



BRITO MACHADO
ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

**AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO E EQUIPE DE APOIO DO
INSTITUTO RIO METRÓPOLE – IRM/RJ**

Ref.: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 002/2026
Processo nº SEI-150018/000470/2025

O Advogado **SEBASTIÃO BRITO MACHADO**, brasileiro, casado, advogado, portador da OAB MG 39536, com escritório a Rua Prefeito José Ribeiro Chagas 537 , Centro, Virgínia-MG , vem, tempestiva e respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fulcro no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, em face das graves ilegalidades, contradições e cláusulas restritivas constantes no instrumento convocatório em epígrafe, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

1. DA TEMPESTIVIDADE E CABIMENTO

O direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder é uma garantia fundamental assegurada pelo art. 5º, inciso XXXIV, alínea "a", da Constituição Federal.

No âmbito das licitações e contratos administrativos, a Lei Federal nº 14.133/2021, que rege o presente certame, garante expressamente a qualquer cidadão ou empresa o direito de impugnar o instrumento convocatório quando este apresentar vícios ou restrições à competitividade. É o que preceitua o seu art. 164:

"Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

§ 1º A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento 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."

Em estrita observância ao mandamento legal, o Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2026 corrobora essa prerrogativa, disciplinando em seu texto que as impugnações devem ser formalizadas até 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para a abertura da sessão pública.

Considerando que a referida sessão pública está agendada para o dia 05/03/2026 (quinta-feira), o prazo legal de antecedência de 3 (três) dias úteis recai no dia 02/03/2026 (segunda-feira).

Sendo assim, protocolada nesta data, restam plenamente atendidos os requisitos de legitimidade e prazo estipulados pela legislação e pelo edital, sendo a presente impugnação perfeitamente tempestiva, devendo ser conhecida, processada e julgada por este Digno Pregoeiro.

2. DOS VÍCIOS E IRREGULARIDADES

2.1. DA CONTRADIÇÃO NA MODALIDADE DA LICITAÇÃO: SERVIÇO COMUM VS. ALTA COMPLEXIDADE, DA NATUREZA INTELECTUAL DO OBJETO E DA INSUFICIÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA

A Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) estabelece critérios rigorosos e objetivos para a escolha da modalidade licitatória por parte da Administração Pública. O Pregão Eletrônico, adotado neste certame, possui uma finalidade muito específica e restrita: a contratação de bens e serviços considerados estritamente "comuns". Nos termos do art. 6º, inciso XIII da referida Lei, serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, não exigindo metodologias complexas, avaliações aprofundadas de técnica ou de cunho intelectual.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

No entanto, a análise pormenorizada do Termo de Referência (TR) e do Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2026 revela uma grave contradição conceitual e jurídica na caracterização do seu objeto. Para tentar justificar a adoção do Pregão Eletrônico e o critério de julgamento pelo "menor preço global", o instrumento convocatório enquadra precipitadamente a demanda como um mero serviço de rotina. Contudo, o escopo material desta contratação, orçada na expressiva monta de R\$ 99.292.816,55 (noventa e nove milhões, duzentos e noventa e dois mil, oitocentos e dezesseis reais e cinquenta e cinco centavos), envolve a complexa *"Contratação dos serviços de implantação do Sistema de Informações Metropolitanas Geoespaciais (SIMGeo) e atualização da Base Cartográfica Urbana"*.

A contradição do instrumento convocatório torna-se inquestionável quando se observa a justificativa apresentada pelo próprio Instituto Rio Metrópole (IRM) no momento de afastar a participação exclusiva e os benefícios legais concedidos às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP). Ao fundamentar a inaplicabilidade do tratamento diferenciado, o Termo de Referência altera radicalmente o seu discurso, afirmando categoricamente tratar-se de uma contratação de *"alta complexidade técnica, tecnológica e operacional"*, justificando que o nível de exigência requer uma estrutura empresarial e financeira incompatível com pequenas empresas.

3.9. RESERVA DE COTA DE MICROEMPRESA, EMPRESA DE PEQUENO PORTE E MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

Não se aplica a reserva de cota ou exclusividade para Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP) ou Microempreendedores Individuais (MEI), conforme previsto no art. 48, §3º, da Lei Complementar nº 123/2006 e no art. 17, inciso VI, alínea "e", do Decreto Estadual nº 48.816/2023.

A não aplicação se justifica pela alta complexidade técnica, tecnológica e operacional do objeto, que envolve:

execução de aerolevantamento com sensores métricos e LiDAR de precisão, requerendo certificações específicas e estrutura operacional de grande porte;

Implantação do banco de dados geoespacial (Geodatabase Enterprise): configuração, versionamento, integração com ArcGIS Data Store, ou similar e aplicação da arquitetura "base de autoridade + camadas de publicação";

serviços de engenharia cartográfica e fotogramétrica, com exigência de registro técnico no CREA e acervo de responsabilidade profissional (ART/RRT);

entregas escalonadas e garantias contratuais que demandam capacidade financeira e tecnológica incompatível com o porte e estrutura típica de MEs e EPPs.

Dessa forma, o objeto não se enquadra nas hipóteses de reserva de mercado, mantendo-se o certame aberto à ampla concorrência, sem prejuízo da participação de MEs e EPPs em consórcios ou como subcontratadas, desde que atendam às exigências técnicas e legais do edital.





BRITO MACHADO
ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Ora, é juridicamente impossível e faticamente absurdo que um mesmo objeto ostente duas naturezas técnicas diametralmente opostas, moldando-se apenas à conveniência do parágrafo que se está a redigir. O objeto não pode vestir a roupagem de "serviço comum" apenas para forçar a legalidade da adoção do Pregão e, páginas adiante, assumir a roupagem de "alta complexidade" para barrar o fomento às pequenas empresas. Esta dicotomia vicia a motivação do ato administrativo e fere de morte o princípio da moralidade e do planejamento coerente.

Aprofundando a análise estritamente técnica da demanda, é imperioso reconhecer que o projeto engloba a realização de aerolevantamento por perfilamento a laser (tecnologia LiDAR), restituição estereofotogramétrica na rigorosa escala de 1:500 (Padrão de Exatidão Cartográfica Classe A) para 18 municípios, e o mapeamento terrestre em 360° de quase 15.000 km de vias. Tais elementos demandam altíssimo grau de especialização de engenharia aeronáutica e cartográfica, características que definem serviços técnicos especializados, e nunca "serviços comuns".

Além da complexidade operacional de engenharia, o Termo de Referência prevê claramente a execução de atividades de cunho predominantemente intelectual, configurando autênticos serviços de consultoria técnica especializada. A implantação do SIMGeo exige a construção de soluções à medida (*tailor-made*), como painéis interativos focados em gestão de habitação, mobilidade e saneamento, e o desenho da arquitetura de uma "Base de Autoridade". Estas entregas exigem modelagem de dados complexa e a capacidade de propor soluções tecnológicas customizadas, o que o afasta definitivamente da categoria de software de prateleira ou serviço padronizado.

