CEP 01311-200, São Paulo - SP, através dos seus representantes, Sr. Marcus Vinicius Rodrigues do Vale, Diretor Unidade Governo, CPF/MF sob o nº 340.021.218-01, e Dr. Sandro Valerio, Advogado, OAB-PR 70.516, vem respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, apresentar IMPUGNAÇÃO do edital em epígrafe. A seguir passamos a expor as razões fáticas e legais.

01 - RELATÓRIO DOS FATOS

A impugnante é renomada prestadora de serviços de TIC e, há muito tempo contrata com a administração pública.

Em meados de junho deste ano, soube do edital lançado por este Órgão, cujo objeto consiste no seguinte. Edital in verbis:

“Contratação de serviços técnicos especializados de operação, modelagem e implantação de funcionalidades do software de gerenciamento de serviços ITSM, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, conforme especificações técnicas constantes do Termo de Referência, Anexo I, deste edital para a Controladoria-Geral da União (CGU), pelo período de 12 (doze) meses, prorrogáveis até o limite de 120 (cento e vinte) meses”.

Pretendendo participar do certame em questão, a impugnante ao analisar o edital e percebeu que estaria apta a fornecer o objeto que se pretende contratar. Entretanto, impedida de participar do certame devido às restrições que o edital apresenta.

02 - DOS ATOS DEFEITUOSOS PRATICADOS NO PROCEDIMENTO DE COMPRA

2.1 - DA RESTRIÇÃO IMPOSTA

Em tese, a licitação estaria comprometida, pois o edital, indiretamente impõe restrição à competição e possível direcionamento, uma vez que definiu a obrigatoriedade de que a empresa licitante deverá apresentar qualificação técnica conforme item 12.17 do Termo de referência do Edital.

Edital/TR. in verbis:

12.17. O critério de qualificação técnica a ser atendido pelo fornecedor será ter prestado, no mínimo, 4224 (quatro mil duzentas e vinte e quatro) horas no período de 12 (doze) meses, ininterruptos ou não, de serviços de implantação, sustentação e customização da plataforma de Gerenciamento de Serviços de TI do fabricante OpenText (Service Manager ou SMAX), adotando práticas ágeis. (grifamos).

Aliás, se observarmos o item 12.17 do Termo de Referência do Edital, veremos que a Administração EXIGE que seja apresentada qualificação específica na plataforma de Gerenciamento do fabricante OpenText, cujo distribuidor exclusivo no Brasil nesta ferramenta é a empresa IT2B.

Visto isso, conclui-se que existe uma barreira intransponível para diversas empresas licitantes sem fornecer qualquer justificativa no edital ou segurança extra à Contratante. Situação que conseqüente impõe sobrepreço e direcionamento na aquisição em virtude de comprovação de minúcias na qualificação técnica.

Também, cumpre destacar que a possibilidade de a Administração suprimir comprovação na qualificação específica na plataforma de Gerenciamento do fabricante OpenText não significa que será automaticamente prejudicada com contratação de empresa menos qualificada. Afinal, a empresa vencedora da licitação irá buscar no mercado profissionais que tenham qualificação comprovada na plataforma de Gerenciamento do fabricante OpenText, para oferecer suporte no contrato.

Nota-se, portanto, que a presente contratação é de mão de obra exclusiva, e não poderia exigir comprovação além dos perfis equivalentes ao objeto principal que se pretende contratar. Ou seja, “Contratação de serviços técnicos especializados de operação, modelagem e implantação de funcionalidades do software de gerenciamento de serviços”.

A Lei de licitações, por se tratar de tema extenso, corriqueiramente requer a utilização do bom senso na sua interpretação. Nesse sentido, a licitação, por força art. 5º, da Lei 14.133/21, deve atender aos princípios básicos da legalidade, razoabilidade, igualdade e competitividade. In verbis:

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

O raciocínio fica ainda mais evidente quando é conjugado com a jurisprudência do Tribunal de Contas. Desse modo, não pode a Administração criar hipóteses não previstas em lei, sob pena de incidir na vedação legal do art. 5º da lei em comento.

Sobre tal tema, colacionamos jurisprudência do Egrégio Tribunal de Contas da União.

