



**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA CENTRO DE TECNOLOGIA
DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO – PRODERJ**

**PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS Nº 010/2025
PROCESSO SEI Nº 430002/001251/2024**

**IPNET SERVIÇOS EM NUVEM E DESENVOLVIMENTO DE
SISTEMAS LTDA**, sociedade empresária inscrita no CNPJ sob o nº
32.578.382/0001-21, com matriz na Avenida Cidade Lima, nº 86, Sala
401, Santo Cristo, Rio de Janeiro - RJ, CEP 20.220-710, endereço de e-
mail governo@ipnet.cloud, doravante denominada IPNET, neste ato
representada nos termos de seu Contrato Social, vem, respeitosamente,
à presença de Vossa Senhoria, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

nos termos do item 9 e seus subitens, constantes no edital do Pregão
Eletrônico para Registro de Preços nº 010/2025, e com fulcro no art. 164
da Lei nº 14.133/2021, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

I. DA TEMPESTIVIDADE

Dispõe o item 9.1 do edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 010/2025, que poderá o licitante impugnar seus termos quando eivados de irregularidade que poderão viciar este instrumento, vejamos:

9.1 Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133/2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

Sendo assim, cabível é a presente impugnação, haja vista encontrar-se amparada dentro do prazo pré-determinado à sua propositura, qual seja, 30/07/2025 (quarta-feira).

II. DO BREVE RELATO DOS FATOS

Está prevista a abertura do certame licitatório, via Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 010/2025, com o escopo de: *“Registro de preços visando a contratação de plataforma para Automação de Machine Learning e Conformidade em Inteligência Artificial, bem como serviços especializados sob demanda em projetos de inteligência artificial, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos”*.

O presente procedimento licitatório visa a contratação de serviços pela via administrativa, buscando o atendimento e a contemplação à proposta que atenda aos critérios do menor preço e maior desconto à Administração Pública, que atenda com qualidade às necessidades demandadas, englobando a possibilidade de ampla participação de empresas interessadas, além do acolhimento a contento pela licitante dos objetos licitados.

Pois bem, a presente impugnação visa apontar e requerer a retificação de cláusulas e requisitos do Termo de Referência e do Edital que, por sua **ambiguidade, incoerência ou caráter restritivo**, comprometem a legalidade, a isonomia e a ampla competitividade do certame, princípios basilares da Lei nº 14.133/2021.

É preciso elucidar que as exigências relativas à qualificação técnica devem ser motivadas e se ater ao mínimo necessário à execução do objeto¹, de modo que a restrição ao caráter competitivo do certame não merece acolhimento, ensejando a impugnação ao edital, para que haja o acolhimento desta para alterar o Edital e torná-lo capaz de fomentar à competitividade e, conseqüentemente, a supremacia do interesse público.

As irregularidades que serão apontadas geram grave insegurança jurídica, restringem indevidamente a competitividade do certame e podem configurar direcionamento, violando frontalmente os dispositivos legais que regem as contratações públicas.

III. DOS VÍCIOS IDENTIFICADOS

III.1. DA CONTRADIÇÃO FUNDAMENTAL QUANTO AO MODELO DE NUVEM

O Termo de Referência apresenta contradição insanável quanto ao modelo de infraestrutura de nuvem exigido para a prestação dos serviços.

De um lado, diversas seções do Edital e Termo de Referência estabelecem que a solução deve ser baseada no modelo **Software como Serviço (SaaS)**, com a Contratada sendo responsável por disponibilizar a

¹ Acórdão 450/2008-Plenário / Relator: RAIMUNDO CARNEIRO.

plataforma integralmente em nuvem gerenciada. Este modelo é reiterado na Seção 4.1.1.1 e demais seções para Itens 2, 3 e 4 do Termo de Referência (Anexo I), e também na Seção 6.18.1 do Termo de Referência, que indica a instalação na "infraestrutura da CONTRATADA".

Por outro lado, a Seção 6.16.3 do Termo de Referência afirma, de forma expressa, que "A solução da plataforma AutoML Low-Code e os aplicativos devem ser entregues em modelo de nuvem privada, com serviços e infraestrutura de computação em nuvem hospedados de maneira privada em data center no Brasil". Esta exigência é reforçada pela Seção 3.1, alínea "e" do Termo de Referência. Adicionalmente, a Seção 1.1.6.4 do Anexo I faz uma referência genérica à "nuvem pública e privada".

Esta coexistência de exigências, além de ser contraditória, configura uma violação direta aos princípios da clareza, objetividade e isonomia, previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

O modelo SaaS gerenciado é, por sua natureza, inerente a provedores de nuvem pública global, como Google Cloud Platform, AWS, Azure, que oferecem isolamento lógico e data centers no Brasil, conforme amplamente reconhecido no mercado de tecnologia. A expressão "modelo de nuvem privada" é usualmente interpretada como hardware fisicamente dedicado e exclusivo ao Contratante, o que é **incompatível com a natureza multi-tenant da maioria das ofertas SaaS em nuvem pública**.