Há também a previsão de serviços intelectuais como o de Consultoria Técnica:

Consultoria técnica e capacitação institucional, incluindo integração de dados, modelagem geoespacial, rotinas ETL, treinamento e transferência de tecnologia para equipes do IRM e das prefeituras da RMRJ.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Essa vertente consultiva e intelectual é corroborada pelas exigências de capacitação contidas no Termo de Referência, que determina a atuação de uma equipa técnica multidisciplinar altamente qualificada, encabeçada por um Coordenador Geral/Supervisor encarregue de orientar o planeamento estratégico, a migração de dados críticos e ministrar os treinamentos da operação assistida. Tais atribuições dependem intrinsecamente da *expertise* singular, do raciocínio analítico e da capacidade consultiva da empresa contratada, enquadrando-se perfeitamente em serviços intelectuais.

h) Quantidade mínima de profissionais exigidos para execução dos serviços:

01 (um) ou mais Coordenador Geral/Supervisor: Engenheiro Cartógrafo ou Engenheiro de Geodésia e Topografia ou Engenheiro Geógrafo, Geógrafo, Engenheiro Agrimensor, Engenheiro Agrônomo, Engenheiro Florestal, Engenheiro Agrícola, Engenheiro Civil, Geólogo ou Engenheiro Geólogo (conforme Decisão Normativa No 047, de 16 de dezembro de 1992, do CONFEA)- CAT-Certidão de Acerto Técnico correlacionadas as atividades acima listadas desde que estejam todas as solicitadas em atestados e os profissionais com vínculo de carteira de trabalho ou contrato com validade superior ao tempo de contrato do certame.

De forma agravante e paradoxal, perante um projeto desta magnitude financeira (quase 100 milhões de reais), com requisitos de alta complexidade de engenharia e modelagem intelectual de sistemas, deparamo-nos com um Termo de Referência que possui apenas cerca de 100 páginas (104 páginas no total). A extensão e a profundidade deste documento são manifestamente insuficientes, configurando uma redação genérica, superficial e desprovida da clareza e objetividade necessárias para uma licitação deste porte.

O entendimento do Tribunal de Contas da União é que o edital deve ser claro e objetivo, evitando interpretações equivocadas:

A redação dos editais deve ser clara e objetiva, de forma a evitar erros ou contradições que dificultem seu entendimento, levem a interpretações equivocadas ou dificultem a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas.

Acórdão 2441/2017-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ

ÁREA: Licitação | TEMA: Edital de licitação | SUBTEMA: Formalização

Outros indexadores: Conteúdo, Clareza, Objetividade



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

A brevidade do Termo de Referência resulta em graves lacunas informativas, conforme será demonstrado nos outros tópicos. Não há como um documento tão exíguo detalhar exaustivamente os requisitos de integração arquitetônica, as metodologias granulares de validação topológica, e, acima de tudo, não apresenta um Acordo de Nível de Serviço (SLA) verdadeiramente robusto que embase as glosas operacionais ao longo dos 24 meses. Ao omitir pormenores operacionais cruciais, a Administração transfere para os licitantes um risco imensurável, impedindo a formulação de uma proposta de preços fidedigna e segura.

Por todo o exposto, conclui-se que o objeto é de comprovada alta complexidade, com inegável viés intelectual e consultivo, mas que se encontra sustentado por um Termo de Referência demasiadamente superficial. A conjugação de um objeto altamente complexo com um edital parco em informações impede o julgamento objetivo exigido para a modalidade de Pregão Eletrônico. É imprescindível a suspensão do certame para o refazimento do planejamento, o aprofundamento do Termo de Referência e a necessária alteração da modalidade para Concorrência, adotando-se caso entenda como necessária o critério de Técnica e Preço, única forma de mitigar os riscos e garantir o interesse público.

2.2. DA ILEGALIDADE NA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE VÍNCULO PROFISSIONAL PRÉVIO

O Termo de Referência deste certame, em seu item 4.1.2, alínea 'h', estabelece como requisito de qualificação técnica que a licitante possua um Coordenador Geral/Supervisor, exigindo, de forma expressa, que o profissional detenha "*vínculo de carteira de trabalho ou contrato com validade superior ao tempo de contrato do certame*" já na fase de habilitação.

h) Quantidade mínima de profissionais exigidos para execução dos serviços:

01 (um) ou mais Coordenador Geral/Supervisor: Engenheiro Cartógrafo ou Engenheiro de Geodésia e Topografia ou Engenheiro Geógrafo, Geógrafo, Engenheiro Agrimensor, Engenheiro Agrônomo, Engenheiro Florestal, Engenheiro Agrícola, Engenheiro Civil, Geólogo ou Engenheiro Geólogo (conforme Decisão Normativa No 047, de 16 de dezembro de 1992, do CONFEA)- CAT-Certidão de Acerto Técnico correlacionadas as atividades acima listadas desde que estejam todas as solicitadas em atestados e os profissionais com vínculo de carteira de trabalho ou contrato com validade superior ao tempo de contrato do certame.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Esta exigência é flagrantemente ilegal. Ela impõe um ônus financeiro desproporcional e descabido às empresas participantes, obrigando-as a contratar e manter na folha de pagamento profissionais de altíssima especialização (e elevada remuneração) antes mesmo de saberem se serão as vencedoras da licitação. Tal prática frustra severamente o caráter competitivo do certame e contraria frontalmente a legislação vigente e a jurisprudência pacificada dos Tribunais de Contas.

A Nova Lei de Licitações apresenta um rol taxativo de requisitos, onde restringe a exigência apenas de uma indicação do pessoal técnico:

"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;

§ 6º Os profissionais indicados pelo licitante na forma dos incisos I e III do caput deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, e será admitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração.."



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, jurisdição direta que orienta e vincula a atuação deste Instituto Rio Metrópole, a matéria já se encontra absolutamente pacificada pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RJ). A Súmula nº 10 do TCE-RJ é taxativa ao proibir a conduta adotada neste edital, garantindo que o vínculo seja exigido apenas no momento da contratação:

*"SÚMULA Nº 10 (TCE-RJ): Não deve ser exigido vínculo empregatício preexistente entre o profissional e a empresa licitante para fins de comprovação de qualificação técnico-profissional. O edital deve permitir **qualquer meio apto a comprovar que, quando da contratação, a empresa licitante possuirá equipe técnica qualificada e disponível para a execução do objeto licitatório, a exemplo de apresentação de declaração de compromisso de disponibilidade.**"*

Esse entendimento protetivo à competitividade é uníssono nas demais Cortes de Contas do país. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), por meio de sua **Súmula nº 25**, consolida que a exigência restritiva do edital ignora até mesmo a possibilidade perfeitamente legal da prestação de serviços por profissionais autônomos:

*"SÚMULA Nº 25 (TCE-SP): Em procedimento licitatório, a comprovação de vínculo profissional pode se dar mediante contrato social, registro na carteira profissional, ficha de empregado ou contrato de trabalho, **sendo possível a contratação de profissional autônomo** que preencha os requisitos e se responsabilize tecnicamente pela execução dos serviços."*

Na esfera federal, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle máximo e balizador da jurisprudência nacional sobre licitações públicas, repudia veementemente a exigência de vínculo prévio, classificando-a como restrição indevida, conforme ementa do **Acórdão 3144/2021-Plenário** (Relator Min. Bruno Dantas):

"Configura restrição ao caráter competitivo da licitação a exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, de demonstração de vínculo empregatício do profissional com a empresa licitante (arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993)."

Para não deixar qualquer margem a dúvidas sobre a forma correta e legal de proceder, o próprio TCU, no recente Acórdão 1450/2022-Plenário (Relator Min. Vital do Rêgo),



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

delineou de forma pedagógica quais são os meios válidos de comprovação, incluindo expressamente a declaração de contratação futura:

"Para comprovação do vínculo profissional do responsável técnico com a licitante (...), deve-se admitir a apresentação de cópia da carteira de trabalho (CTPS), cópia do contrato social da licitante em que conste o profissional como sócio, cópia do contrato de trabalho ou, ainda, declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada de declaração de anuência do profissional."

