

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA SUBSECRETARIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E PATRIMONIAL DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 01/2025
Processo nº SEI-150001/011808/2024

STTÓRICO SISTEMAS LTDA (pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 14.129.074/0001-37, sediada na Rua 700, nº 235, na cidade de Balneário Camboriú/SC, CEP 88.330-618), vem à presença de Vossa Senhoria, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, na forma do item 8 e seguintes do instrumento convocatório, pelos fatos e fundamentos que passa a expor:

PREÂMBULO E OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

1. O Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Subsecretaria de Gestão Administrativa e Patrimonial, publicou o Edital de Concorrência nº 01/2025, que tem por objeto a *"prestação de serviços de gestão e controle de margem consignável com lançamento em folha de pagamento, disponibilização de sistema informatizado, atendimento, capacitação e assessoramento para a execução dos serviços descritos neste documento, devendo a solução de software atender fielmente às legislações vigentes aplicáveis ao Estado do Rio de Janeiro, em especial, o Decreto Estadual de n.º 45.563, de 27 de janeiro de 2016 e alterações"*.
2. O INEF é entidade com larga experiência na prestação de serviços de gestão de consignações, educação financeira, desenvolvimento e operação de soluções tecnológicas voltadas ao controle de margem consignável e à integração com sistemas de folha de pagamento, atuando junto a entes públicos e privados. Pretende participar da presente licitação e apresentar proposta competitiva.

3. Todavia, ao analisar detidamente o edital e seus anexos, identificou exigências e critérios técnicos que, da forma como estruturados, revelam-se desproporcionais, imprecisos ou insuficientemente justificados, podendo comprometer a ampla competitividade do certame e, por consequência, prejudicar a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa para a Administração Pública.

4. A intenção da Impugnação é a de contribuir com o Estado de Rio de Janeiro, a fim de que a concorrência deflagrada siga os princípios constitucionais e a legislação de regência. Sob essa perspectiva, a pretensão da Impugnante decorre do elevado grau de especialização técnica do objeto que, por vezes, apenas entidades do setor conseguem identificar detalhes e técnicas importantes. Portanto, não se busca confrontar, mas colaborar com o Estado do Rio de Janeiro.

RAZÕES JURÍDICAS PARA REVISÃO DO EDITAL

Requisitos de qualificação técnica excessivos. Prejuízo à ampla competitividade do certame.

5. O Edital impõe, como requisito de qualificação técnica, a comprovação de experiência prévia na execução de projeto com processamento mínimo de 500.000 (quinhentas mil) linhas mensais, conforme disposto no item 4.4.5.3 do Termo de Referência:

4.4.5.3. O Atestado de Capacidade Técnica deverá comprovar experiência do Proponente na execução/implantação de projeto, semelhante ao escopo deste Termo de Referência, apresentando Atestado ou Carta de referência emitida por uma entidade pública ou privada, onde tenha executado projeto com **no mínimo 500.000 (quinhentas mil) linhas processadas mensalmente**, visto que é o mínimo necessário para operacionalizar com segurança o sistema de consignação, em razão do volume de linhas processadas pelo Estado do Rio de Janeiro, sendo aceito o somatório de atestados, para fins de qualificação técnica, desde que seja comprovado, em cada um deles, a prestação de serviço similar ao objeto licitado, de forma concomitante, no prazo de 12 (doze) meses.

6. Embora seja legítima a preocupação da Administração em contratar empresa apta a executar o objeto com segurança e eficiência, a forma como a exigência foi estruturada revela-se desproporcional, restritiva e potencialmente excludente, em afronta aos princípios que regem as licitações públicas.

7. A Constituição¹ e a Lei² autorizam a exigência de comprovação de aptidão técnica, desde que limitada ao estritamente necessário à garantia da execução contratual. Não se admite, contudo, a fixação de parâmetros que, sob o pretexto de segurança operacional, acabem por reduzir indevidamente o universo de competidores, afastando empresas que detêm plena capacidade técnica, tecnológica e operacional para atender à demanda.

8. No caso concreto, a exigência de experiência prévia com 500.000 linhas processadas mensalmente, ainda que represente 50% da estimativa de processamento prevista no item 1.2 do Estudo Técnico Preliminar³, não encontra lastro técnico suficiente que justifique sua adoção.

9. A experiência demonstra que sistemas de gestão de consignação são soluções essencialmente escaláveis, cuja capacidade de processamento decorre muito mais da arquitetura tecnológica, da infraestrutura empregada e dos protocolos de segurança adotados do que de um histórico numérico isolado de linhas previamente processadas.