A manutenção desta ambiguidade não apenas gera insegurança jurídica para os licitantes na elaboração de suas propostas, mas também pode configurar **direcionamento indevido**, restringindo a participação de empresas que oferecem soluções SaaS de ponta baseadas em nuvens públicas, mas que não se enquadram na interpretação

restritiva e fisicamente dedicada de "nuvem privada". Tal restrição é prejudicial à **ampla competitividade** do certame.

Nesses termos, é imperiosa a **retificação imediata do Edital** para que seja estabelecida uma definição exata e não ambígua do modelo de nuvem esperado. Alternativamente, requer-se a **eliminação do requisito de "nuvem privada"** se a intenção for a contratação de SaaS gerenciado, aceitando-se a infraestrutura subjacente em nuvem pública que garanta isolamento lógico, segurança, conformidade com a LGPD e data centers no Brasil.

III.2. ESPECIFICAÇÕES EXCESSIVAMENTE RESTRITIVAS DE HARDWARE PARA GPU

O Anexo I, Seção 1.1.20.2 do Termo de Referência, para modelos de Deep Learning (DL) do Item 1 ("Subscrição de Plataforma de Inteligência Artificial Tradicional"), especifica uma GPU com requisitos mínimos extremamente detalhados e restritivos, incluindo parâmetros técnicos como memória específica (80GB PCIe), largura de banda exata (1.935GB/s), interconexão específica (Bridge para 2 GPUs: 600GB/s), e capacidades computacionais precisas (FP16 Tensor Core: 312 TFLOPS, TF32: 156TFLOPS, entre outros).

Tais especificações são excessivamente detalhadas e restritivas para uma contratação de plataforma SaaS/PaaS, onde o licitante oferece um serviço funcional e não o hardware subjacente. A imposição de parâmetros tão específicos de hardware de GPU, que parecem apontar para um modelo de GPU muito particular (como, por exemplo, NVIDIA A100 ou H100, sem que isso seja uma informação dos autos), caracterizando especificações excessivas que limitam a competitividade.

Para uma contratação de plataforma SaaS/PaaS, onde o licitante oferece um serviço funcional e não hardware específico, a imposição de parâmetros tão detalhados de arquitetura interna constitui exigência desproporcional e restritiva. O foco deve recair sobre o desempenho e a capacidade de entrega do serviço, não sobre a especificação técnica do hardware subjacente.

Em contratações de SaaS, o foco deve ser no **desempenho e na capacidade de entrega do serviço**, e não na arquitetura interna do hardware do provedor, que pode ser variada e igualmente eficaz, desde que entregue os resultados esperados. A descrição detalhada do hardware restringe indevidamente a concorrência a poucos fornecedores ou a um único modelo de equipamento, sem que seja demonstrada a indispensabilidade de tais características para o atendimento do objeto

Dessa forma, deve ser retificado o edital para que os requisitos de GPU sejam expressos **em termos de desempenho e capacidade computacional equivalentes** (ex: TFLOPS globais, memória total da GPU em uma arquitetura de alta performance), sem detalhamento excessivo da arquitetura interna ou interconexão, permitindo a oferta de soluções tecnologicamente diversas que atendam ao objetivo do edital, sem as restrições impostas, que infringem o princípio da ampla competitividade.

III.3. AGLUTINAÇÃO INJUSTIFICADA EM LOTE ÚNICO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO PARCELAMENTO DO OBJETO

O Edital aglutina 5 itens distintos em um "Lote Único", sendo 4 plataformas SaaS (Subscrição de Plataforma de Inteligência Artificial Tradicional, Subscrição de Plataforma de Inteligência Artificial Generativa, Subscrição de Plataforma de Gestão de Conformidade e Ética, e Subscrição de Plataforma de Inteligência Artificial para Análise

de Alinhamento Organizacional) e 1 serviço especializado (Serviço Técnico Especializado sob demanda em projetos de Inteligência Artificial).

A justificativa apresentada para a indivisibilidade do objeto é a **interdependência e o risco de descontinuidade**, citando a Súmula 247-TCU/2007. Contudo, é também afirmado que "somente a empresa responsável pela plataforma integrada terá expertise para prestar serviço especializado".

A aglutinação em lote único, embora permitida em casos excepcionais, deve ser **cabalmente justificada pela inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento**, conforme disposto no **artigo 40, § 2º, da Lei nº 14.133/2021**, que estabelece o parcelamento do objeto como regra.

A natureza dos itens, que incluem subscrições de software e um serviço técnico especializado, pode, em tese, permitir o parcelamento sem prejuízo ao conjunto da solução ou perda de economia de escala, o que, inclusive, ampliaria a competitividade.