“As exigências relativas à capacidade técnica guardam amparo constitucional e não constituem, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo de licitações conduzidas pelo Poder Público. Tais exigências, sejam elas de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, não podem ser desarrazoadas a ponto de comprometer o caráter competitivo do certame, devendo tão-somente constituir garantia mínima suficiente de que o futuro contratado detém capacidade de cumprir com as obrigações contratuais. Tais exigências (sic) ser sempre devidamente fundamentadas, de forma que fiquem demonstradas inequivocamente sua imprescindibilidade e pertinência em relação ao objeto licitado. (Acórdão 1.942/2009 – Plenário, proferido pelo Ministro André Carvalho). (Grifo nosso).”

“REPRESENTAÇÃO. CONSTRUÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL DA VILA DO MUCAJÁ, EM MACAPÁ/AP. LICITAÇÃO DO PROJETO BÁSICO. DIRECIONAMENTO. MULTA. INABILITAÇÃO. INIDONEIDADE. CONTRATO PARA EXECUÇÃO DAS OBRAS. SOBREPREGO. DETERMINAÇÃO COM VISTA À REPACTUAÇÃO. CIÊNCIA. 1. Comprova-se que a licitação foi fraudada por direcionamento quando são exigidos, para participação no certame, requisitos específicos e desnecessários, que, pela sua individualidade, foram definidos para serem atendidos apenas por uma empresa determinada e informados por ela para a preparação do edital. 2. Verificado sobrepreço em contrato de obra, cabe ao TCU, como primeira medida e havendo tempo, determinar que seja tentada a adequação dos preços contratados, buscando ao máximo preservar as condições do acordo (TCU 00980820089, Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, Data de Julgamento: 11/11/2009)”. (grifo nosso).

“DENÚNCIA. IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO SRP 52/2015, PROMOVIDO PELA AGU. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DIRECIONAMENTO DO CERTAME A UM ÚNICO FABRICANTE. RESTRIÇÃO DA COMPETITIVIDADE E DA ISONOMIA DO CERTAME. IMPOSSIBILIDADE DE AFERIR DÉBITO. MULTA AOS GESTORES. DETERMINAÇÕES. (TCU - DEN: 02992920156, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 15/02/2017, Plenário)”. (grifo nosso).

Em complemento, o ilustre professor Marçal Justen Filho explica que o edital tem de estabelecer as regras necessárias para seleção da proposta vantajosa. Se as exigências

serão ou não rigorosas, isso dependerá do caso concreto. “Respeitadas às exigências necessárias para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, serão inválidas todas as cláusulas que, ainda indiretamente, prejudiquem o caráter “competitivo” da licitação” (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14º Ed, São Paulo: Dialética, 2010, p. 63). (grifo nosso).

Saliente-se, ainda, que a experiência prévia não precisa ser idêntica à do objeto que se pretende contratar, conforme leciona Marçal Justen Filho (2010, p.441):

“Em primeiro lugar, não há cabimento em impor a exigência de que o sujeito tenha executado no passado obra ou serviço exatamente idêntico ao objeto da licitação. Parece evidente que o sujeito que executou obra ou serviço exatamente idêntico preenche os requisitos para disputar o certame e deve ser habilitado. Mas também se deve reconhecer que a idoneidade para executar o objeto licitado pode ser evidenciada por meio da execução de obras ou serviços similares, ainda que não idênticos. Em outras palavras, a Administração não pode exigir que o sujeito comprove experiência anterior na execução de um objeto exatamente idêntico àquele licitado – a não ser que exista alguma justificativa lógica, técnica ou científica que dê respaldo a tanto”. (grifo nosso).

Como bem observado pelo Prof. Justen, uma cláusula ou exigência que cause restrição só é, em tese, cabível se expressa justificativa lógica no processo licitatório. Contudo, tal justificativa lógica não aparece no Edital.

Do que foi visto até aqui, pode-se entender que a garantia do bom contrato administrativo não está na comprovação de minúcias na qualificação técnica. Pelo contrário, tal exigência certamente irá afastar diversas empresas que possuem capacidade técnica para executar serviços de igual ou maior complexidade com melhor preço e qualidade. Mas, que ainda não possuem comprovação de qualificação específica na plataforma de Gerenciamento do fabricante OpenText.