10. Em outras palavras, a capacidade de uma empresa operar com segurança volumes elevados de dados não se mede exclusivamente por um recorte quantitativo pretérito, mas pela robustez de sua solução, pela maturidade de seus processos, pela qualificação de sua equipe técnica e pela aderência de seu sistema aos requisitos funcionais e normativos definidos no edital. Reduzir essa análise a um único indicador numérico, rígido e inflexível, significa confundir experiência passada com capacidade presente, o que não se sustenta sob o prisma técnico nem jurídico.

¹ 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 as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**

² 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: [...] 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;

³ 1.2. A segurança jurídica e financeira do processo constitui a garantia de sustentação de um sistema que, devidamente parametrizado, possibilita vantagens a todos os entes envolvidos e propicia acesso a taxas de juros mais competitivas do mercado, para atender ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, com estimativa de 1.000.000 (um milhão) de linhas processadas mensalmente, sendo aproximadamente 800.000 (oitocentas mil) em instituições financeiras e 200.000 (duzentas mil) em instituições não financeiras.

11. Além disso, a própria Lei nº 14.133/2021 orienta que as exigências de habilitação devem guardar pertinência e proporcionalidade com o objeto, vedando cláusulas que restrinjam a competitividade sem motivação adequada. O requisito em debate cria uma barreira artificial à entrada de novos *players*, inclusive empresas que já operam soluções similares em outros entes federativos ou no setor privado, com volumes relevantes, mas ligeiramente inferiores ao patamar arbitrado pelo edital

12. Tal cenário gera efeito indesejável: concentra a disputa em um número reduzido de fornecedores, enfraquece a concorrência e, por consequência, diminui as chances de a Administração alcançar a proposta mais vantajosa, seja do ponto de vista técnico, seja sob a ótica econômica. A competitividade não é um valor abstrato; ela é instrumento essencial para a obtenção de melhores soluções, maior inovação e maior eficiência na contratação pública

13. Ressalte-se, ainda, que o próprio edital já prevê mecanismos técnicos mais eficazes e adequados para aferir a real capacidade das licitantes, como a **Demonstração da Solução e o Teste de Avaliação Técnica (TeT)**. Esses instrumentos, de natureza prática e objetiva, permitem verificar diretamente a aderência, a performance e a segurança da solução ofertada, mostrando-se muito mais precisos do que a imposição de um requisito quantitativo elevado e dissociado da realidade do mercado.

14. Sob essa perspectiva, é mais estratégico para a Administração utilizar o requisito de qualificação técnica como filtro para afastar licitantes “aventureiros”, sem nenhuma experiência compatível com o objeto, e não como mecanismo para restringir a participação apenas a empresas que já detenham contratos de grande porte. A maturidade técnica da solução deve ser aferida principalmente na fase de julgamento técnico, e não rigidamente antecipada na habilitação.

15. Diante disso, requer-se a revisão do item 4.4.5.3 do Termo de Referência, a fim de adequar o requisito de qualificação técnica a parâmetros mais razoáveis e menos restritivos.

16. Sugere-se que a exigência de comprovação de experiência seja reduzida para o processamento mínimo de 100.000 (cem mil) linhas mensais, quantitativo suficiente para demonstrar a aptidão técnica do licitante, sem restringir indevidamente a competitividade do certame. A medida preserva a segurança da contratação e amplia as chances de seleção da proposta mais vantajosa, em conformidade com os princípios da Lei nº 14.133/2021.

Ausência de justificativa para a definição do quantitativo mínimo da exigência de qualificação técnica.

17. Além de excessiva e restritiva, a exigência de comprovação de experiência prévia com quantitativo mínimo de 500.000 (quinhentas mil) linhas mensais padece de vício adicional e igualmente grave: a ausência de justificativa técnica específica e formalizada no processo licitatório que demonstre a indispensabilidade desse patamar para a adequada execução do objeto.

18. A fixação de quantitativos mínimos como requisito de qualificação técnica não é, por si só, vedada pelo ordenamento jurídico. Todavia, trata-se de medida excepcional, que somente se legitima quando acompanhada de motivação técnica clara, objetiva e expressa, capaz de evidenciar que a exigência é estritamente necessária à garantia do cumprimento das obrigações contratuais, sob pena de indevida restrição à competitividade.

19. Esse entendimento foi recentemente reafirmado pelo TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO em acórdão que determina que as justificativas para a exigência de comprovação de aptidão técnica em parcelas de maior relevância, com quantitativos mínimos, **devem estar expressamente consignadas no processo licitatório**:

LICITAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. PARCELA DE MAIOR RELEVÂNCIA. QUANTIDADE. LIMITE MÍNIMO. JUSTIFICATIVA. PROPOSTA.