Nesse sentido, a justificativa de que "somente a empresa responsável pela plataforma integrada terá expertise para prestar serviço especializado" é **altamente restritiva à competitividade**, dado que o mercado possui **integradores e consultorias especializadas com vasta expertise para atuar sobre plataformas de terceiros**, garantindo a interoperabilidade e a qualidade do serviço.

Essa restrição potencializa o direcionamento e viola o **princípio da ampla competitividade**, bem como os princípios da **isonomia e economicidade**, que exigem a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública. A aglutinação desnecessária limita o número de potenciais licitantes e impede que empresas especializadas em apenas um dos itens ou em diferentes plataformas

concorram, o que poderia resultar em propostas mais vantajosas para a Administração.

A justificativa apresentada pela Administração configura restrição artificial à competitividade, potencializando direcionamento ao favorecer empresas que concentrem todas as competências técnicas exigidas, em detrimento da participação de empresas especializadas em segmentos específicos da solução.

Nesses termos, deve haver a **retificação desta cláusula** para que o objeto seja **parcelado em lotes**, salvo se a Administração Pública apresentar **justificativa técnica e econômica pormenorizada e incontestável** que demonstre o prejuízo concreto e insuperável para o conjunto da solução ou a perda de economia de escala em caso de parcelamento. Tal justificativa deve ser robusta o suficiente para sobrepor o princípio do parcelamento e da ampla competitividade.

IV. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

IV.1. DOS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS ÀS LICITAÇÕES PÚBLICA E DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

É correto afirmar que a Administração Pública deve tomar todas as cautelas necessárias para a contratação de empresa que reúna condições para atendimento do objeto do contrato, contudo a imprecisão técnica na descrição objeto e a ausência de fundamentação legal para os itens licitados, podem levá-la a, inadvertidamente, a conduzam de forma ilegal a contratação de um determinado produto ou empresa.

Isso quer dizer que a licitação dever ser sempre conduzida com vistas a ampliar a participação dos interessados, oportunizando de forma igualitária que os detentores de capacitação elementar à execução

do objeto licitado possam concorrer para a satisfação do interesse público.

Nesse sentido, o princípio da legalidade, consagrado no art. 37, caput, da Constituição Federal, determina que a Administração Pública somente pode fazer aquilo que a lei expressamente autoriza ou determina. Este princípio encontra especial relevância nos procedimentos licitatórios, onde a estrita observância às normas legais é condição *sine qua non* para a validade do certame.

O Princípio da Legalidade deve ser atentamente observado pela Administração Pública, que não pode praticar qualquer ato ou exercer qualquer atividade, salvo se houver lei expressamente autorizando a prática de ato ou o desempenho de atividade. Assim, a Administração poderá apenas praticar aqueles atos devidamente autorizados por lei.

Celso Ribeiro Bastos assim leciona sobre o princípio:

*“Já quando se trata de analisar o modo de atuar das autoridades administrativas, não se pode fazer aplicação do mesmo princípio, segundo o qual tudo o que não for proibido é permitido. **É que, com relação à Administração, não há princípio de liberdade nenhum a ser obedecido. É ela criada pela Constituição e pelas leis como mero instrumento de atuação e aplicação do ordenamento jurídico. Assim sendo, cumprirá melhor o seu papel quanto mais atrelada estiver à própria lei, cuja vontade deve sempre prevalecer.**”* (BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.)

O procedimento licitatório desenvolve atividade vinculada, ou seja, atividade na qual inexistente liberdade, em regra, para a autoridade administrativa responsável pela condução da licitação. A lei define as condições de atuação dos agentes administrativos, estabelecendo a sequência dos atos a serem praticados e impondo soluções excludentes de escolhas pessoais ou subjetivas.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece em seu artigo 5º os princípios fundamentais que devem nortear as contratações públicas, dentre os quais destacam-se a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável.

O certame deve observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

O princípio da competitividade implementa o princípio da igualdade ao vedar ao administrador público estabelecer regras ou condições no ato convocatório do certame, que por serem imprecisas ou incompletas, acabem por excluir potenciais competidores, comprometendo, restringindo ou frustrando seu caráter competitivo, pois é a competição que proporciona a obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração.

Em todos os casos, por ser imposição legal, ao tomar conhecimento de cláusula editalícia imprecisa ou incompleta capaz de comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do certame, o

Gestor Público, no exercício do seu poder-dever de autotutela, deverá retificar o ato convocatório a fim de excluir as cláusulas eivadas de vício.

Nesse sentido, o **Tribunal de Contas da União (TCU)** se posiciona historicamente vedando critérios que restrinjam a competitividade no certame sem a devida justificativa, ainda mais quando há outras formas de se comprovar a expertise necessária.

Contemple-se:

TCU – Acórdão 2079/2005 – 1ª Câmara – “9.3.1. abstenha-se de incluir nos instrumentos convocatórios condições não justificadas que restrinjam o caráter competitivo das licitações, em atendimento ao disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93;”.