O entendimento mais recente do Tribunal de Contas da União é que a comprovação do vínculo somente pode ser exigida da licitante vencedora, no momento da assinatura do contrato:

A comprovação de vínculo entre o licitante e o seu responsável técnico deve ser exigida apenas quando da assinatura do contrato, de modo a não restringir ou onerar desnecessariamente a participação de empresas na licitação, podendo essa comprovação se dar por meio de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum.

Acórdão 2353/2024-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES

Boletim de Jurisprudência nº 489 de 29/04/2024

Portanto, exigir que a empresa já tenha o funcionário contratado, e pior, com prazo superior aos 24 meses do contrato antes mesmo da adjudicação, subverte a lógica da legislação, a Súmula do TCE-RJ e a pacífica jurisprudência do TCU, inviabilizando a participação de inúmeras empresas capacitadas.

Face ao exposto, requer-se a imediata retificação do item 4.1.2, alínea 'h', do Termo de Referência, para que seja excluída a ilegal exigência de vínculo preexistente e com validade superior ao tempo do certame na fase de habilitação, passando o edital a admitir expressamente, como meio de comprovação, a entrega de declaração de compromisso de contratação futura, acompanhada da anuência do profissional, nos exatos termos do art. 67, § 6º, da Lei 14.133/21 e da Súmula 10 do TCE-RJ.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

2.3. DO ERRO CRASSO NO ENQUADRAMENTO NO CÓDIGO "SIGA" (OCULTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ENGENHARIA CARTOGRÁFICA)

A correta catalogação e enquadramento do objeto licitado nos sistemas oficiais de compras governamentais não é uma mera formalidade burocrática, mas sim um pilar do princípio da publicidade e da busca pela proposta mais vantajosa (art. 11, incisos I e IV, da Lei nº 14.133/2021). É através do código de item que os radares do mercado, as empresas especializadas e os sistemas de alerta identificam as oportunidades de negócio com a Administração Pública.

Contudo, ao analisar o Edital e o Termo de Referência, constata-se um erro material gravíssimo que compromete a lisura e a competitividade do certame: o Instituto Rio Metrópole enquadrrou a totalidade deste contrato de quase 100 milhões de reais *exclusivamente* sob o código SIGA ID 72543, cuja descrição taxativa é "DESENVOLVIMENTO DE SISTEMA DE GESTÃO", alocando a licitação unicamente na classe de "Serviços de Informática".

Este enquadramento é absolutamente irreal e mascara a verdadeira essência técnica e financeira do contrato. Conforme detalhado no próprio Termo de Referência, uma parcela gigantesca e inseparável do projeto consiste na execução de aerolevanteamento de uma área urbana de cerca de 1.530,12 km², utilizando aeronaves tripuladas equipadas com perfilamento a laser (tecnologia LiDAR), geração de Modelos Digitais de Terreno (MDT), Modelos Digitais de Superfície (MDS) e restituição estereofotogramétrica na rigorosa escala de 1:500.

Ao observar a planilha de custos do projeto, fica evidente a desproporção e o erro do enquadramento, uma vez que os serviços de voo, mapeamento e engenharia representam uma fatia substancial em mais de 75% . O objeto licitado, portanto, está muito longe de ser um mero "desenvolvimento de software", tratando-se de um projeto de Engenharia Cartográfica de alta complexidade.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

A prova cabal e irrefutável de que o enquadramento em "Serviços de Informática" está incorreto encontra-se no próprio Termo de Referência. O item 2.3.2.2.4 do TR exige que a empresa comprove homologação e inscrição no Ministério da Defesa para a execução dos voos e levantamentos. Ora, desde quando uma empresa puramente desenvolvedora de sistemas de gestão possui aeronaves, sensores LiDAR e credenciamento no Ministério da Defesa para sobrevoar o espaço aéreo nacional?

2.4. DA OBSCURIDADE NO LICENCIAMENTO, FALTA DE CRITÉRIOS DE SIMILARIDADE, RISCO DE PAGAMENTO EM DUPLICIDADE E A NECESSÁRIA DISPONIBILIZAÇÃO DO ETP

A elaboração de um edital para aquisição de soluções de Tecnologia da Informação exige precisão cirúrgica na definição do escopo, sob pena de gerar custos ocultos, ineficiência tecnológica e inviabilidade de precificação. Contudo, ao analisar o Termo de Referência (TR) deste certame, depara-se com graves obscuridades estruturais que vão desde a indefinição dos parâmetros do software, passando pelo risco de pagamentos em duplicidade nos municípios, até desaguar na gravíssima ausência de publicidade do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Inicialmente, no que tange à especificação do software, o instrumento convocatório comete a falha de citar marcas específicas para balizar a solução, fazendo menção expressa a soluções proprietárias (como "ArcGIS Enterprise" e "ArcGIS Pro Advanced"), acompanhadas da expressão genérica "ou similar". A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) é taxativa em seu art. 41, inciso I, ao determinar que é vedada a indicação de marca, salvo quando formalmente e tecnicamente justificada, o que não ocorreu.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Produto 2: Fornecimento de licença perpétua do software Arcgis Enterprise, ou similar

Un

1,00

Produto 2.1: Configuração do Banco de Un

1,00

Dados Geoespacial

Produto 3: Fornecimento de licença perpétua do software Arcgis Pro Advanced, ou similar

Un

1,00

O agravante, neste ponto, reside no fato de que o certame não traz, em nenhum de seus anexos ou tópicos, os parâmetros objetivos do que será considerado "similar" pela Administração. A simples aposição da expressão "ou similar" ao lado de uma marca comercial não é minimamente suficiente para garantir a isonomia ou a segurança jurídica do processo de habilitação técnica das licitantes.

Sem a definição clara, exaustiva e taxativa dos critérios de similaridade, a Administração reserva para si um poder discricionário e arbitrário no momento do julgamento técnico. O licitante fica à total mercê da interpretação subjetiva do avaliador, que poderá rejeitar uma plataforma de altíssimo nível simplesmente por não operar com a mesma interface ou linguagem da marca preterida. Tal omissão impede a formulação de uma proposta segura e restringe severamente a competitividade.

Destaca-se que a escolha de marca é prática vedada, somente sendo permitida quanto demonstrar a vantajosidade, o que neste processo não ocorreu em nenhum momento:

A indicação ou a preferência por marca só é admissível se restar comprovado que a escolha é a mais vantajosa e a única que atende às necessidades da Administração. A licitação não tem por objetivo, necessariamente, a escolha do produto ou do serviço de melhor qualidade disponibilizado no mercado.

Acórdão 559/2017-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Boletim de Jurisprudência nº 166 de 17/04/2017

A exigência de clareza e precisão na redação dos instrumentos convocatórios é um pilar do direito administrativo sancionado de forma uníssona pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Sobre o tema, a Corte de Contas, por meio do **Acórdão 2441/2017-Plenário** (Relator: Ministro Aroldo Cedraz), pacificou o entendimento de que a falta de objetividade é vício insanável, definindo em sua ementa de forma cabal: *"A redação dos editais deve ser clara e objetiva, de forma a evitar erros ou contradições que dificultem seu entendimento, levem a interpretações equivocadas ou dificultem a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas"*.