As justificativas para a exigência de comprovação de aptidão técnica para os serviços considerados como parcelas de maior relevância com quantitativos mínimos devem estar expressas no processo licitatório, de modo não somente a evitar questionamentos por eventuais licitantes, mas também a alinhar o certame ao previsto pelo ordenamento jurídico que o rege.⁴

20. No referido precedente, o TCE-RJ reconheceu que, embora seja possível exigir quantitativos mínimos para fins de qualificação técnica, tal exigência somente se sustenta quando devidamente motivada, demonstrando-se, de forma concreta, a correlação entre o quantitativo exigido e o risco de inexecução do contrato. **Ausente essa demonstração, a cláusula editalícia passa a ostentar caráter restritivo e irregular.**

⁴ TCE-RJ, Acórdão n. 67.483/2024, Relator: Conselheiro Marcio Henrique Cruz Pacheco, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 18/09/2024.

21. No caso em exame, entretanto, o Edital limita-se a afirmar, de forma genérica, que o quantitativo mínimo exigido seria “necessário para operacionalizar com segurança o sistema de consignação”, sem apresentar justificativa técnica, análise comparativa ou fundamentação objetiva que explique por que exatamente o patamar de 500.000 linhas mensais seria indispensável, tampouco por quais razões quantitativas inferiores não seriam suficientes para garantir a execução contratual.

22. Não se identificam, no Termo de Referência, no Estudo Técnico Preliminar, nem nos demais documentos que instruem o certame, elementos técnicos que demonstrem a relação direta entre o quantitativo exigido e a complexidade do objeto, como, por exemplo, estudos de risco operacional, análises de capacidade sistêmica, simulações de carga ou justificativas técnicas individualizadas. A exigência, assim, não se apresenta como decorrência lógica do objeto, mas como parâmetro abstrato e arbitrário.

23. Tal omissão contraria frontalmente o entendimento consolidado no Acórdão nº 067483/2024, no qual o TCE-RJ destacou a necessidade de que a Administração explicita e formalize, no procedimento licitatório, as razões que a levaram a exigir determinados quantitativos mínimos, justamente para evitar restrições indevidas à competitividade e assegurar a observância dos princípios da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade.

24. Ressalte-se que a ausência de justificativa adequada não é vício meramente formal. Ao impor quantitativo mínimo elevado sem motivação técnica específica, o Edital transfere aos licitantes o ônus de presumir as razões da Administração, o que não se coaduna com o dever de transparência e com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

25. Nesse contexto, a exigência questionada acaba por operar como barreira injustificada à participação, afastando potenciais licitantes aptos a executar o objeto, mas que não detêm, em seu histórico pretérito, exatamente o quantitativo arbitrado, ainda que disponham de solução técnica plenamente capaz de atender às necessidades do Estado do Rio de Janeiro.

26. Diante disso, à luz do entendimento firmado pelo TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, resta evidente que a exigência de quantitativo mínimo, tal como prevista no item 4.4.5.3 do Termo de Referência, carece de motivação técnica expressa e adequada, o que impõe sua revisão ou supressão, sob pena de afronta aos princípios que regem as licitações públicas e de comprometimento da regularidade do certame.

Imprecisão do edital quanto à exigência de qualificação técnica.

27. O Edital incorre em imprecisão relevante ao empregar a nomenclatura de “qualificação técnica” para designar critérios que, na realidade, integram a avaliação técnica da proposta, mediante atribuição de pontuação. Tal impropriedade conceitual compromete a clareza do certame e dificulta a correta compreensão das regras que regem as fases de habilitação e de julgamento.

28. Como se sabe, a qualificação técnica constitui requisito típico da fase de habilitação, com natureza objetiva e eliminatória, destinada unicamente a verificar se o licitante detém capacidade mínima para participar do certame. Trata-se, portanto, de verdadeiro requisito de admissibilidade, que não comporta gradação, ranqueamento ou pontuação, operando sob a lógica binária de atendimento ou não atendimento.

29. Diversamente, os critérios de avaliação da proposta técnica, próprios das licitações do tipo técnica e preço, destinam-se a comparar propostas entre si, atribuindo pontuação às licitantes previamente habilitadas, com base em fatores de mérito previamente definidos no edital, tais como experiência acumulada, metodologia, solução apresentada e desempenho técnico.