TCU – Decisão 369/1999 – Plenário – “8.2.6 abstenha-se de impor, em futuros editais de licitações, restrições ao caráter competitivo do certame e que limitem a participação de empresas capazes de fornecer o objeto buscado pela Administração Pública, consoante reza o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93;”

TCU- Acórdão 1580/2005 – 1ª Câmara – “Observe o § 1º, inciso I, do art. 3º da Lei 8.666/1993, de forma a adequadamente justificar a inclusão de cláusulas editalícias que possam restringir o universo de licitantes.”

Assim, a existência de exigência de especificações técnicas em editais de licitação deve guardar pertinência com o objeto licitado, sendo vedadas exigências excessivas que restrinjam indevidamente a competitividade.

Vale ressaltar que a Súmula nº 177 do TCU dispõe que "a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, proporcionando a elaboração de propostas pelos interessados de forma isonômica e adequada".

Nesse sentido, fundamentando-se nos artigos 6º, inciso XXIII, e 40, §1º, da Lei nº 14.133/2021, é possível identificar que o edital em comento contém falhas significativas na definição do objeto e nas exigências técnicas.

O Art. 6º, inciso XXIII define que o termo de referência deve descrever o objeto de forma clara e precisa, abrangendo todos os elementos necessários, incluindo a solução tecnológica como um todo. Vejamos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

*a) **definição do objeto, incluídos sua natureza**, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*

O Art. 40, §1º complementa ao exigir que o termo de referência inclua uma especificação detalhada do produto ou serviço, garantindo que todos os aspectos necessários sejam considerados na licitação. *In verbis*:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

*§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do **caput** do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:*

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

Uma definição incorreta/insuficiente do objeto licitado pode induzir os licitantes a formular propostas inadequadas, não alinhadas com as reais necessidades da Administração.

A ausência de especificações detalhadas compromete a competitividade do certame, ao restringir a participação de empresas qualificadas e aumentar o risco de propostas que não atendam integralmente aos requisitos estabelecidos.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) enfatiza a importância de um projeto básico detalhado e de critérios objetivos na definição do objeto licitado para garantir a isonomia entre os licitantes e evitar interpretações errôneas que possam resultar em desigualdade de condições e propostas inadequadas.

O Acórdão TCU 1134/2017, por exemplo, destaca como a falta de clareza na definição do objeto pode comprometer a competitividade e a segurança jurídica do processo licitatório. Vejamos:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP). Aquisição e instalação de condicionadores de ar. Indícios de irregularidades no certame. Oitiva da entidade e da empresa vencedora. Audiência dos responsáveis. Afastamento da responsabilidade de dois gestores. Indícios de irregularidades confirmados parcialmente. Ausência de comprovação de que a licitação conjunta era a opção mais vantajosa ao interesse público e de

*que a eventual segregação do objeto traria prejuízos aos fins pretendidos. Inclusão no objeto de serviços fora do objeto principal do certame e não admissíveis como obrigação acessória. Licitação para SRP de forma indevida. **AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO DETALHADO, COM A DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS CLAROS E OBJETIVOS SOBRE OS EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS NECESSÁRIOS ÀS DEMANDAS DA UNIDADE.** Exigência indevida de condições de habilitação específicas para a licitação de obras ou serviços de engenharia. Exigência de condições de habilitação sem respaldo legal. Rejeição das razões de justificativa, sem a aplicação de multa. Conhecimento. Procedência parcial. Assinatura de prazo para a anulação do certame. Monitoramento. (Acórdão TCU 1134/2017, 2ª Câmara, 31/01/2017, grifo nosso).*

Essa decisão reforça a necessidade de um planejamento adequado e de uma execução criteriosa no processo de definição do objeto licitado. A falta de um projeto básico detalhado e de critérios claros e objetivos não só viola os princípios da isonomia e da competitividade, mas também pode resultar em prejuízos significativos ao interesse público.

Assim, é mister que o edital deve conter **a descrição clara e precisa do objeto a ser licitado** e dos serviços a serem executados. A imprecisão ou inadequação técnica das especificações constitui vício insanável que compromete a competitividade do certame e viola os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

IV.2. – DA ILEGAL AGLUTINAÇÃO DE ITENS

A Lei nº 14.133/2021, manteve e aperfeiçoou a regra do objeto divisível, estabelecendo no artigo 40, que deve prevalecer o Princípio do Parcelamento onde sempre que economicamente viável, os objetos da licitação deverão ser divididos em lotes ou em itens, a fim de proporcionar maior competitividade e melhor aproveitamento dos recursos do mercado, observadas as seguintes regras.

O dispositivo estabelece critérios claros para a divisibilidade do objeto licitado, criando presunção legal favorável ao fracionamento e impondo à Administração Pública o ônus de demonstrar cabalmente a inviabilidade econômica da divisão. Esse disposto reforça o compromisso com a maximização da competitividade nos certames públicos.