Destaca-se ainda, a solução encampada pelo legislador está sempre pautada na ampla competitividade do certame e na contratação da melhor proposta pelo melhor preço. Entende-se, por consequência, que qualquer controvérsia deve ser dirimida levando-se em conta a regra de hermenêutica positivada na Nova Lei de Licitações.

A título de exemplo, na fase da instrução de um processo licitatório, o artigo 18, IX, NLLC, define que a Administração deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, e, inclusive apresentar “motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica”. NLLC in verbis:

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;

(...)

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

(...) (grifo nosso).

Afinal, a segurança da contratação não está em apresentar qualificação específica na plataforma de Gerenciamento do fabricante OpenText, que sequer está motivada no Edital. Mas reside na real capacidade técnica da proponente em entregar o serviço que se pretende contratar. E, essa reputação pode ser facilmente aferida por meio de diligências, e, ainda, pelo seu histórico de contratos junto a administração.

2.2 – CONCLUSÃO

O ato ora hostilizado, como já foi exaustivamente demonstrado nas linhas anteriores, é desmotivado e ilegal, postado bem distante da margem discricionária atribuída ao administrador público. A legalidade deve revestir o Ato Administrativo, e o administrador está em toda sua atividade funcional sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum e, deles não pode desviar-se sob pena de incorrer em arbitrariedade ou abusividade, o que constitui um ato nulo e cuja conduta arbitrária ou abusiva é firmemente repelida pelo sistema jurídico vigente no País.

A motivação é a situação de direito ou de fato que autoriza a realização do ato Administrativo, que, em regra, é obrigatória como elemento integrante da perfeição do ato. Os princípios gerais que norteiam a Administração Pública, dentre eles a legalidade, não está dentro da margem discricionária do Administrador.

ELY LOPES MEIRELLES (Direito Administrativo Brasileiro, 20.^a ed., pág. 135) leciona que a finalidade do ato administrativo é aquela que a lei indica explícita ou implicitamente. Não cabe ao administrador escolher outra, ainda que ambas colimem fins públicos. Neste particular, nada resta para a escolha do administrador, que fica vinculado integralmente à vontade legislativa. A alteração da finalidade expressa na norma legal caracteriza o desvio de poder, que rende ensejo à invalidação do ato, por lhe faltar um elemento primacial em sua formação: o fim público desejado pelo legislador. (grifo nosso).

No presente caso, o agente Administrativo, ao estabelecer quesito de qualificação que configura restrição de caráter técnico, exigiu condição desnecessária e muito além ao cumprimento da finalidade da contratação, entrando em desarmonia com a legislação e os princípios legais. Portanto, possui o DEVER DE OFÍCIO corrigir os elementos ora impugnados sob pena de responsabilidade do agente público.

LICITAÇÃO. EDITAL DE LICITAÇÃO. IMPUGNAÇÃO. COMPETITIVIDADE. RESTRIÇÃO. COMISSÃO DE LICITAÇÃO. PREGOEIRO. REVISÃO DE OFÍCIO.

É dever do responsável por conduzir licitação no âmbito da Administração, a partir de impugnação ao edital apontando a existência de cláusulas restritivas à competitividade do certame, realizar a revisão criteriosa dessas cláusulas, ainda que a impugnação não seja conhecida. O agente público tem o dever de adotar providências de ofício com vistas à correção de eventuais ilegalidades que cheguem ao seu conhecimento. Acórdão 7289/2022 Primeira Câmara (Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo). (grifamos).

RESPONSABILIDADE. LICITAÇÃO. PARECER JURÍDICO. FUNDAMENTAÇÃO. PARECERISTA. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. COMPETITIVIDADE. RESTRIÇÃO.

A elaboração de parecer, com base no art. 38 da Lei 8.666/1993, aprovando minuta de edital de licitação contendo exigências de qualificação técnica que restringem indevidamente a competitividade do certame pode ensejar a responsabilização do parecerista jurídico. Acórdão 7289/2022 Primeira Câmara (Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo). (grifamos).

Por derradeiro, para solucionar a presente questão, é imprescindível que seja declarada a nulidade do edital para que seja feita a reformulação da exigência quanto a “qualificação técnica” onde sugerimos a supressão integral do item 12.17 do Termo de Referência, assim possibilitando a participação de maior número de empresas.