30. Essa distinção foi expressamente reafirmada pelo TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO em acórdão que é claro ao afirmar que o edital deve diferenciar, de forma inequívoca, as exigências de habilitação técnica dos critérios de julgamento da proposta técnica, justamente porque a habilitação funciona como requisito de ingresso no certame, ao passo que a proposta técnica tem função classificatória e pontuável:

LICITAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. HABILITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. REQUISITO. ADMISSIBILIDADE. PONTUAÇÃO. HABILITAÇÃO DE LICITANTE.

O edital deve diferenciar de forma clara as exigências de habilitação técnica dos critérios de julgamento da proposta técnica. Como se sabe, a habilitação técnica destina-se apenas a verificar se a licitante possui capacidade mínima para participar do certame, funcionando como uma espécie de “requisito de admissão” ao certame. Já a proposta técnica, aplicável em licitações do tipo “técnica e preço”, tem a função de atribuir pontuação às licitantes habilitadas, de acordo com a experiência acumulada e demais fatores de mérito definidos no edital.⁵

⁵ TCE-RJ, Acórdão n. 47.746/2025, Relatora: Conselheira Marianna Montebello Willeman, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 15/09/2025.

31. No referido precedente, o TCE-RJ reconheceu que a confusão entre essas duas categorias decorre de atecnia redacional do edital, capaz de induzir os licitantes a erro, sobretudo quando requisitos ligados à experiência e a atestados são apresentados sob a rubrica de qualificação técnica, mas, na prática, são utilizados para fins de pontuação.

32. É a situação que se verifica no presente Edital, que trata a avaliação técnica da solução e da empresa, com atribuição de pontos, como “qualificação técnica”. A impropriedade não é meramente formal. Ao empregar nomenclatura inadequada, o Edital tensiona o princípio do julgamento objetivo, na medida em que pode levar à interpretação de que determinados elementos pontuáveis seriam, na verdade, requisitos de habilitação, com potencial restrição indevida à competitividade.

33. O próprio TCE-RJ, no Acórdão nº 047746/2025, reconheceu que, embora a confusão conceitual nem sempre seja suficiente para macular integralmente o certame, ela deve ser evitada e corrigida, recomendando-se à Administração que, em futuros editais, separe de forma clara e organizada os requisitos de habilitação técnica dos critérios de julgamento da proposta técnica, em observância aos princípios da legalidade, da transparência e da vinculação ao edital.

34. No caso em exame, a ausência dessa distinção clara reforça a necessidade de revisão do instrumento convocatório, a fim de alinhar sua estrutura ao regime jurídico da Lei nº 14.133/2021 e à jurisprudência do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, conferindo maior segurança jurídica ao procedimento e reduzindo o risco de questionamentos administrativos e judiciais.

35. Assim, impõe-se o ajuste do Edital para que a qualificação técnica seja corretamente tratada como requisito de habilitação, sem pontuação, e a avaliação técnica seja expressamente identificada como etapa de julgamento das propostas, com critérios objetivos de pontuação, em estrita consonância com o entendimento consolidado no Acórdão nº 047746/2025 do TCE-RJ

Impertinência técnica na exigência de certificações ISO 9001 e 27001

36. O Apêndice “C” do Edital atribui pontuação à qualificação técnica da empresa a partir da comprovação das certificações ISO 9001 e ISO 27001, compondo 43% da pontuação possível neste critério, o que suscita relevantes questionamentos quanto à pertinência, proporcionalidade e legitimidade desses critérios no contexto do julgamento da proposta técnica.

37. Em primeiro lugar, verifica-se a impertinência da certificação ISO 9001 para fins de avaliação da solução objeto da licitação. Referida norma internacional tem por escopo a certificação de sistemas de gestão da qualidade interna da organização, voltando-se à padronização e ao controle de processos administrativos e gerenciais, não se destinando à avaliação da funcionalidade, do desempenho ou da aderência técnica de soluções específicas ofertadas em procedimentos licitatórios.

38. A ISO 9001 não certifica produto, sistema ou software determinado, tampouco atesta, de forma direta e objetiva, a capacidade técnica da licitante para executar o objeto contratual. Trata-se de certificação voltada à organização enquanto estrutura gerencial, e não à solução que será efetivamente entregue à Administração. Sua utilização como critério de pontuação, portanto, não contribui de maneira adequada para identificar proposta tecnicamente superior, revelando-se inadequada à finalidade do julgamento técnico.

39. Quanto à ISO 27001, ainda que se reconheça alguma relação com aspectos de segurança da informação, a pontuação atribuída também se mostra impertinente e redundante. Isso porque os requisitos de segurança da solução já são expressamente avaliados no Apêndice “B” – Roteiro para Teste de Avaliação Técnica, especialmente no bloco dedicado à “SEGURANÇA”, no qual são analisados, de forma prática e objetiva, os mecanismos efetivos de proteção, controle de acesso, integridade, confidencialidade e rastreabilidade do sistema.