Na esteira desse entendimento, foi publicada a Súmula nº 247 do TCU, que estabeleceu que:

*"É **obrigatória a admissão da adjudicação por item** e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, **tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes** que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade".*

Nesse sentido, o princípio da eficiência não se limita à busca do menor preço, mas engloba a otimização da relação custo-benefício através da promoção de ambiente competitivo.

Assim, a aglutinação injustificada de itens configura clara violação a este princípio fundamental, prejudicando a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. A eficiência pressupõe o aproveitamento das melhores condições disponíveis no mercado, objetivo que somente pode ser alcançado através da maximização da competitividade.

Por sua vez, o princípio do parcelamento do objeto constitui um dos pilares fundamentais do direito administrativo brasileiro em matéria de licitações, encontrando expressa consagração na Lei nº 14.133/2021.

Esse princípio determina que a **Administração Pública deve dividir o objeto licitado no maior número possível de parcelas técnica e economicamente viáveis, visando maximizar a participação de interessados e otimizar a competitividade do certame.**

A aplicação do princípio do parcelamento transcende a mera faculdade administrativa, constituindo verdadeiro dever jurídico que orienta a estruturação dos certames licitatórios. A Lei estabeleceu presunção legal favorável ao parcelamento, invertendo o ônus probatório e exigindo da Administração demonstração cabal da inviabilidade da divisão para justificar a aglutinação de itens.

Neste sentido, o parcelamento do objeto da licitação deve ocorrer de acordo com a compatibilidade e viabilidade dos serviços entre si, com o objetivo de obter a maior competitividade possível. Esse é o entendimento exarado pelo e. TCU, que se manifestou da seguinte forma:

“A licitação por lote, com a adjudicação pelo menor preço global, sem comprovação de eventual óbice de ordem técnica ou econômica que inviabilize o parcelamento do objeto em itens,

caracteriza restrição à competitividade do certame, em vista do disposto nos art. 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993.”

(Acórdão nº 1913/2013 – Plenário – Rel. Min. José Mucio Monteiro – DJe 24/07/2013)

“Quando o objeto da licitação for de natureza divisível, deve ser observada a obrigatoriedade da admissão da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas. Ao descartar o parcelamento, a instituição pública contratante deve fazer constar do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável.”

(Acórdão nº 2407/2006 – Plenário – Rel. Min. Benjamin Zymler – DJe 06/12/2006)

“Da Leitura do § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, extrai-se a compreensão de que o parcelamento é um instrumento de que se deve valer o ente contratante para trazer à competição empresas dos segmentos de mercado aptos a operar com cada uma das parcelas que compõe o objeto licitado. Nas opções em que o objeto abarca um único segmento, conquanto não tenham condições de fazer frente ao objeto em toda a sua integralidade, possam atender a demandas

menores, resultantes da sua divisão em parcelas. Em ambas as hipóteses, a consequência natural é a ampliação da disputa e, como regra, a contratação por preços mais vantajosos.”

(Acórdão nº 1.151/2011 - 2ª Câmara – Rel. Min. José Jorge)

No presente, a Administração não logrou demonstrar qualquer razão técnica ou econômica que justifique a manutenção dos itens em lote único. A ausência de estudos comparativos entre os modelos fracionado e aglutinado compromete a legitimidade da configuração adotada, violando a presunção legal estabelecida pela nova legislação.

Outro objetivo desse Princípio relaciona-se ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado. O parcelamento permite que a Administração acesse a expertise especializada de diferentes fornecedores, otimizando a qualidade técnica da contratação. Esta abordagem reconhece que empresas menores e mais especializadas frequentemente oferecem soluções mais inovadoras e eficientes em seus segmentos de atuação.

A análise técnica dos itens incluídos no presente edital revela que se tratam de objetos com características funcionais independentes, que podem ser fornecidos por empresas distintas sem qualquer prejuízo para a funcionalidade ou eficiência da contratação. Esta independência funcional constitui forte indício da viabilidade técnica do parcelamento, corroborando a presunção legal estabelecida pela Lei nº 14.133/2021.

Do ponto de vista econômico, a divisão dos itens em lotes independentes possibilitaria a participação de empresas especializadas em cada segmento, intensificando a competitividade e contribuindo para a formação de preços mais competitivos. A atual configuração do edital

restringe artificialmente esta possibilidade, favorecendo exclusivamente empresas de grande porte que possuam capacidade operacional para atender simultaneamente a todos os itens licitados.

A manutenção da aglutinação sem justificativa adequada configura violação direta ao princípio do parcelamento, comprometendo os objetivos de competitividade, eficiência e desenvolvimento nacional sustentável que orientam as contratações públicas. Esta violação torna-se ainda mais grave considerando que a Nova Lei de Licitações estabeleceu critérios mais rigorosos para a formação de lotes únicos, exigindo demonstração cabal da superioridade econômica da aglutinação.