03 – REQUERIMENTO

A impugnante busca o amparo neste instrumento com o intuito de ver o lídimo direito reconhecido. Em síntese, visa restabelecer a ordem administrativa desviada pelos atropelos ao direito e à justiça. Isto posto, perseguindo o melhor interesse público (o bom contrato, o melhor serviço e o atendimento às leis, normas e princípios que regem a coisa pública) e com tudo mais que o conhecimento de vossas poderá suprir, requer:

Seja procedente a impugnação ora requerida, decretando a nulidade do edital questionado e fazendo cessar seus efeitos e consequências, seja publicado novo edital que proporcione maior competitividade conforme anteriormente sugerido, além das demais cominações de estilo.

Termos em que
Pede deferimento.

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL Nº 1

Em atenção ao disposto do art. 14, inciso III, alínea "a", do Decreto nº 11.246/2022, apresento a resposta à Impugnação ao Edital nº 1 (SEI nº 3693288), em conformidade com a análise realizada pela Área Técnica, que será publicada no Portal de Compras do Governo Federal referente ao Pregão Eletrônico nº 90005/2025:

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se de resposta à Impugnação ao Edital de Licitação nº 52/2025, cujo objeto é a "Contratação de serviços técnicos especializados de operação, modelagem e implantação de funcionalidades do software de gerenciamento de serviços ITSM, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, conforme especificações técnicas constantes do Termo de Referência, Anexo I, deste edital para a Controladoria-Geral da União (CGU), pelo período de 12 (doze) meses, prorrogáveis até o limite de 120 (cento e vinte) meses."

1.2. A Impugnação ao Edital nº 1 foi apresentada pela empresa DIGISYSTEM SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA, CNPJ nº 01.936.069/0001-94, por e-mail, no dia 07/07/2025, segunda-feira, às 14h31min, de acordo com o previsto no item 10.3 do Edital (SEI nº 3666842).

2. DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO

2.1. Em sede de alegações, a impugnante aduz que:

2.1.1. "Em tese, a licitação estaria comprometida, pois o edital, indiretamente impõe restrição à competição e possível direcionamento, uma vez que definiu a obrigatoriedade de que a empresa licitante deverá apresentar qualificação técnica conforme item 12.17 do Termo de referência do Edital.";

2.1.2. "[...] a Administração EXIGE que seja apresentada qualificação específica na plataforma de Gerenciamento do fabricante OpenText, cujo distribuidor exclusivo no Brasil nesta ferramenta é a empresa IT2B.";

2.1.3. "[...] existe uma barreira intransponível para diversas empresas licitantes sem fornecer qualquer justificativa no edital ou segurança extra à Contratante. Situação que conseqüente impõe sobrepreço e direcionamento na aquisição em virtude de comprovação de minúcias na qualificação técnica."

2.1.4. "[...] a possibilidade de a Administração suprimir comprovação na qualificação específica na plataforma de Gerenciamento do fabricante OpenText não significa que será automaticamente prejudicada com contratação de empresa menos qualificada.";

2.1.5. "[...] a presente contratação é de mão de obra exclusiva, e não poderia exigir comprovação além dos perfis equivalentes ao objeto principal que se pretende contratar.";

2.1.6. "[...] a experiência prévia não precisa ser idêntica à do objeto que se pretende contratar";

2.1.7. "[...] tal exigência certamente irá afastar diversas empresas que possuem capacidade técnica para executar serviços de igual ou maior complexidade com melhor preço e qualidade. Mas, que ainda não possuem comprovação de qualificação específica na plataforma de Gerenciamento do fabricante OpenText."

2.2. Conclui que "é imprescindível que seja declarada a nulidade do edital para que seja feita a reformulação da exigência quanto a "qualificação técnica" onde sugerimos a supressão integral do item 12.17 do Termo de Referência, assim possibilitando a participação de maior número de empresas."

2.3. Por fim, requer que: "Seja procedente a impugnação ora requerida, decretando a nulidade do edital questionado e fazendo cessar seus efeitos e conseqüências, seja publicado novo edital que proporcione maior competitividade conforme anteriormente sugerido, além das demais cominações de estilo."