40. Assim, ao pontuar a ISO 27001, o Edital acaba por duplicar a avaliação de um mesmo aspecto, conferindo vantagem adicional a determinado licitante sem que isso represente, necessariamente, maior qualidade técnica da solução apresentada. A segurança relevante para a Administração é aquela demonstrada no funcionamento real do sistema, e não a existência de um certificado organizacional previamente obtido.

41. Além da impertinência técnica, há ainda vício grave sob o prisma da proporcionalidade e da competitividade. As certificações ISO 9001 e ISO 27001 demandam processos longos, complexos e extremamente onerosos, podendo alcançar, conforme amplamente divulgado no mercado, valores de até centenas de milhares de reais, considerando custos de consultoria, auditorias, adequações internas e manutenção periódica.

42. A atribuição de pontuação a tais certificações privilegia injustificadamente empresas de maior porte econômico, em detrimento de empresas menores ou médias que, embora não tenham investido nesses certificados, detêm soluções plenamente aderentes aos requisitos de qualidade, segurança e desempenho exigidos pelo Edital. O critério, portanto, introduz viés econômico indireto no julgamento técnico, em afronta ao princípio da isonomia.

43. Tal prática encontra óbice na Súmula nº 272 do TCU, segundo a qual, no “*edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de **quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato***”. A certificação ISSO não é condição indispensável para a execução do objeto, mas investimento estrutural prévio, alheio à licitação em si.

44. Nessa linha, MARÇAL JUSTEN FILHO é cirúrgico:

15.9) A pertinência dos critérios

Os critérios adotados deverão ser pertinentes. Isso significa uma exigência de compatibilidade lógica entre os critérios escolhidos e a avaliação da satisfatoriedade das propostas formuladas pelo licitante. **Não será válido prever a pontuação em vista de questões que não se relacionam com a obtenção de vantagens para a Administração.** Assim, não é possível eleger como critério de pontuação técnica, por exemplo, a cor adotada para o objeto a ser executado – partindo-se do pressuposto que a variação de cores não afeta a satisfatoriedade da prestação.

A inadequação do critério de julgamento da proposta técnica acarreta a sua invalidade.⁶

45. No caso concreto, a pontuação atribuída às certificações ISO não se traduz, de forma objetiva, em maior qualidade da solução, maior segurança do sistema ou melhor atendimento ao interesse público. Ao contrário, cria-se distinção artificial entre licitantes com base em investimentos organizacionais pretéritos, dissociados da performance real da solução ofertada.

46. Diante disso, a manutenção da pontuação para as certificações ISO 9001 e ISO 27001, nos termos previstos no Apêndice “C”, compromete a isonomia, restringe a competitividade e desvirtua o julgamento técnico, recomendando-se sua exclusão ou, ao menos, a reformulação do critério, de modo que a avaliação da proposta técnica se concentre exclusivamente em elementos diretamente relacionados à solução, à sua funcionalidade, segurança e aderência aos requisitos do Edital.

⁶ **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas [livro eletrônico]**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, RL-1.9

■ Incoerência lógica da pontuação por atestados.

47. O Edital prevê, no âmbito da avaliação técnica, a atribuição de 8 (oito) pontos para cada 200.000 (duzentas mil) linhas comprovadas por meio de atestados de capacidade técnica, limitada à apresentação de até 3 (três) atestados, o que corresponde a um total máximo de 600.000 (seiscentas mil) linhas e 24 (vinte e quatro) pontos. Tal critério apresenta graves inconsistências sob os prismas lógico, técnico e jurídico.

48. Em primeiro lugar, verifica-se evidente redundância estrutural entre o requisito de habilitação e o critério de pontuação. Isso porque, ao exigir, para fins de qualificação técnica, a comprovação mínima de 500.000 (quinhentas mil) linhas mensais, o Edital já assegura que todas as empresas habilitadas possuam experiência significativa no objeto. Nessa configuração, todos os licitantes aptos já ingressariam na fase de julgamento técnico com, no mínimo, pontuação base equivalente, esvaziando a própria finalidade da pontuação técnica, que é justamente diferenciar, de forma qualitativa, propostas entre licitantes igualmente habilitados.

49. A consequência prática é a transformação da pontuação técnica em mera reprodução da habilitação, o que não apenas compromete a lógica do certame, como também viola o princípio do julgamento objetivo, ao atribuir peso decisivo a um critério que não promove efetiva discriminação técnica entre as propostas.