Considerando os fundamentos apresentados, requer-se a retificação do edital para que os itens sejam organizados em lotes independentes, respeitando-se integralmente a regra da divisibilidade prevista na Lei nº 14.133/2021. Esta medida permitirá a ampla participação de interessados e assegurará a efetiva competitividade do certame.

Subsidiariamente, caso a Administração entenda pela manutenção da atual configuração, requer-se a apresentação de estudos técnicos e econômicos detalhados que demonstrem cabalmente a inviabilidade da divisão dos itens, com abertura de novo prazo para manifestação dos interessados após a disponibilização de tais informações.

IV.3. – DAS CONDIÇÕES RESTRITIVAS

A fixação de critérios de extremamente restritivos e injustificados, figura-se em desacordo à legislação, pois impede oficialmente várias outras empresas capacitadas ao cumprimento dos

requisitos técnicos elencados para o objeto de participar do certame sem uma necessidade técnica plausível.

Como demonstrado anteriormente as especificações técnicas contidas no Edital são excessivamente restritivas, há notória afronta ao **art. 11 da Lei nº 14.133/2021**, o qual assegura que os instrumentos convocatórios devem permitir a ampla participação dos competidores. Vejamos:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - **assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; (GRIFO NOSSO)

II - assegurar **tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição**;

Vale ressaltar que as licitações públicas se destinam a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e da competitividade.

Prevê o **art. 9º da Lei nº 14.133/21** que é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

“a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato”

O que se insurge a Impugnante é o fato de o Edital exigir condições que limitam empresas que não as possuem de prestar os mesmos serviços com o mesmo nível técnico de resultados.

Seguindo o entendimento, esclarece o autor **Marçal Justen Filho**², *“evitar que as exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica se constituam em instrumento de indevida restrição à liberdade de participação em licitação. (...) A regra geral é sempre a mesma: não poderão ser impostas exigências excessivas ou inadequadas.”*

Ou seja, os procedimentos licitatórios devem buscar a proposta mais vantajosa a Administração e, para isso, deve-se permitido o maior número de licitantes interessados no feito, sendo quaisquer tipos de exigências cerceadoras, inadequadas a sua finalidade.

Destarte, é correto afirmar que são vedadas especificações excessivas e restritivas que limitem, frustrem ou restrinjam o caráter competitivo do certame.

Cumprе ressaltar que, a Administração Pública deve trabalhar com o escopo de obter sempre o maior número de propostas possíveis, almejando a que atenda os critérios da modalidade de licitação optada.

Igualmente, segue tal entendimento o TCU ao reconhecer que as restrições licitatórias poderão diminuir o fluxo de competidores e por consequência a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública. Observe-se:

TCU – Acórdão - 1046-21, Rel. André Luís de Carvalho

REPRESENTAÇÃO – LICITAÇÃO – PREGÃO PRESENCIAL – SUSPENSÃO CAUTELAR DA ASSINATURA DO CONTRATO – OITIVA – DILIGÊNCIAS – NÃO OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE,

² Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11º Ed, São Paulo: Dialética, 2005.

COMPETITIVIDADE E PROPORCIONALIDADE – OFENSA AO INTERESSE PÚBLICO – PROCEDÊNCIA PARCIAL – DETERMINAÇÃO COM VISTAS À ANULAÇÃO DA DESCLASSIFICAÇÃO DE EMPRESAS E DA AJUDICAÇÃO DO OBJETO, COM VISTAS AO SEGUIMENTO DO CERTAME – DETERMINAÇÕES – JUNTADA DOS AUTOS ÀS CONTAS ANUAIS –

1- A ampliação da competitividade é princípio norteador do pregão e vem expressamente albergado no caput e no parágrafo único do art. 4º do decreto nº 3.555/2000. (GRIFO NOSSO)

2- As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação. (GRIFO NOSSO)

Na medida em que a Administração Pública exige especificidades em demasia, acaba por direcionar e limitar a participação de um, senão de alguns poucos e determinados fornecedores de componentes e, portanto, reduz ou **praticamente elimina**, tal como na hipótese em comento, o caráter competitivo, restringindo a livre concorrência.

A inclusão de itens com especificidades restritivas sem embasamentos técnicos e/ou jurídicos que as justifiquem, necessariamente conduz a uma diminuição considerável de possíveis fornecedores do objeto licitado.

Nessa perspectiva, a licitação não deve perder o seu objetivo principal, qual seja, almejar a proposta mais vantajosa à Administração Pública, mediante **ampla competitividade**, na qual quaisquer exigências de habilitação técnica e/ou de outra ordem poderão estar à margem do legalmente previsto, ensejando motivos para impugnar e/ou pedir esclarecimentos aos termos do certame no tocante ao desatendimento das finalidades licitatórias, tal como ocorrido na hipótese em comento ante a disposição do Edital.