3. DA ANÁLISE DO MÉRITO

3.1. Todo ato administrativo deve observar os princípios estabelecidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável.

3.2. Diante disso, passemos à análise das alegações contidas na Impugnação ao Edital.

4. DA LEGITIMIDADE E ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO

4.1. Nos termos do art. 164, caput, da Lei nº 14.133/2021: "qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos."

4.2. Portanto, admite-se e julga-se a Impugnação ao Edital nº 1 formulada pela empresa DIGISYSTEM SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA, nos termos da legislação vigente.

5. DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

5.1. Nos termos do item 10.1 do Edital de Licitação nº 52/2025, a impugnação ao edital de licitação por irregularidade é baseada na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 14.133/2021 e na Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022.

5.2. Considerando que a Impugnação ao Edital nº 1 foi enviada por e-mail em 07/07/2025, segunda-feira, às 14h31min, e que o prazo para sua apresentação foi respeitado, conclui-se que a impugnação referente ao Edital de Licitação nº 52/2025, do Processo Administrativo nº 00190.102224/2025-21, formulada pela impugnante, é tempestiva.

5.3. Ademais, é fundamental ressaltar que a apresentação da referida impugnação observou rigorosamente o Princípio da Vinculação ao Edital, conforme estabelecido no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

6. DA TEMPESTIVIDADE DA RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

6.1. Conforme o art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, o art. 16, § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022, e o item 10.2 do Edital de Licitação nº 52/2025, a resposta à impugnação será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

6.1.1. Em atenção ao art. 54, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, a resposta também será publicada no Portal da Controladoria-Geral da União (CGU), na área de Acesso à Informação > Licitações e Contratos, e poderá ser acessada pelo link: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/tipos/pregao/2025/pregao-eletronico-no-90005-2025>.

6.2. Portanto, conclui-se que a resposta à Impugnação ao Edital nº 1 é tempestiva.

7. DA IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL E DA MANIFESTAÇÃO DA ÁREA TÉCNICA REQUISITANTE

7.1. Em suma, a impugnante alega que:

7.1.1. "Em tese, a licitação estaria comprometida, pois o edital, indiretamente impõe restrição à competição e possível direcionamento, uma vez que definiu a obrigatoriedade de que a empresa licitante deverá apresentar qualificação técnica conforme item 12.17 do Termo de referência do Edital.";

7.1.2. "[...] a Administração EXIGE que seja apresentada qualificação específica na plataforma de Gerenciamento do fabricante OpenText, cujo distribuidor exclusivo no Brasil nesta ferramenta é a empresa IT2B.";

7.1.3. "[...] existe uma barreira intransponível para diversas empresas licitantes sem fornecer qualquer justificativa no edital ou segurança extra à Contratante. Situação que conseqüente impõe sobrepreço e direcionamento na aquisição em virtude de comprovação de minúcias na qualificação técnica."

7.1.4. "[...] a possibilidade de a Administração suprimir comprovação na qualificação específica na plataforma de Gerenciamento do fabricante OpenText não significa que será automaticamente prejudicada com contratação de empresa menos

qualificada.";

7.1.5. "[...] a presente contratação é de mão de obra exclusiva, e não poderia exigir comprovação além dos perfis equivalentes ao objeto principal que se pretende contratar";

7.1.6. "[...] a experiência prévia não precisa ser idêntica à do objeto que se pretende contratar [...]";

7.1.7. "[...] tal exigência certamente irá afastar diversas empresas que possuem capacidade técnica para executar serviços de igual ou maior complexidade com melhor preço e qualidade. Mas, que ainda não possuem comprovação de qualificação específica na plataforma de Gerenciamento do fabricante OpenText."

7.2. Com fundamento no art. 14, inciso III, alínea "a", do Decreto nº 11.246/2022, e no art. 28, inciso II, da Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022, a Pregoeira devidamente designada para conduzir este certame (SEI nº 3666812), solicitou subsídios técnicos para a tomada de decisão sobre as alegações de irregularidades no Edital de Licitação nº 52/2025 (SEI nº 3693293).