50. Ainda que se admita, como alternativa, a revisão do requisito mínimo de qualificação técnica, por exemplo, com a redução do patamar para 100.000 (cem mil) linhas mensais, o critério de pontuação por acúmulo progressivo de atestados permanece tecnicamente inadequado. Isso porque a quantidade de linhas já processadas em outros contratos, por si só, não é indicador de maior ou menor capacidade técnica para a execução de um objeto específico.

51. A aptidão técnica, uma vez demonstrada, não se torna qualitativamente superior pelo simples fato de ter sido reiterada. A lógica da capacidade técnica é binária: ou o licitante possui condições de executar o objeto, ou não possui. O acúmulo de atestados de mesmo teor apenas comprova repetição de experiências semelhantes, sem agregar elemento técnico novo ou diferencial relevante para a Administração.

52. Esse entendimento encontra respaldo direto e expresso na jurisprudência do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:

A Administração deve evitar atribuir pontuação progressiva a número crescente de atestados contendo idêntico teor, uma vez que tal prática corresponde à aferição da quantidade de vezes em que os mesmos serviços foram prestados pelo interessado, quesito que viola o princípio da isonomia e que se afigura irrelevante para selecionar o licitante mais apto no procedimento licitatório.⁷

53. O racional do precedente é plenamente aplicável ao caso concreto. Ao valorizar a multiplicação de atestados que comprovam essencialmente o mesmo tipo de experiência, o Edital premia a recorrência, e não a qualidade técnica da solução, criando vantagem artificial para empresas que, por circunstâncias mercadológicas, tenham celebrado maior número de contratos semelhantes, ainda que sem qualquer ganho técnico proporcional.

54. É certo que a própria jurisprudência do TCU admite, em hipóteses excepcionais, a utilização de pontuação progressiva por experiência. Contudo, tais precedentes admitem a *“atribuição de pontuação progressiva a número crescente de atestados comprobatórios de experiência, desde que devidamente justificada”*⁸, demonstrando porque, naquele caso específico, a experiência reiterada agregaria valor concreto à execução do objeto. Tal fundamentação, entretanto, inexiste no presente certame.

55. Não se identifica, no Edital ou nos documentos que instruem o processo licitatório, qualquer estudo, nota técnica ou motivação que explique por que a execução reiterada de projetos com volumes crescentes de linhas processadas representaria, necessariamente, maior aptidão para a execução do objeto contratado, sobretudo em um contexto de soluções tecnológicas escaláveis, cuja capacidade decorre muito mais da arquitetura do sistema do que da repetição histórica de contratos.

56. Dessa forma, a pontuação por atestados, tal como estruturada, mostra-se logicamente incoerente, tecnicamente impertinente e juridicamente vulnerável, por reproduzir exigências já satisfeitas na habilitação e por valorar critério expressamente considerado irrelevante pela jurisprudência do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sem a devida motivação.

⁷ TCU, Acórdão n. 2.533/2008, Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 12/11/2008.

⁸ TCU, Acórdão n. 4.538/2010, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues, Órgão Julgador: Primeira Câmara, Julgado em 20/07/2010.

57. Impõe-se, assim, a revisão do critério de pontuação por atestados, seja para sua supressão, seja para sua reformulação, de modo que a avaliação técnica se concentre em elementos efetivamente capazes de diferenciar propostas, como a qualidade da solução, a segurança, a metodologia de implantação e a aderência funcional ao objeto, em consonância com os princípios da isonomia, da razoabilidade e do julgamento objetivo.

Necessidade de detalhamento dos critérios de aceitabilidade e exequibilidade das propostas.

58. O Edital prevê hipóteses de desclassificação da proposta relacionadas à sua exequibilidade, nos seguintes termos:

6.5 Será desclassificada a proposta vencedora que: [...] 6.5.4 não tiver sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

[...] **6.7 É indício de inexecuibilidade das propostas valores inferiores ao definido no item 2.4 do Termo de Referência, conforme art. 30 do Decreto nº 48.865/2023.**

6.7.1 A inexecuibilidade, na hipótese de que trata o caput, só será considerada após diligência da Comissão de Contratação, que comprove:

6.7.1.1 que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e

6.7.1.2 inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta.