Ademais, o certame deve observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

O princípio da competitividade implementa o princípio da igualdade ao vedar ao administrador público estabelecer regras ou condições no ato convocatório do certame que por serem dispensáveis ou desproporcionais acabem por excluir potenciais competidores, comprometendo, restringindo ou frustrando seu caráter competitivo, pois é a competição que proporciona a obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração.

Em todos os casos, por ser imposição legal, ao tomar conhecimento de cláusula editalícia impertinente ou irrelevante capaz de comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do certame, o Gestor Público, no exercício do seu poder-dever de autotutela, deverá retificar o ato convocatório a fim de excluir as cláusulas eivadas de vício.

Para o momento se destaca o princípio da Probidade Administrativa e Legalidade. Inicialmente, a probidade administrativa significa agir com zelo e atentando em conjunto para os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A coexistência de condições contratuais incompatíveis no mesmo edital demonstra falha grave no planejamento da contratação, violando o artigo 11 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece o planejamento como etapa obrigatória e fundamental do processo de contratação pública.

O planejamento inadequado manifesta-se na tentativa de aplicar simultaneamente um acordo corporativo com condições específicas e criar modalidades de contratação não previstas no referido

acordo, gerando insegurança jurídica e potencial onerosidade desnecessária para a Administração.

Nestes termos, já se manifestou o TCU:

“O edital da licitação deve ser claro e objetivo, de modo que possa, de maneira direta e sem maiores esforços interpretativos, compreender os critérios e as exigências nele postas, conforme expressa disposição da Lei nº 8.666 de 1993, que exige a descrição sucinta e clara do objeto da licitação (inciso I, art. 40)”. (Acórdão nº 1.474/2008, Plenário, rel. Min. Guilherme Palmeira.).

Logo, caso este Setor de Licitações e Contratos entenda que a aplicação dos critérios utilizados na fase preparatória do certame deve permanecer na forma que está, seria prudente **que fosse tecnicamente justificada a adoção dos critérios elencados que foram utilizados para pesquisa de mercado**, visto que é estranha a adoção de critérios técnicos restritivos e conflitantes apontados no edital.

A Lei 14.133/21 traz diversas disposições dentre as quais se destaca ao presente caso a responsabilidade dos agentes públicos na condução dos processos administrativos.

De acordo com o art. 9º, inciso I, da Lei n.º 14.133/21, é vedado aos agentes públicos:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

O descumprimento de deveres acarreta consequências para o agente público. É possível que a mesma conduta configure infração administrativa, acarrete dano à Administração e seja tipificada como crime. Neste caso, o servidor arcará com as consequências da responsabilidade administrativa, civil e criminal, pois as três têm fundamento e natureza diversos.

Sendo assim, seria razoável que o Setor de Licitações e Contratos se atente a sanar os erros expostos através da análise da presente impugnação. Caso assim não façam, abre-se margem para discutir sobre a conduta dos seus membros em procedimento administrativo, pois o trâmite e as condições aplicadas no edital vão de encontro a Lei 14.1333 e a Constituição Federal, conforme se mostrou nas linhas antecedentes.

Ademais, vale relembrar que a impugnação do edital é meio de controle e fiscalização por parte da sociedade diante de irregularidades do instrumento convocatório, devendo a Administração responder, com apresentação fundamentada e justificada, a respeito das alegações levantadas pelo impugnante.

Além disso, é preciso ressaltar que, em virtude do **poder da autotutela**, a própria Administração pode revisar de ofício o Edital ou anulá-lo. Nesse sentido, a Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal:

Súmula 473/STF: A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou

oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial

As inconsistências técnicas e jurídicas identificadas no edital podem resultar em interpretações diversas por parte dos licitantes, comprometendo a isonomia do certame. Alguns fornecedores podem apresentar propostas de forma distinta, impossibilitando a comparação objetiva das propostas.

A imprecisão nas especificações técnicas e a contradição entre as condições estabelecidas podem desestimular a participação de licitantes qualificados, reduzindo a competitividade do certame e contrariando o princípio da seleção da proposta mais vantajosa estabelecido no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

Conclui-se, o que carece no edital impugnado, que o instrumento convocatório deve ser possuir clareza e objetividade, além de não prever requisitos ou cláusulas conflitantes ou restritivas, devendo observar o princípio de legalidade, não podendo o edital ser obscuro ou tendencioso, com redação imprecisa, que impeça o julgamento objetivo à apresentação da proposta correta, devido a qualquer falha em sua fase preparatória.

V. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, os pontos impugnados no presente Edital, por sua ambiguidade, contradição e caráter restritivo, **violam os princípios da legalidade, isonomia, impessoalidade, julgamento objetivo e ampla competitividade**, previstos na Lei nº 14.133/2021.

A manutenção de tais cláusulas compromete a lisura do processo licitatório e a obtenção da proposta mais vantajosa para a

Administração Pública, dado que impede a participação de um número maior de licitantes e a apresentação de soluções inovadoras e mais eficientes.