7.2.1. Manifestação Técnica:

7.2.1.1. Mediante "Despacho de Resposta ao Pedido de Impugnação nº 01." (SEI nº 3695034), a Área Técnica apresentou a seguinte manifestação sobre as alegações apresentadas na Impugnação ao Edital nº 1:

"DAS ALEGAÇÕES

Preliminarmente, é oportuno salientar que a licitação é o instrumento de seleção, na qual se busca obter a proposta mais vantajosa aos seus interesses. As impugnações são ferramentas que devem ser interpostas com a finalidade de corrigir possíveis erros ou omissões, que possam corromper a legalidade e a isonomia do certame. O alinhamento do descritivo técnico e das condições de fornecimento do objeto em coerência com as especificações técnicas e disponíveis, devem também primar pela plena execução do objeto proveniente do processo de licitação em questão.

A empresa alega que "Em tese, a licitação estaria comprometida, pois o edital, indiretamente impõe restrição à competição e possível direcionamento, uma vez que definiu a obrigatoriedade de que a empresa licitante deverá apresentar qualificação técnica conforme item 12.17 do Termo de referência do Edital."

Tal comprometimento se daria, pois, segundo a empresa, "a Administração EXIGE que seja apresentada qualificação específica na plataforma de Gerenciamento do fabricante OpenText, cujo distribuidor exclusivo no Brasil nesta ferramenta é a empresa IT2B". O que estaria acarretando em uma barreira intransponível para diversas empresas licitantes sem fornecer qualquer justificativa no edital ou segurança extra à Contratante, situação que conseqüentemente importaria sobrepreço e direcionamento na aquisição em virtude de comprovação de minúcias na qualificação técnica.

Alega ainda que a possibilidade de a Administração suprimir a comprovação da qualificação específica na plataforma de Gerenciamento do fabricante OpenText não significaria prejuízo automático uma vez que a empresa vencedora iria buscar no mercado profissionais que tivessem qualificação comprovada na referida plataforma. Assim a presente contratação não poderia exigir comprovação além dos perfis equivalentes ao objeto principal que se pretende contratar e que a experiência prévia não precisa ser idêntica à do objeto que se pretende contratar.

Dessa forma, sustenta que as exigências do edital irão afastar diversas empresas que possuem capacidade técnica para executar serviços de igual ou maior complexidade com melhor preço e qualidade, mas, que ainda não possuem comprovação de qualificação específica na plataforma de Gerenciamento do fabricante OpenText.

DO PEDIDO

"Seja procedente a impugnação ora requerida, decretando a nulidade do edital questionado e fazendo cessar seus efeitos e conseqüências, seja publicado novo edital que proporcione maior competitividade conforme anteriormente sugerido, além das demais cominações de estilo."

DA ANÁLISE PELA EQUIPE TÉCNICA

Em relação ao pedido de Impugnação apresentado, essa unidade técnica discorda do entendimento apresentado de que o certame da CGU "indiretamente impõe restrição

à competição e possível direcionamento”, bem como discordamos completamente da alegação de que haveria exigência da CGU quanto a “qualificação específica na plataforma de Gerenciamento do fabricante OpenText” e que essa qualificação seria de competência exclusiva de um distribuidor no Brasil. Tal alegação demonstra total desconhecimento do Edital da CGU, que exige comprovação da Capacidade Técnica por meio de Atestado de serviços já prestados, no âmbito público ou privado, não havendo qualquer vinculação com o distribuidor/fornecedor/fabricante da solução.

O princípio da Competitividade orienta que processos de contratações públicas devem buscar a eficiência, transparência e o melhor uso dos recursos públicos, o que implica na adoção de critérios objetivos, imparciais e transparentes no edital, permitindo que o maior número possível de empresas qualificadas participe. A legislação proíbe cláusulas ou condições que restrinjam injustificadamente a participação, como exigências excessivas ou desproporcionais. Deste modo, dentro da sua necessidade técnica, a CGU buscou a solução mais vantajosa e a ampla competitividade no certame e não há qualquer exigência desnecessária no processo.

Cumprir destacar que a Controladoria-Geral da União (CGU) não está promovendo uma contratação voltada à mera seleção ou intermediação de profissionais, mas sim à prestação de serviços técnicos especializados de alta complexidade, voltados à operação, modelagem e implantação de funcionalidades da plataforma de gerenciamento de serviços de TI – Service Manager (SM), da fabricante Micro Focus (atualmente OpenText), em uso institucional desde 2015.