6.8 Se houver indícios de inexecuibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta.

59. Por sua vez, o referido item 2.4 do Termo de Referência disciplina a metodologia de cálculo da demanda e a forma de remuneração dos serviços, estabelecendo que a contratação se dará sem ônus financeiro para o Estado, cabendo à futura contratada o pagamento de valor por linha processada, nos seguintes termos:

2.4. Da metodologia do cálculo da demanda

2.4.1. A pretensa contratação se dará **sem previsão de ônus ao Estado, no entanto, com obrigação de outorga de valores pela Contratada, que deverá pagar ao Estado o valor ofertado na presente licitação**, relativo a cada linha processada na execução do presente objeto.

2.4.2 A pretensa contratação visará o alcance de melhor proposta técnica e o maior preço dentre todas as propostas, que partirá da previsão do **preço mínimo de R\$ 0,64 (sessenta e quatro centavos) para cada linha processada passível de cobrança**, conforme o atual praticado.

2.4.3. A estimativa do valor mínimo estimado para a Contratação, teve como parâmetro o valor mínimo estabelecido de R\$ 0,64 (sessenta e quatro centavos), multiplicado pela estimativa de 1.000.000 (um milhão) de linhas processadas, onde se estimou o valor mensal de aproximadamente R\$ 640.000,00 (seiscentos e quarenta mil reais), multiplicado pelo prazo do contrato de 60 meses, que resultou no valor mínimo aceitável estimado de R\$ 38.400.000,00 (trinta e oito milhões e quatrocentos mil) reais.

2.4.4. São utilizados como parâmetro de apuração da vencedora o atual valor vigente no Contrato n.º 13/2022, que não deverá ser inferior ao valor de R\$ 0,64 (sessenta e quatro centavos), em razão das justificativas apresentadas no processo administrativo SEI-150001/011808/2024.

2.4.5. Para a presente contratação não se aplica a divisão do objeto em parcelas, face à segregação de sua natureza. Essa estratégia se encontra assentada em critérios técnicos, voltados à especificidade tecnológica dos serviços a serem contratados, ao atendimento da legislação em vigor, com relação à segmentação dos serviços.

60. A leitura conjugada desses dispositivos evidencia que o Edital confunde os conceitos de aceitabilidade e exequibilidade da proposta, aplicando-lhes lógica incompatível com o modelo econômico da contratação.

61. Isso porque, sendo a contratação estruturada de forma que a futura contratada paga valores ao Estado por linha processada, quanto menor for o valor desembolsado por linha, mais exequível tende a ser a proposta sob a ótica econômica da empresa. Assim, não se mostra coerente tratar como indício de inexecuibilidade valores inferiores ao preço mínimo fixado, já que tais valores, em tese, reduzem o risco financeiro do contrato para a contratada.

62. A inexecuibilidade, no contexto específico deste certame, não se manifesta em propostas com valores reduzidos, mas sim em ofertas excessivamente elevadas, que a futura contratada pode não ter condições reais de suportar ao longo da execução contratual. Contudo, o Edital não estabelece critérios objetivos para identificar esse cenário.

A exequibilidade consiste na possibilidade jurídica e material da execução da proposta. Isso se verifica quando sua execução seja lícita e viável de acordo com os conhecimentos técnicos dominados em um certo momento. A expressão “lícita” é utilizada em sentido amplo. Considera-se lícita a proposta concorde com o direito. A impossibilidade jurídica verifica-se quando o comportamento proposto pelo licitante for proibido pelo direito. A execução da prestação do licitante importaria inevitável ilicitude.

A viabilidade da execução material deve ser entendida tanto na acepção absoluta como na relativa. Assim, será inexequível proposta que envolva conduta impossível de ser realizada perante os conhecimentos técnico-científicos. Por exemplo, a proposta de executar certa obra com materiais não disponíveis na Terra. Também será inexequível a proposta que, embora de execução teórica viável, revele-se inviável para o caso concreto. No exame das circunstâncias, verifica-se que o licitante não terá condições materiais de cumprir aquilo que propõe.⁹

63. Dessa forma, na prática, o instrumento convocatório não define adequadamente um critério de inexequibilidade, deixando margem para avaliações discricionárias e subjetivas, o que é vedado pelo ordenamento jurídico e contraria frontalmente o princípio do julgamento objetivo. Tal situação abre espaço para desclassificações baseadas em critérios não previamente conhecidos pelos licitantes, em violação ao artigo 5º da Lei nº 14.133/2021. A doutrina de MARÇAL JUSTEN FILHO é clara ao afirmar que:

O princípio da objetividade do julgamento também exige que a decisão tome por fundamento a lei e o edital. Não cabe à autoridade julgadora competência discricionária para inovar a disciplina regulamentar aplicável à licitação. O edital é tanto o veículo para a consolidação das escolhas da Administração como para a seleção da proposta mais vantajosa e do licitante mais satisfatório.¹⁰

64. A licitação não pode comportar surpresas. O Edital deve ser inequívoco e suficientemente detalhado, sobretudo no que se refere a critérios que possam resultar na desclassificação da proposta. Isso é ainda mais relevante no tocante à inexequibilidade, que deve orientar, de forma clara, tanto os licitantes na formulação de suas propostas quanto a atuação da Comissão de Contratação.