Em total descompasso com a referida orientação do TCU, o edital apresenta uma outra lacuna gravíssima e nebulosa em relação ao quantitativo e à destinação dessas licenças de software. O objeto visa atender à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que engloba 18 municípios. Contudo, é de conhecimento notório e técnico que diversos destes municípios já possuem contratos ativos e licenças próprias de sistemas de geoprocessamento em plena operação nas suas secretarias de planejamento e urbanismo, conforme citado pelo próprio órgão

2.3.1.9.10. INTEGRAÇÃO DO SISTEMA COM AS PREFEITURAS

Objetivo. Integrar as prefeituras da RMRJ ao SIMGeo com baixa barreira de entrada e flexibilidade, permitindo operar com navegador, com QGIS ou com ArcGIS já existente na prefeitura — sem obrigar aquisição de novas licenças locais.

Há registro de que pelo menos 12 prefeituras possuem ArcGIS, em versões diversas. Como as versões/licenças variam, a integração será aferida em POC por prefeitura. Onde a integração não for viável, avaliar as seguintes soluções dos Modelos A ou B.

Apesar dessa realidade fática, o Termo de Referência não esclarece de forma alguma como se dará o fornecimento da nova solução para essas prefeituras que já possuem softwares adquiridos e instalados. O edital silencia perigosamente se haverá uma migração compulsória, se as licenças preexistentes serão aproveitadas e deduzidas do escopo, ou se a empresa contratada deverá apenas integrar sua plataforma aos sistemas legados locais.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Fornecer novas licenças (ainda mais na obscura modalidade "perpétua" exigida no edital) para entes municipais que já dispõem de ferramentas tecnológicas equivalentes configura um desperdício flagrante de recursos financeiros, caracterizando indubitável prejuízo ao erário. A Administração Estadual não pode licitar "no escuro", contratando pacotes milionários e fechados para dezenas de municípios sem antes apresentar um levantamento de inventário tecnológico das prefeituras envolvidas para otimizar a despesa pública.

Essa indefinição material impossibilita a correta e justa precificação do serviço por parte das licitantes. A empresa interessada deve embutir em sua proposta o custo de aquisição de licenças, servidores e treinamentos para todos os 18 municípios, ou apenas para aqueles que comprovadamente carecem da tecnologia? O "jogo de planilha" torna-se inevitável num cenário onde o escopo real de entrega é absolutamente incerto e especulativo.

Todos esses vícios de modelagem — a indicação de marca disfarçada, a falta de critérios de similaridade e a ignorância sobre o parque tecnológico preexistente dos municípios — convergem para uma raiz comum: a ausência de publicidade do Estudo Técnico Preliminar (ETP). Sem acesso irrestrito ao ETP, é material e juridicamente impossível para os licitantes e para o controle social compreenderem como o órgão chegou à conclusão do escopo e do volume do presente projeto.

O Estudo Técnico Preliminar é o coração do planejamento da contratação (art. 18, § 1º, da Lei 14.133/2021). É exclusivamente nele que a Administração deve demonstrar a viabilidade técnica da solução escolhida, justificar os quantitativos demandados, comparar os modelos de licenciamento e mapear detalhadamente o cenário dos municípios beneficiários. A não disponibilização do ETP aos licitantes retira-lhes o direito ao contraditório, à formulação de propostas exequíveis e à ampla defesa técnica.

Fica evidente, portanto, que se trata de um certame prematuro, mal construído e projetado de forma extremamente deficiente, carregando um potencial destrutivo de causar sérios prejuízos ao erário estadual. Diante da gravidade dos apontamentos, requer-se a imediata suspensão do processo licitatório para que seja anexado e disponibilizado publicamente o



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

ETP, para que se definam objetivamente os critérios de similaridade do software e para que se realize o levantamento das licenças já existentes nos municípios, sob pena de nulidade insanável de todo o certame.

2.5. DA ILEGALIDADE DA AGLUTINAÇÃO DO OBJETO CUMULADA COM A VEDAÇÃO A CONSÓRCIOS E A RESTRIÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO: FLAGRANTE VIOLAÇÃO À COMPETITIVIDADE

A arquitetura jurídica de uma licitação pública deve ser desenhada para ampliar ao máximo o universo de competidores, garantindo à Administração a seleção da proposta mais vantajosa. Contudo, a modelagem adotada pelo Instituto Rio Metrópole no presente certame caminha no sentido diametralmente oposto. O Edital e o Termo de Referência criaram uma verdadeira "trindade restritiva" que aniquila a competitividade: aglutinaram serviços de naturezas distintas em um lote único, vedaram a formação de consórcios e, como golpe final, limitaram a subcontratação justamente nas parcelas que exigem atestado de capacidade técnica.

O primeiro vício reside na violação frontal ao Princípio do Parcelamento do Objeto, positivado no art. 47, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, e consolidado na Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União (TCU). A regra no direito administrativo brasileiro é a divisão do objeto em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, visando o melhor aproveitamento do mercado.

No caso em tela, a Administração uniu, num mesmo lote e sob a obrigatoriedade de um único preço global, dois mercados completamente distintos e independentes. De um lado, exige-se o desenvolvimento de sistemas complexos de Tecnologia da Informação (SIMGeo, painéis de gestão, Base de Autoridade). De outro, exige-se a execução de serviços pesados de Engenharia Cartográfica e Aerofotogrametria (voos com aeronaves tripuladas, tecnologia LiDAR, restituição em escala 1:500). Tratam-se de expertises que não coabitam naturalmente sob o mesmo CNPJ.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Quando a Administração, por questões de interoperabilidade ou gestão de contratos, opta excepcionalmente por aglutinar serviços de nichos diferentes, a jurisprudência pacífica do TCU exige que sejam adotadas medidas mitigadoras para não restringir a concorrência. A principal dessas medidas é a permissão para a formação de consórcios. Se o objeto é multidisciplinar, o consórcio é o instrumento legal que permite a união de uma empresa especialista em TI com uma empresa especialista em Aviação/Cartografia, somando atestados e competências.

Apesar dessa lógica elementar, o Edital proíbe expressamente a participação de empresas em consórcio. Ao aglutinar TI e Engenharia no mesmo lote e fechar as portas para os consórcios, a Administração já reduziu drasticamente o número de potenciais licitantes. Porém, a ilegalidade atinge o seu ápice e inviabiliza de vez o certame ao impor a regra draconiana de limitação da subcontratação.

O Termo de Referência estabelece que é permitida a subcontratação de até 30% do objeto, mas impõe uma trava fatal: **é expressamente vedada a subcontratação de itens ou etapas que tenham sido utilizados para a qualificação técnica da licitante.** Ao analisar as exigências de qualificação técnica do edital, verifica-se que a Administração exige atestados tanto para o desenvolvimento de Banco de Dados Geográfico quanto para a execução de aerolevantamento e restituição fotogramétrica.

3.6. POSSIBILIDADE DE SUBCONTRATAÇÃO

A subcontratação será permitida, dentro do percentual máximo de 30% do valor da contratação, conforme definido no art. 122 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Será admitida exclusivamente a subcontratação de atividades acessórias e complementares, estritamente necessárias ao bom andamento dos trabalhos, sem transferência da parcela principal do objeto, sem prejuízo de economicidade, prazo ou qualidade e sem descaracterizar a responsabilidade técnica, gerencial e operacional da CONTRATADA.

Entendem-se por atividades acessórias aquelas que não constituem o cerne do serviço contratado (ex.: apoio logístico, transporte, serviços gráficos, hospedagem transitória de ambiente de homologação, locação pontual de equipamentos, serviços de campo de baixa complexidade sob supervisão direta da CONTRATADA).

