



Governo do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Tecnologia de Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro

Vice-Presidência de Administração

## RELATÓRIO DE IMPUGNAÇÃO

**Referência:** EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS n° 001/2024.

**Objeto:** Registro de preços visando à contratação de empresa especializada para implantação e disponibilização de solução de governo digital composta por solução tecnológica de plataforma digital, contemplando portal único com seus respectivos sistemas (módulos) e aplicativo, sistema de governança de dados e indicadores, serviços de customização de software, serviços de consultoria em processos (transformação digital), serviços de treinamento, bem como implantação e gestão de atendimento phygital, na forma estabelecida neste Edital e seus anexos.

**Assunto:** IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL

O Ordenador de Despesas do PRODERJ, no uso de suas atribuições legais que lhe confere o artigo 82, item IX, da Lei Estadual n° 287, de 04 de dezembro de 1979 e pela Delegação de Competência contida na Portaria PRODERJ/PRE n° 1.059 de 16 de março de 2023, vem apreciar a Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços n° 001/2024 apresentada pela empresa **X-VIA TECNOLOGIA LTDA, CNPJ n.º 09.232.819/0001-59 - PROCESSO ADMINISTRATIVO N° SEI-430002/000044/2024**, nos termos a seguir descritos.

### 1. DO RELATÓRIO:

Impugnação interposta pela empresa **X-VIA TECNOLOGIA LTDA, CNPJ n.º 09.232.819/0001-59**, recebida no dia 03/07/2024, no qual requer a total procedência da presente impugnação, com efeito de retificação do Edital e Termo de Referência, com o fim específico de que se proceda à devida e necessária divisão do objeto em lotes.

### 2. DO ITEM IMPUGNADO

#### I – DA SEPARAÇÃO DOS LOTES

“O Edital de Licitação n° 001/2024 prevê, em um único objeto, a contratação de uma solução de governo digital que inclui uma ampla gama de serviços e sistemas, bem como a gestão de atendimento phygital. Esta abordagem, ao integrar diversos serviços em um único lote, apresenta restrição à competitividade.

Há uma combinação de itens físicos juntamente com sistemas de software e capacitação, todos englobados no objeto do mesmo edital. Diante dessa diversidade, é inviável que uma única empresa consiga atender

integralmente a totalidade do objeto previsto no Edital.

No Item 3.3.2 do Anexo I - Termo de Referência do presente Edital, são apresentadas as justificativas para o não parcelamento do objeto. No item 3.3.2.8, afirma-se que "A rigor, não há comprometimento da competitividade do certame, na medida em que várias empresas que atuam no mercado da tecnologia da informação oferecem a criação de um Portal Único com seus respectivos sistemas (módulos) e aplicativo, com serviços especializados sob demanda." Contudo, essa justificativa aplica-se apenas aos itens 1 ao 8.

Ao analisar os requisitos específicos para o item 9 - Atendimento phygital, destacamos alguns pontos relevantes ao nosso requerimento. Primeiramente, destacamos o item 5.1.2.7 do Anexo I - Termo de Referência, transcrito a seguir:

(...)

Adicionalmente, temos o item 5.9, que trata dos requisitos da arquitetura necessários para a implantação do atendimento phygital, discorrendo sobre os principais requisitos do ambiente físico que deve ser utilizado:

(...)

O Anexo II - Especificações Técnicas do Objeto discorre sobre os requisitos do item 9, resumidos na tabela do item 5.4, que inclui:

(...)

Considerando o exposto, torna-se evidente a complexidade do objeto a ser entregue por uma única empresa. Conforme mencionado no item 3.3.2.8 do Anexo I: "diversas empresas atuantes no mercado de tecnologia da informação oferecem a criação de um Portal Único com seus respectivos sistemas (módulos)/aplicativo com serviços especializados sob demanda." No entanto, é incomum encontrar empresas de T.I. que não apenas ofereçam soluções integradas de governo digital e serviços de desenvolvimento, mas também providenciem a entrega de infraestrutura de T.I., licenciamento de software, mobiliário, expertise em engenharia civil e arquitetura, além de equipamentos para áreas de apoio, conforme detalhado na tabela do Edital.

Cada um desses serviços requer expertise específica, o que torna difícil para uma única empresa possuir a capacidade técnica e a experiência necessárias para atender todas as demandas de maneira satisfatória. Além disso, a quantidade de atribuições, serviços e dados a serem gerenciados é significativa e desproporcional, exigindo uma estrutura e logística muito mais complexas e custosas por parte da empresa contratada. Tais custos, vale ressaltar, serão suportados pelo Órgão Público.

Empresas de tecnologia da informação (T.I.) são especializadas em desenvolver e implementar soluções digitais complexas. No entanto, ao adicionar requisitos variados como questões arquitetônicas (item 4.8.11) e sistemas elétricos e luminotécnicos de edifícios (item 4.8.14 - Anexo II), juntamente com os demais itens listados no Edital, especialmente no Item 9, não apenas compromete a qualidade do serviço prestado, mas também aumenta o risco de falhas na execução do projeto ou até mesmo que a Administração tenha uma Licitação deserta.