65. A jurisprudência do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO é farta:

103. Veja-se que, se por um lado foi constatado que foram objetivas as exigências editalícias relacionadas a alguns tópicos, como seguros, vedação ao lucro zero e itens sem a indicação de valor, por outro lado se tem que a definição de 'preço irrisório, simbólico ou incompatível' (constante da alínea 'd', do item 4.2 do instrumento convocatório) se dá com base em 'parâmetros internos', subjetivos e não acessíveis aos licitantes.¹¹

⁹ *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos* [livro eletrônico]. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, RL-1.17.

¹⁰ *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos* [livro eletrônico]. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, RL-1.3.

¹¹ TCU. Acórdão 10786/2016. Relatora: Ministra Ana Arraes. Órgão Julgador: Segunda Câmara. Julgado em 20/09/2016.

6.3 Tendo em vista, portanto, a falta de critérios objetivos aptos a fundamentar a apuração da inexecutabilidade, impõe-se a anulação do ato de desclassificação das empresas Boeing e Eurexpress promovido pelo pregoeiro, bem como de todos os demais atos dele decorrentes, inclusive a celebração do Contrato nº 07/2008 entre o MRE e a empresa Trips.¹²

9.3 determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades que:

9.3.3 estabeleça, nos instrumentos convocatórios de licitações, critérios objetivos para a desclassificação de licitantes em razão de preços excessivos ou manifestamente inexecutáveis, atendendo ao princípio do julgamento objetivo, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/93, sem prejuízo de que, antes de qualquer providência para desclassificação por inexecutabilidade, seja esclarecido junto ao licitante acerca de sua capacidade de cumprimento do objeto no preço ofertado;¹³

66. No estado atual, o Edital reúne todos os elementos para gerar litígios administrativos e judiciais desnecessários, com potencial comprometimento do interesse público subjacente ao objeto contratado, consistente na gestão e operacionalização do sistema de consignações em folha de pagamento.

67. Diante disso, a definição clara, objetiva e pormenorizada do critério de aceitabilidade e inexecutabilidade da proposta revela-se medida indispensável de segurança jurídica, transparência e proteção do interesse público, impondo-se a revisão do Edital para sanar as inconsistências apontadas.

Necessidade de critério para apuração quanto ao impedimento de empresas que exerçam atividade financeira típica de instituição bancária.

68. O item 2.8 do Edital elenca uma série de eventuais interessados que não poderão participar da licitação.

69. A Impugnante sugere que o Edital seja alterado, de modo que o item 2.8 seja complementado para fazer constar que será impedido de participar o licitante que tiver vínculo com prestação de serviço financeiro típico de instituição bancária, a ser verificado mediante consulta do CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas) das empresas interessadas no certame.

¹² TCU. Acórdão 2861/2008. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Órgão Julgador: Plenário. Julgado em 03/12/2008.

¹³ TCU. Acórdão 1159/2007. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Órgão Julgador: Segunda Câmara. Julgado em 22/05/2007.

70. A alteração aperfeiçoará as exigências do item 2.8 do Edital, atuando preventivamente na seleção dos licitantes comprometidos com a lisura do procedimento licitatório, sem que haja quebra da impessoalidade ou mesmo se cogite o direcionamento indevido do certame, de modo a trazer mais segurança jurídica para a Administração Pública, em prol do interesse público consubstanciado na execução regular e proba do contrato administrativo.

REQUERIMENTOS

71. Ante o exposto, requer-se que seja conhecida e acolhida a presente impugnação para que se proceda à revisão do Edital da Concorrência Pública nº 01/2025, sanando as inconsistências apontadas.

Florianópolis (SC), 12 de janeiro de 2026.

ANDRE MARCIO
BORGES:445850
47115

Assinado de forma
digital por ANDRE
MARCIO
BORGES:44585047115
Dados: 2026.01.12
16:38:33 -03'00'



Documento assinado digitalmente
CAUE VECCHIA LUZIA
Data: 12/01/2026 15:59:17-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

STTÓRICO SISTEMAS LTDA
André Márcio Borges

CAUÊ VECCHIA LUZIA
OAB/SC 20.219