Nestes termos, requer:

- 1) **Quanto ao Modelo de Nuvem:** A retificação imediata do Edital para estabelecimento de definição exata e não ambígua do modelo de nuvem esperado, eliminando-se a contradição entre os requisitos de SaaS e nuvem privada, ou, alternativamente, a eliminação do requisito restritivo de "nuvem privada" quando a intenção for a contratação de SaaS gerenciado, aceitando-se infraestrutura subjacente em nuvem pública que garanta isolamento lógico, segurança, conformidade regulatória e data centers no Brasil.
- 2) **Quanto às Especificações de GPU:** A retificação das especificações de hardware para que os requisitos sejam expressos em termos de desempenho e capacidade computacional equivalentes, sem detalhamento excessivo da arquitetura interna, permitindo ofertas tecnologicamente diversas que atendam aos objetivos do edital.
- 3) **Quanto ao Parcelamento do Objeto:** A revisão da decisão de aglutinação em lote único, procedendo-se ao parcelamento do objeto em lotes distintos, salvo apresentação de justificativa técnica e econômica pormenorizada e incontestável que demonstre prejuízo concreto e insuperável ao conjunto da solução.
- 4) A **IMEDIATA SUSPENSÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO** e a **RETIFICAÇÃO das cláusulas impugnadas**, a fim de que o Edital seja adequado aos



ditames legais e aos princípios que regem as licitações públicas, garantindo a seleção da proposta mais benéfica para o Estado do Rio de Janeiro.

As irregularidades identificadas no presente Edital comprometem frontalmente os princípios basilares da licitação pública, gerando insegurança jurídica e restringindo artificialmente a competitividade do certame e devem ser combatidas!

Nestes termos, pede deferimento.

Rio de Janeiro, 30 de julho de 2025.

**IPNET SERVIÇOS EM NUVEM E DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS
LTDA**

Serv 664 - Impugnação Edital PRODERJ pdf
Código do documento 2b4c8b1e-9807-45c0-b805-31a629e2cc0e



Assinaturas



João Paulo da Silva Santos
joapaulo@ipnet.cloud
Assinou



Eventos do documento

30 Jul 2025, 22:09:13

Documento 2b4c8b1e-9807-45c0-b805-31a629e2cc0e **criado** por JANAÍNA ANGÉLICA DE ANDRADE WANDERLEY (afc8b760-c3c1-4f86-ac44-df04f4bdf5d7). Email: janaina.andrade@ipnet.cloud. - DATE_ATOM: 2025-07-30T22:09:13-03:00

30 Jul 2025, 22:09:29

Assinaturas **iniciadas** por JANAÍNA ANGÉLICA DE ANDRADE WANDERLEY (afc8b760-c3c1-4f86-ac44-df04f4bdf5d7). Email: janaina.andrade@ipnet.cloud. - DATE_ATOM: 2025-07-30T22:09:29-03:00

30 Jul 2025, 22:16:29

JANAÍNA ANGÉLICA DE ANDRADE WANDERLEY (afc8b760-c3c1-4f86-ac44-df04f4bdf5d7). Email: janaina.andrade@ipnet.cloud. **ADICIONOU** o signatário **joapaulo@ipnet.cloud** - DATE_ATOM: 2025-07-30T22:16:29-03:00

30 Jul 2025, 22:16:58

JOÃO PAULO DA SILVA SANTOS **Assinou** (919049d7-4eaa-4f0b-8db3-34f93f643ad2) - Email: joapaulo@ipnet.cloud - IP: 177.200.32.152 (177-200-32-152.linqtelecom.com.br porta: 62234) - **Geolocalização:** -16.739823152510727 -49.34347364144364 - Documento de identificação informado: 737.052.921-53 - DATE_ATOM: 2025-07-30T22:16:58-03:00

30 Jul 2025, 22:17:50

JANAÍNA ANGÉLICA DE ANDRADE WANDERLEY (afc8b760-c3c1-4f86-ac44-df04f4bdf5d7). Email: janaina.andrade@ipnet.cloud. **REMOVEU** o signatário **FABIO@IPNET.CLOUD** - DATE_ATOM: 2025-07-30T22:17:50-03:00

Hash do documento original

(SHA256):47eab9eb8c165184ecf4d9f4b91b8f00922bc62326b1587b43ceb4291585d2d9
(SHA512):564af3e6557aabf4cde04ac2d136195dca04a25bcb959b3fed4acb83327415fa52f968c4e0fd5e434a06b35e857240c3c70afc2e9b07265202b59c78bd90bd19

Esse log pertence **única** e **exclusivamente** aos documentos de HASH acima



Esse documento está assinado e certificado pela D4Sign

Integridade certificada no padrão ICP-BRASIL

Assinaturas eletrônicas e físicas têm igual validade legal, conforme **MP 2.200-2/2001** e **Lei 14.063/2020**.