Fica vedada a subcontratação:

(i) de itens/etapas usados para qualificação técnica da licitante;



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Na prática, ao atrelar a proibição de subcontratar àquilo que se exige no atestado de capacidade técnica, o Edital vetou praticamente todo o escopo de serviços relevantes. O absurdo operacional é evidente: uma empresa de TI de excelência não poderá subcontratar o aerolevanteamento (os voos) porque o edital exige atestado de voo para habilitação; reciprocamente, uma empresa de engenharia cartográfica tradicional não poderá subcontratar a arquitetura de software, pois também se exige atestado de implantação de banco de dados.





BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

4.1. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

4.1.1. EXPERIÊNCIA TÉCNICO OPERACIONAL

A documentação de qualificação técnica observará o art. 67, incisos I e II e §1º da Lei nº 14.133/2021. Dada a especificação do objeto, será exigida Prova de Conceito (PoC) com funcionalidades existentes da tecnologia proposta, nos termos do art. 17, §3º e do art. 41, II da Lei nº 14.133/2021, e do art. 21, §3º, do Decreto nº 48.816/2023.

Atestados e comprovações mínimas das parcelas de maior relevância:

Para os fins do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, são consideradas parcelas de maior relevância técnica aquelas que compõem o núcleo estruturante e funcional do objeto, cuja execução adequada é essencial para o alcance dos resultados esperados pela Administração, por envolverem atividades de elevada complexidade técnica, impacto direto na qualidade final da solução, integração entre múltiplas tecnologias e necessidade de domínio especializado. Tais parcelas demandam experiência prévia comprovada, capacidade operacional instalada, metodologia consolidada e aderência a padrões técnicos rigorosos, sendo determinantes para a confiabilidade, precisão, interoperabilidade e sustentabilidade da solução contratada. Essas parcelas encontram-se delineadas no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e são explicitadas a seguir, servindo de fundamento para a definição dos requisitos de habilitação técnica e para a mitigação dos riscos associados à execução contratual.

Geração de ortofotos com GSD ≤ 5 cm e modelos altimétricos (MDT e MDS), incluindo classificação de nuvem de pontos LiDAR (ou equivalente fotogramétrico denso), para área mínima de 10% (dez por cento) da área solicitada em km².

Restituição estereofotogramétrica digital com GSD ≤ 5 cm para área mínima de 10% (dez por cento) da área solicitada em km².

Implantação e/ou desenvolvimento de GeoPortal para gestão territorial, responsivo, com visualização e

consulta temática (painéis/indicadores), atendendo município com população ≥ 200.000 .

Implantação de banco de dados geográfico corporativo.

Demais atestados e comprovações mínimas:

Certidão de registro do licitante no CREA (visto no CREA-RJ na contratação, se sediado em outro estado).

Registro/inscrição no Ministério da Defesa como executante de fases de aerolevantamento, conforme normativos vigentes.

Certificado de Matrícula e Aeronavegabilidade para serviços aéreos de aerofotogrametria, conforme o Código Brasileiro de Aeronáutica.

Quadro permanente com profissionais de nível superior com CAT (CREA) que comprovem serviços com características semelhantes às do objeto.

Atestados do Acervo Técnico da empresa (CREA) por serviços de características/complexidade/quantidades similares às do objeto.

Declaração de disponibilidade de instalações, equipamentos e equipe técnica adequados, em conformidade com a especificação.

Atestados acompanhados das certidões de registro no CREA e da licença de voo pertinente.

Comprovação de propriedade ou de autorização para comercialização e licenciamento do sistema de software. Em caso de software nacional, comprovação de propriedade do sistema devidamente registrado no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI).

Esta manobra restritiva – de elevar indiscriminadamente múltiplas parcelas do objeto ao patamar de exigência técnica inegociável e insubcontratável – é rechaçada de forma contundente pelo **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ)**. Em



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

decisão recentíssima, exarada no **Acórdão Nº 58350/2025**, a Corte de Contas Fluminense pacificou o entendimento de que tal prática é irrazoável e desvirtua o preceito legal:

"Acórdão Nº 58350/2025 Processo TCE-RJ nº 119.695-1/2023 Relator: Marcio Henrique Cruz Pacheco Data do voto: 15/12/2025

*LICITAÇÃO. CONTRATO. PARCELAMENTO DO OBJETO. DEFINIÇÃO. CRITÉRIO OBJETIVO. **Classificar todas as parcelas do objeto como de maior relevância técnica não se revela razoável nem juridicamente adequado**, pois implica desvirtuar o conceito legal e afrontar os princípios da proporcionalidade e da competitividade. Cabe, entretanto, à administração pública definir critérios objetivos que permitam delimitar as parcelas de maior relevância." (Grifamos)*

O resultado dessa engenharia editalícia adotada pelo IRM é nefasto e aponta para um grave risco de direcionamento. A conjugação dessas três restrições (Lote Único + Sem Consórcio + Sem Subcontratação do Escopo de Qualificação) cria uma barreira intransponível. Apenas uma empresa hipotética que possua, simultaneamente, homologação no Ministério da Defesa, frota de aeronaves com sensores LiDAR e uma fábrica de desenvolvimento de software corporativo conseguirá participar sozinha desta licitação de quase 100 milhões de reais.

Diante do exposto e do irrefutável precedente do TCE-RJ, resta patente que a restrição à subcontratação, nos moldes em que foi redigida para um objeto tão heterogêneo, atua como um bloqueio absoluto à formulação de propostas e fere a razoabilidade.

Requer-se, portanto, a imediata suspensão e retificação do Edital para que a Administração adote uma das seguintes soluções legais: **a)** realize o parcelamento do objeto, separando a TI da Engenharia Cartográfica em lotes distintos; **b)** permita expressamente a participação de empresas em consórcio; ou **c)** altere a regra de subcontratação, permitindo que a licitante se valha da capacidade técnica das empresas que serão subcontratadas para as parcelas que não domina, definindo critérios verdadeiramente razoáveis de relevância.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

2.5. DAS ILEGALIDADES NA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA: VIOLAÇÃO AO ROL TAXATIVO DA LEI, EXIGÊNCIAS RESTRITIVAS INJUSTIFICADAS E A ILEGALIDADE DO VISTO PRÉVIO NO CREA-RJ

A fase de qualificação técnica em uma licitação pública tem o escopo único de garantir que a empresa possui a expertise mínima necessária para a execução do objeto. Para evitar abusos e o direcionamento de certames, a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), em seus artigos 66 a 69, estabeleceu um rol taxativo (exaustivo) de documentos que a Administração pode exigir. Qualquer exigência que extrapole os limites literais da lei configura restrição ilegal à competitividade.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é implacável quanto à proibição de a Administração "inventar" requisitos de habilitação. Em recentíssima decisão, a Corte fixou que a exigência de registros ou documentos não previstos expressamente na lei é materialmente irregular, conforme ementa do Acórdão 1622/2025-Plenário (Relator: Min. Antonio Anastasia):

"É irregular a exigência de registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública como condição de habilitação de licitante, por falta de amparo legal, uma vez que não consta do rol taxativo dos requisitos de habilitação previstos nos arts. 66 a 69 da Lei 14.133/2021 (...)"

A despeito da clareza da legislação e da jurisprudência, o Edital e o Termo de Referência deste certame estão repletos de exigências ilegais, excessivamente específicas e desprovidas de qualquer amparo técnico ou legal, que funcionam como verdadeiras barreiras à entrada de licitantes capacitadas.

O primeiro grave indício de restrição injustificada encontra-se na exigência de atestados de capacidade técnica com parâmetros excessivamente singulares. O edital limita a comprovação de aerolevamento a atestados que comprovem voos em uma "resolução específica", e, de forma ainda mais absurda, exige que a implantação de painéis de gestão (dashboards) tenha sido realizada exclusivamente em municípios com população "superior a 200 mil habitantes".