Trata-se de uma solução estrategicamente integrada aos processos internos da CGU, com elevado grau de customização, interoperabilidade com sistemas legados e papel central na governança de serviços de TIC. A execução contratual exige, portanto, expertise comprovada na referida tecnologia, com domínio técnico que vá além da simples alocação de mão de obra.

Dessa forma, não se mostra juridicamente admissível nem tecnicamente razoável a dispensa da exigência de experiência prévia específica por parte da empresa contratada, uma vez que esta será a responsável direta pela entrega dos resultados pactuados, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. A contratada não atuará como mera fornecedora de recursos humanos, mas como executora de um serviço especializado e orientado a resultados, cuja qualidade e continuidade dependem diretamente da familiaridade com a plataforma tecnológica já consolidada no ambiente institucional da CGU.

Além disso, a presente contratação exige que os serviços sejam prestados de forma contínua, sem interrupções e com dedicação exclusiva de mão de obra. Esse tipo de serviço requer uma gestão centralizada e eficiente, logo, é essencial assegurar que a empresa Contratada tenha, por si só, plena capacidade técnica, financeira e operacional para executar o objeto do Contrato, garantindo assim uma maior segurança na prestação dos serviços e no cumprimento das exigências contratuais.

A unidade técnica da CGU entende que a habilitação técnica é um requisito legal e fundamental para garantir a competência e capacidade técnica da empresa selecionada. A exigência visa, tão somente, assegurar que o prestador de serviço possui capacidade para prestar os serviços demandados por meio da seleção de fornecedores qualificados e aptos a atender às necessidades da Administração, especialmente quando se trata de “um sistema complexo, que possui diversas funcionalidades e requer conhecimento especializado para sua administração, manutenção e melhor aproveitamento pela CGU”, conforme item 2.5 do TR, e pelo fato de ser uma solução crítica para a CGU, conforme item 1.6 do TR, “serviço é enquadrado como continuado tendo em vista que são essenciais para a Controladoria-Geral da União cumprir a sua missão institucional, promovendo a transparência, a prevenção e o combate à corrupção, por meio de disponibilização de soluções de TI que auxiliam os servidores da Casa a desempenharem as suas atividades institucionais...”.

Ademais, corroborando com a preocupação da CGU em garantir uma ampla concorrência, desde que garantidas suas necessidades técnicas, a seção de habilitação técnica exige Atestado de Capacidade Técnica que comprove serviço equivalente a 50% do volume da necessidade da CGU, no período de 12 (doze) meses, conforme item 12.19 do TR – “O volume de horas de serviço prestado exigido nos atestados equivale a 50% da necessidade da CGU, no período de 12 (doze) meses”, possibilita que haja somatório de diferentes Atestados, conforme item 12.27.1 do TR – “Será

admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo, a apresentação e o somatório de diferentes atestados executados de forma concomitante.”, bem como possibilita Atestados com métricas diferentes da contratação da CGU, conforme itens 12.20 a 12.23, sendo que tais exigências estão amparadas legalmente no art. 67, §1º e § 2º, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021), bem como em outros normativos de Tribunais Superiores. Deste modo, novamente discordamos da alegação da empresa de que a CGU exige experiência prévia idêntica ao objeto ora Contratado.

Portanto, diante das justificativas técnicas e jurídicas amplamente demonstradas no Estudo Técnico Preliminar n.º 21/2025 e Termo de Referência n.º 36/2025, conclui-se que a exigência de comprovação de experiência prévia com as plataformas OpenText Service Manager ou SMAX são tecnicamente indispensáveis e juridicamente amparadas.

A referida exigência visa assegurar que a empresa contratada detenha domínio sobre uma solução de alta complexidade e criticidade operacional, já implantada e amplamente customizada no ambiente da CGU, com integrações sensíveis a diversos sistemas internos e processos estratégicos de TI. A ausência de tal experiência comprometeria a continuidade dos serviços, elevaria os riscos contratuais e imporia à Administração custos adicionais com curva de aprendizado, suporte e mitigação de falhas.