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Atestados e comprovações mínimas das parcelas de maior relevância:

Para os fins do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, são consideradas parcelas de maior relevância técnica aquelas que compõem o núcleo estruturante e funcional do objeto, cuja execução adequada é essencial para o alcance dos resultados esperados pela Administração, por envolverem atividades de elevada complexidade técnica, impacto direto na qualidade final da solução, integração entre múltiplas tecnologias e necessidade de domínio especializado. Tais parcelas demandam experiência prévia comprovada, capacidade operacional instalada, metodologia consolidada e aderência a padrões técnicos rigorosos, sendo determinantes para a confiabilidade, precisão, interoperabilidade e sustentabilidade da solução contratada. Essas parcelas encontram-se delineadas no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e são explicitadas a seguir, servindo de fundamento para a definição dos requisitos de habilitação técnica e para a mitigação dos riscos associados à execução contratual.

Geração de ortofotos com $GSD \leq 5 \text{ cm}$ e modelos altimétricos (MDT e MDS), incluindo classificação de nuvem de pontos LiDAR (ou equivalente fotogramétrico denso), para área mínima de 10% (dez por cento) da área solicitada em km^2 .

Restituição estereofotogramétrica digital com $GSD \leq 5 \text{ cm}$ para área mínima de 10% (dez por cento) da área solicitada em km^2 .

Implantação e/ou desenvolvimento de GeoPortal para gestão territorial, responsivo, com visualização e

Termo de Referência de Material/Serviço 124346910

SEI SEI-150018/000470/2025 / pg. 68

consulta temática (painéis/indicadores), atendendo município com população ≥ 200.000 .

Implantação de banco de dados geográfico corporativo.

Ora, do ponto de vista da engenharia de software e da tecnologia da informação, a população de um município não guarda qualquer correlação com a complexidade do código-fonte ou da arquitetura do painel de gestão. Uma plataforma em nuvem (Cloud) escala seus recursos computacionais independentemente se o município tem 50 mil ou 500 mil habitantes. Exigir atestado atrelado a um contingente populacional é uma métrica vazia, que não atesta a qualidade do software, mas serve perfeitamente para alijar empresas que prestam serviços de excelência a municípios de menor porte.

Essa prática de parametrizar atestados com "tipologias específicas" sem justificativa técnica plausível no Estudo Técnico Preliminar (ETP) é duramente condenada pelo TCU. O Acórdão 1567/2018-Plenário (Relator: Min. Augusto Nardes) é categórico ao afirmar que:

"Caracteriza restrição à competitividade da licitação a exigência, como critério de habilitação, de atestado de qualificação técnica comprovando experiência em



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

tipologia específica de serviço, salvo se imprescindível à certeza da boa execução do objeto e desde que devidamente fundamentada no processo licitatório."

A segunda ilegalidade latente na qualificação técnica é a exigência de que a licitante apresente, já na fase de habilitação, o Visto no CREA-RJ (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio de Janeiro). Para empresas sediadas em outros estados, exigir a chancela no conselho local antes mesmo de o licitante se sagrar vencedor impõe custos e burocracias desnecessárias, ferindo de morte o princípio da isonomia.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) já enfrentou e enterrou essa prática no âmbito estadual. Através do recentíssimo Acórdão N° 2688/2024 (Relator: Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco), a Corte Fluminense determinou que:

"A exigência de que empresas situadas em outras unidades da federação, a despeito de devidamente registradas no respectivo Conselho de Fiscalização profissional (CREA), deverão, para efeitos de habilitação no certame, promover o Visto no Conselho da jurisdição do local onde será prestado o serviço (CREA/RJ), além de não encontrar amparo legal, frustra o caráter competitivo do certame e afronta o entendimento desta Corte e do TCU."

Esse entendimento estadual espelha a pacífica jurisprudência do TCU, que reitera que o visto local só pode ser exigido do vencedor, no momento da assinatura do contrato. Nesse sentido, destacam-se os Acórdãos 1889/2019-Plenário e 966/2015-Segunda Câmara:

"É irregular a exigência de apresentação, pelas licitantes, de visto no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) da localidade onde os serviços serão prestados, como critério de habilitação, devendo ser estabelecido prazo razoável, após a homologação do certame, para que a vencedora apresente esse documento no ato da celebração do contrato (...)" (Acórdão 1889/2019-Plenário).

"Compromete a competitividade do certame a exigência, na fase de habilitação, de visto do Crea local na certidão de registro no Crea de origem dos licitantes. O momento apropriado para atendimento a tal exigência é no início da atividade da empresa vencedora do certame (...)" (Acórdão 966/2015-Segunda Câmara).

Coroando o desrespeito ao já citado *rol taxativo* do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, o edital passa a exigir documentos alienígenas à fase de habilitação, tais como o Certificado de



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Matrícula e Aeronavegabilidade para as aeronaves e a comprovação de propriedade do software devidamente registrado no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI).

A exigência de registro no INPI na fase de habilitação é manifestamente abusiva. O registro no INPI possui natureza declaratória e visa precipuamente a proteção de direitos autorais e propriedade industrial (marca/patente), não sendo requisito legal, técnico ou operacional para atestar a capacidade de uma empresa de fornecer licenciamento ou implantar um sistema. Ademais, muitos softwares corporativos operam baseados em códigos abertos (*open source*) ou modelos que não requerem e nem possuem registro no INPI.

Outra questão é que a jurisprudência determina que devem ser demonstrados outros meios jurídicos inidôneos, até porque o registro no INPI não é o único meio cabível da demonstração da propriedade e desenvolvimento, sendo muito utilizado o certificado emitido pela ABES, conforme entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

005359.989.25-8 (Sessão Plenária de 28/05/2025. Relatoria: Conselheiro Substituto – Auditor Alexandre Manir Figueiredo Sarquis) EMENTA: CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. COMPOSIÇÃO DO OBJETO. CERTIFICADOS EMITIDOS PELO INPI. FONTE PADRÃO. COMPATIBILIDADE DA SOLUÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CORREÇÕES DETERMINADAS. 1. O edital deverá expressar, de forma clara, a possibilidade de subcontratação de parcela do objeto ou, alternativamente, admitir a participação de empresas em regime de consórcio, nos termos designados pela Assessoria Técnica da ATJ. 2. É indevido o registro de marca no INPI, uma vez que não guarda relação direta com a qualificação técnica ou com a aptidão da licitante para a execução do objeto. 3. Possível a exigência de registro de software, desde que aceito por todos os meios de comprovação jurídica idôneos e deslocado o seu cumprimento à licitante vencedora. 4. A Administração deverá retirar a menção à “fonte padrão do TCE-PR” e a “componentes específicos de códigos de programação” e detalhar, de forma mais pormenorizada, os elementos essenciais que compõem a conformidade da solução com o Decreto nº 10.540/20. 5. Como forma de ampliar a competitividade, o texto convocatório deverá permitir a oferta de soluções baseadas em outros sistemas gerenciadores de banco de dados, desde que os licitantes assumam integralmente a responsabilidade pela sua operacionalização, sem quaisquer ônus à Administração. Nota CPAJ: Salienta o e. Relator ser “possível a exigência



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

do registro de software no INPI, desde que atendidos dois pressupostos: o primeiro, com a possibilidade de atendimento por meio de diferentes formas de comprovação jurídica (registro na Associação Brasileira de Empresas de Software – ABES, por exemplo, dentre outros meios idôneos); e, o segundo, desde que direcionada à licitante vencedora, com vistas a resguardar a Administração contra possíveis infrações a direitos autorais".

Ainda assim, o Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, somente permite tal exigência para a assinatura do contrato, nos termos da Súmula 21:

O edital de licitação não deve exigir carta de credenciamento do fabricante como critério de habilitação, sendo viável, em situações excepcionais e cabalmente justificadas no processo licitatório, a exigência de credenciamento pelo fabricante como requisito técnico obrigatório, a ser demonstrado pelo licitante vencedor, respeitando-se as particularidades do mercado.

Da mesma forma, exigir o Certificado de Aeronavegabilidade das aeronaves na habilitação obriga a licitante a mobilizar (e manter parada) uma frota de aeronaves específica apenas para participar do certame. Tais documentos operacionais devem ser exigidos apenas da empresa vencedora, na fase de execução contratual (momento da emissão da ordem de serviço para os voos), e nunca como filtro eliminatório na fase de lances.

Por fim, soma-se a este conjunto de exigências abusivas a obrigatoriedade de que a licitante apresente inscrição e homologação no Ministério da Defesa especificamente na "Categoria A" para a execução dos serviços de aerolevantamento. Embora o credenciamento junto ao Ministério da Defesa seja uma premissa regulatória para o setor de aerofotogrametria no Brasil, a restrição exclusiva à Categoria A afigura-se desproporcional, irrazoável e severamente restritiva à competitividade (ofensa direta ao art. 9º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021)

2.6. DOS VÍCIOS INSANÁVEIS NA PLANILHA DE CUSTOS E PRECIFICAÇÃO: ORÇAMENTO GENÉRICO, METRIFICAÇÃO ILEGAL E RISCO DE SOBREPREÇO



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

A formulação de uma proposta em qualquer licitação pública exige que a Administração forneça uma matriz de custos perfeitamente delineada, clara e mensurável. A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), em seu art. 23, § 1º, determina expressamente que o orçamento estimado deve ser acompanhado das composições dos preços unitários, refletindo a exata dimensão do objeto. Contudo, a análise da planilha de custos e da modelagem de precificação deste certame revela um cenário de amadorismo técnico e obscuridade que inviabiliza a cotação e escancara o risco de grave prejuízo ao erário.

O primeiro vício escandaloso de precificação reside na incongruência do quantitativo de "licenças perpétuas". A planilha de custos exige que a licitante ofereça um preço unitário para o fornecimento de licenças perpétuas que abrangerão os 18 municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. No entanto, o próprio Termo de Referência confessa e detalha que, destes 18 municípios, pelo menos 12 já possuem sistemas de geoprocessamento próprios em operação.

Exigir que a licitante embute no seu preço global o custo de aquisição de 18 licenças perpétuas de alto valor agregado, sabendo de antemão que a maioria esmagadora dos entes municipais já possui a tecnologia, configura um flagrante desperdício de recursos públicos e indício de sobrepreço. A Administração está a orçar e a dispor-se a pagar por algo que já foi adquirido pelas prefeituras, caracterizando um inaceitável *bis in idem* financeiro. A precificação deveria prever rubricas separadas: uma para o licenciamento de novos municípios e outra, exclusivamente, para a integração com as licenças legadas dos 12 municípios que já as possuem.

O segundo erro crasso de metrificação encontra-se na forma como a Administração precificou os serviços de Engenharia Cartográfica. A planilha estipula um "preço único" para o fornecimento de ortocartas (ortofotos) por município, independentemente da sua extensão territorial. Trata-se de uma aberração matemática e cartográfica.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é composta por entes de dimensões territoriais drasticamente distintas. Não há qualquer lógica de engenharia ou economia de escala que



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

justifique cobrar o mesmo "preço por município" para realizar o aerolevanteamento e gerar a ortocarta de um município de 30 km² e de outro que possua 500 km². Na engenharia cartográfica, a métrica universal de precificação para perfilamento LiDAR e restituição é o quilômetro quadrado (km²). Adotar o "município" como unidade de medida engessa a proposta, distorce a formação de preços e empurra o licitante para o "jogo de planilha", obrigando-o a criar uma média irreal que não reflete o custo efetivo das horas de voo e de processamento de dados.

Esse vício de generalização estende-se de forma igualmente grave para a rubrica de "Implantação do Sistema". A planilha do Edital exige um valor unificado de implantação, sem qualquer divisão ou discriminação por município. Ocorre que o próprio Termo de Referência, em flagrante contradição com a sua própria planilha, estabelece que a implantação obedecerá a três níveis distintos de complexidade, classificando os municípios nos Modelos A, B e C, a depender do seu porte, infraestrutura e maturidade tecnológica.

Como pode o licitante apresentar um preço "unificado e genérico" de implantação se o próprio Edital atesta que o esforço técnico, as horas de consultoria e o volume de migração de dados serão totalmente diferentes entre um município "Modelo A" e um município "Modelo C"? Essa contradição entre o escopo narrado no TR e a modelagem da planilha de custos viola o princípio do julgamento objetivo e da transparência. A planilha deveria, obrigatoriamente, estar desmembrada para refletir o custo unitário de implantação para cada um dos modelos (A, B e C) previstos.

Por fim, a precificação do certame carrega um paradoxo tecnológico e financeiro no que tange à rubrica de "Desenvolvimento". O Edital exige o fornecimento de "licença perpétua" de softwares de prateleira fazendo menção a plataformas consolidadas de mercado (como o ArcGIS). A principal característica de uma licença perpétua de um software corporativo pronto é justamente a eliminação da necessidade de "desenvolvimento de software do zero", restando apenas serviços de parametrização, configuração e customização visual.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Contudo, a planilha de custos prevê rubricas milionárias e genéricas para o "desenvolvimento" da solução. Se o Estado está pagando uma fortuna pela aquisição da propriedade (licença perpétua) de um software maduro e pronto, por que a planilha prevê um custo colossal de "desenvolvimento"? O que exatamente será desenvolvido que já não esteja nativamente coberto pela licença perpétua exigida? Essa sobreposição de rubricas (pagar pela licença pronta + pagar para desenvolver) confunde os serviços de implantação/customização com a engenharia de software (*coding*), gerando um orçamento inflado, obscuro e que impede a formulação de propostas competitivas.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é pacífica no sentido de que orçamentos genéricos, que aglutinam custos de naturezas distintas em rubricas únicas (como "verba" ou "preço por município" sem correlação com a área), são nulos de pleno direito, pois inviabilizam a fiscalização do contrato e a apuração de eventuais reequilíbrios ou glosas.

Assim também é o entendimento do TCE-RJ:

*Acórdão N° **24443/2021***

Processo TCE-RJ n° 100.380-6/2016

Relator: Marcelo Verdini Maia

Data do voto: 11/08/2021

Voto Vencedor: Marianna Montebello Willeman - MMW

Publicação: No Boletim de 08/2021

Legislação: Sem legislações cadastradas

RECURSO. LICITAÇÃO. ORÇAMENTO. CONTRATAÇÃO. COMPOSIÇÃO DE CUSTO UNITÁRIO.

A regra prevista no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, de que as licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços só poderão ser realizadas quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, não é absoluta, admitindo situações em que o mercado acolhe soluções que, eventualmente, não exigem, ou que tornam dispensável, a decomposição dos custos de execução, sem que isso cause prejuízo à contratação e ao acompanhamento correto das obrigações contratuais.