Ademais, a exigência está alinhada ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, conforme previsto no art. 11, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021, e encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que admite a fixação de critérios técnicos específicos quando devidamente motivados, proporcionais e compatíveis com o objeto licitado.

Dessa forma, a manutenção da exigência não apenas preserva a isonomia e a competitividade do certame, como também garante a eficiência, a economicidade e a segurança jurídica da contratação, razão pela qual esta unidade técnica recomenda a improcedência do Pedido de Impugnação pelos fatos acima expostos."

8. DA CONCLUSÃO DA ANÁLISE TÉCNICA E BASE LEGAL

8.1. Por fim, a Área Técnica conclui:

"Pelos motivos expostos acima, sugere-se o indeferimento do pedido de impugnação n.º 01."

8.2. Base Legal

Análise da Pregoeira

O presente certame, em sua Fase Interna, cumpriu criteriosamente e legalmente os parâmetros exigidos pelos seguintes normativos: Lei n.º 14.133/2021, Decreto n.º 11.246/2022, Instrução Normativa n.º 5/2017, Instrução Normativa SEGES/ME n.º 65/2021, Instrução Normativa SEGES/ME n.º 73/2022, Instrução Normativa SGD/ME n.º 94/2022, Portaria SGD/MGI n.º 750/2023, Portaria SGD/MGI n.º 6.679/2024, Portaria CGU/DGC n.º 1.293/2025.

Os artefatos produzidos com base nos normativos legais citados seguiram rigorosamente as regras para o tipo específico da contratação, em especial no que se refere ao Estudo Técnico Preliminar n.º 21/2025 (Anexo I do Edital). O ETP demonstrou a adequada definição e especificação da necessidade da Controladoria-Geral da União (CGU), o levantamento e análise comparativa de soluções, a análise comparativa de custos, a descrição da solução de TIC a ser contratada, a estimativa de custo total da contratação, em conformidade com o art. 11 da Instrução Normativa SGD/ME n.º 94/2022.

Evidencia-se que a definição do objeto da contratação, a fundamentação e descrição da necessidade do órgão, a descrição da solução de TIC, a especificação dos requisitos da contratação, a definição das responsabilidades da contratante e da contratada, o modelo de execução e gestão do contrato, o regime de execução do contrato, a forma e critério de seleção do fornecedor, os critérios de aceitabilidade de preços e a estimativa do valor da contratação estão correta e suficientemente demonstrados e fundamentados no Termo de Referência n.º 36/2025 (Anexos II a XII do Edital), nos termos do art. 12 da Instrução Normativa SGD/ME n.º 94/2022.

Adicionalmente, registra-se que foi realizado controle prévio dos aspectos legais da contratação, conforme Parecer n.º 00194/2025/CGCOM - BSB/SCGP/CGU/AGU

(SEI nº 3653650) aprovado pelo Despacho nº 00132/2025/CGCOM - BSB/SCGP/CGU/AGU e Despacho de Aprovação nº 00020/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU, em atendimento ao art. 53 da Lei 14.133/2021. As recomendações foram integralmente atendidas, conforme Nota Técnica nº 2123/2025/COLIC/CGLCD/DGC/SE (SEI nº 3678026), que autorizou a publicação do Edital nº 52/2025.

9. DA DECISÃO

9.1. Diante do exposto, e com base nos subsídios técnicos minuciosamente apresentados pela Área Técnica, bem como na fundamentação legal que ampara a presente contratação, conclui-se que a impugnante não trouxe em sua peça argumentos, provas, decisões ou outros elementos que comprovem as irregularidades apontadas, que impliquem no cancelamento ou na suspensão da abertura da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 90005/2025.

Decisão da Pregoeira

9.2. Com base no exposto, recebo a Impugnação interposta, por ser tempestiva, para, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO pela ausência de fundamentação legal que sustente o pleito da impugnante.

9.3. Assim, fica mantida a abertura da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 90005/2025, às 9h (horário de Brasília), do dia 11/07/2025, conforme o Ato Convocatório - Edital nº 52/2025 e seus anexos.

Marina Motoike Hitomi
Pregoeira
COLIC/CGLCD/DGC/SE/CGU