*Acórdão N° **11706/2021***

Processo TCE-RJ n° 205.848-2/2014

Relator: Marianna Montebello Willeman

Data do voto: 12/07/2021

Publicação: No Boletim de 07/2021



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Legislação: Sem legislações cadastradas
CONTRATAÇÃO PÚBLICA. ORÇAMENTO. ERRO GROSSEIRO. CONDOTA OMISSIVA.

Caracteriza-se como erro grosseiro a conduta omissiva caracterizada pela ausência dos devidos cuidados em se certificar de que a contratação foi efetuada com base em orçamento detalhado que expressasse a composição de todos os custos unitários, consoante o art. 7º, §2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93.

Não restam dúvidas da necessária correção do certame, e retorno a etapa de planejamento, para que seja desenhado um Projeto Básico completo e detalhado, contendo todas as informações necessárias, bem como delimitação dos preços de maneira detalhada e de acordo com a realidade fática.

2.7. **DAS ILEGALIDADES NA PROVA DE CONCEITO (POC): OFENSA À SÚMULA 16, AUSÊNCIA DE ROTEIRO, CRITÉRIOS OBJETIVOS E PRAZOS**

A exigência de Prova de Conceito (PoC) é um instrumento legítimo para que a Administração verifique se a solução ofertada atende aos requisitos técnicos. Contudo, por se tratar de uma fase eliminatória, a jurisprudência consolidada determina que a PoC não pode ser um "cheque em branco" nas mãos da comissão avaliadora. O Edital e o Termo de Referência (TR) deste certame padecem de grave nulidade ao preverem a PoC sem estipular as regras mínimas exigidas pela **Súmula nº 16**, que baliza este procedimento:

"SÚMULA 16: O edital que requeira prova de conceito ou apresentação de amostras deve: [...] (ii) conter roteiro de avaliação, detalhando todas as condições em que o procedimento será executado, com a devida especificação dos critérios objetivos para apresentação e avaliação; (iii) fixar prazo adequado para entrega da amostra pelo licitante; [...]"

Embora o Termo de Referência liste as funcionalidades esperadas do sistema, ele falha gravemente ao não apresentar um Roteiro de Avaliação. Existe uma distinção técnica abissal entre "listar funcionalidades" e "estabelecer um roteiro de teste". O roteiro deve descrever o



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

passo a passo da demonstração: quais dados serão carregados, quais operações específicas o avaliador solicitará e qual o resultado esperado para que o item seja considerado "aprovado". Sem esse roteiro, o julgamento torna-se meramente subjetivo, permitindo que a comissão exija funções não previstas ou reprove o sistema por critérios de conveniência momentânea, ferindo o princípio do julgamento objetivo (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

Somado a isso, o edital padece de uma omissão crítica quanto às responsabilidades estruturais e operacionais. Não há clareza sobre de quem será a responsabilidade pelo fornecimento dos equipamentos (servidores, estações de trabalho de alta performance, projetores) necessários à execução da PoC, nem sobre a origem e natureza dos dados que serão utilizados nos testes. O licitante deverá levar sua própria base de dados? A Administração fornecerá amostras reais dos municípios para teste de carga? O silêncio sobre esses pontos impede que a empresa se prepare adequadamente, gerando insegurança jurídica e risco de desclassificação por fatores externos à qualidade do software.

Além da infraestrutura, o edital omite informações mínimas sobre a equipe de análise. Não se sabe qual será a composição da banca avaliadora, quais as qualificações técnicas dos membros que julgarão o software e se haverá participação de técnicos dos municípios beneficiários. A ausência de um roteiro claro, detalhando como cada requisito será provocado e verificado, aliada à falta de definição sobre os responsáveis pela avaliação, torna o julgamento puramente subjetivo e passível de nulidade.

Por fim, o certame falha ao não fixar um prazo adequado para a preparação do ambiente após a convocação. Tratando-se de uma solução de alto vulto, é imperioso que a licitante tenha um prazo exequível (ex: 10 dias úteis) para configurar os servidores e parametrizar o sistema para a PoC. A falta de um prazo fixado no edital expõe as licitantes ao risco de serem convocadas de imediato, o que inviabiliza a demonstração técnica e fere a isonomia.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

III. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, restando sobejamente demonstrada a existência de vícios insanáveis, cláusulas restritivas e ilegalidades que maculam o Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2026, a Impugnante requer a Vossa Senhoria:

- a) O RECEBIMENTO e o CONHECIMENTO da presente impugnação, uma vez que tempestiva e subscrita por parte legítima, com a consequente concessão de EFEITO SUSPENSIVO ao certame, dada a gravidade das nulidades apontadas e o risco de prejuízo irreparável ao erário;
- b) No MÉRITO, o seu TOTAL PROVIMENTO, determinando-se a suspensão do certame e a imediata retificação do instrumento convocatório, para que:
 1. Quanto à Modalidade e Complexidade: Seja reconhecida a alta complexidade técnica e a natureza intelectual do objeto, alterando-se a modalidade licitatória de Pregão Eletrônico para Concorrência, adotando-se o critério de julgamento por Técnica e Preço, conforme impõe a Lei nº 14.133/2021 para serviços desta natureza;
 2. Quanto à Qualificação Profissional: Seja excluída a exigência de vínculo laboral prévio na fase de habilitação (item 4.1.2, 'h' do TR), passando a admitir-se a declaração de compromisso de vinculação futura, em estrito cumprimento ao art. 67, § 6º da Lei 14.133/21 e à Súmula nº 10 do TCE-RJ;
 3. Quanto ao Enquadramento: Seja corrigido o enquadramento no sistema SIGA, para que o objeto contemple os códigos de Engenharia Cartográfica e Aerofotogrametria, e não apenas serviços de informática, garantindo a ampla publicidade;



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

4. Quanto à Estrutura do Lote: Seja desfeita a "trindade restritiva", procedendo-se ao parcelamento do objeto em lotes distintos (Engenharia vs. TI) ou, alternativamente, permitindo-se a participação de consórcios e a subcontratação de parcelas técnicas de maior relevância;
 5. Quanto ao Licenciamento: Sejam esclarecidos os critérios de similaridade de software, a forma de aproveitamento das licenças já existentes nos 12 municípios citados e a disponibilização imediata do Estudo Técnico Preliminar (ETP);
 6. Quanto à Habilitação Técnica: Sejam excluídas as exigências de visto prévio no CREA-RJ, registro no INPI na fase de habilitação, exigência de Categoria A no Ministério da Defesa e atestados limitados por faixa populacional, por violarem o rol taxativo da lei e a jurisprudência (Acórdão 2688/2024 TCE-RJ);
 7. Quanto à Precificação: Seja reformulada a planilha de custos para adotar métricas tecnicamente aceitáveis, como o preço por km² para aerolevantamento e a distinção de custos para os Modelos A, B e C de implantação;
 8. Quanto à Prova de Conceito (PoC): Seja publicado um Roteiro de Avaliação objetivo, com ampliação do tempo de execução para patamares razoáveis e definição clara das responsabilidades sobre equipamentos e dados, em atendimento à Súmula nº 16;
- c) A REPUBLICAÇÃO do Edital e de seus anexos após as devidas correções, com a REABERTURA INTEGRAL DO PRAZO legal para a formulação das propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, sob pena de nulidade absoluta de todos os atos subsequentes.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Por fim, adverte-se que a omissão na correção dos vícios aqui apontados ensejará a imediata provocação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) e do Ministério Público, visando a suspensão cautelar do certame e a apuração de responsabilidades.

Nestes termos, pede deferimento.

Sebastiao Brito Machado

Advogado OAB 39536-MG