Inclusive, o item 12 do Anexo I - Participação de Consórcio e Cooperativa, veda integralmente a participação de consórcios e cooperativas. De igual modo, o item 13 - Subcontratação, dispõe que:

“13.1. É permitida a subcontratação parcial do objeto para o item 9 do lote único, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor total do contrato, nas seguintes condições:

13.1.1. Apenas dos serviços de: copa, limpeza, vigilância, manutenção e malote, que deverão ser dimensionados conforme o número de faixas de atendimento agrupadas no mesmo local, conforme descrito no item (7 - Recursos Humanos do Anexo II) deste Termo de Referência. Para os demais itens do lote único, não se aplica a subcontratação.”

Tais disposições poderiam permitir que empresas se unissem ou que a vencedora contratasse empresas especializadas para atender a requisitos específicos. Contudo, ao vedar a participação de consórcios e cooperativas e ao limitar significativamente a subcontratação, reforça-se a exigência de que apenas uma empresa seja responsável por atender integralmente ao contrato.

A concentração de diversos serviços em um único lote, garantindo apenas uma empresa vencedora, limita a participação de empresas especializadas que poderiam contribuir significativamente para cada um dos componentes do projeto. Essa limitação reduz a competitividade do processo licitatório, uma vez que muitas empresas qualificadas em áreas específicas podem ser excluídas por não conseguirem atender aos requisitos do edital em sua totalidade.

A forma como o edital está estruturado favorece a participação exclusiva de grandes conglomerados empresariais que têm capacidade de oferecer um pacote completo de serviços, o que pode resultar em um monopólio de mercado. Isso vai contra os princípios da Lei nº 14.133/2021, que busca fomentar a participação de pequenas e médias empresas em processos licitatórios.

O artigo 47º, §1, inciso III da Lei nº 14.133/2021, define a necessidade de divisão do objeto da licitação em lotes, sempre que possível, de forma a ampliar a competitividade, possibilitando a participação de um maior número de licitantes. A concentração do objeto em um único lote, como previsto no edital em questão, contraria essa disposição legal, restringindo a competitividade e a igualdade de condições entre os participantes.

(...)

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu artigo 5º, que a licitação deve assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a administração pública, incluída a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, eficácia, probidade administrativa, economicidade e vinculabilidade ao instrumento convocatório, entre outros.

A falta de divisão do objeto licitatório em lotes distintos restringe a competitividade, uma vez que raras empresas, se alguma, no mercado possuem a capacidade técnica e experiência necessárias para fornecer a totalidade dos serviços previstos. Tal restrição compromete a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, **violando os princípios da competitividade e isonomia.**

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) aponta que a divisão do objeto em lotes favorece a participação de um maior número de empresas, ampliando a competitividade e, conseqüentemente, as

chances de a Administração Pública obter propostas mais vantajosas. Nesse sentido, a Súmula de nº 247 do TCU – Plenário, recomenda que a Administração, sempre que possível, divida o objeto em lotes, visando ampliar a competitividade e a participação. Vejamos:

Súmula n. 247 do TCU - Parcelamento do Objeto:

"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"

(...)

É imprescindível a retificação do Edital, separando o objeto em lotes distintos. O primeiro lote deve abranger a implantação e disponibilização de uma solução de governo digital, composta por uma plataforma tecnológica integrada, incluindo um portal único com seus respectivos módulos, um sistema de governança de dados e indicadores, serviços de customização de software, consultoria em processos de transformação digital e serviços de treinamento. O segundo lote deve ser destinado à entrega e gestão do atendimento phygital. É relevante ressaltar que tal distinção não implicaria em prejuízos para a Administração, uma vez que seria viável estabelecer como requisito que a plataforma digital seja compatível com os atendimentos presenciais, além de manter um sistema integrado de gestão dos atendimentos.”

### **3. DA RESPOSTA:**

#### **I - HISTÓRICO**

Trata-se de impugnação apresentada ao Edital PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2024 - Processo Nº SEI-430002/000044/2024, na qual a Impugnante solicita a revisão do edital para a divisão em lotes do objeto licitado, pois ampliaria a competitividade.

#### **II - DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE**

Aduz a impugnante que o “Edital apresenta uma diversidade de objetos em um único lote. Sendo que, a separação dos lotes em um edital de licitação é uma prática fundamental para promover maior amplitude na competitividade” e que diante da conjugação de itens no objeto a ser contratado, “...é inviável que uma única empresa consiga atender integralmente a totalidade do objeto previsto no Edital.”

#### **III - TEMPESTIVIDADE**

A impugnação foi recebida observando o prazo estabelecido no subitem 11.1 do edital e do art. 164 da lei 14.133/21, isto é, em até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para a abertura do certame. Tendo em vista a data da sessão de abertura do certame ser em 10.07.2024 e a apresentação da impugnação ter ocorrido em 03.07.2024, é CONHECIDA, uma vez presentes os requisitos de admissibilidade e tempestividade previstos no Edital da licitação e na legislação pertinente.

#### IV - ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

Preliminarmente, a impugnação apresentada não aponta as divergências e contradições no instrumento convocatório, apenas utiliza o termo “impugnação” para dar roupagem de possíveis irregularidades, que conforme a impugnante, entende que o objeto é complexo de ser atendido por uma única empresa.

Conforme previsto no art. 164, da lei 14.133/21, “*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.*”

Deixou de observar o impugnante qual seria a irregularidade do Edital sob a aplicação da legislação, pois apenas aduzir o edital possuir “..diversidade de objetos em um único lote” e que seria “...difícil para uma única empresa possuir a capacidade técnica e a experiência necessárias para atender todas as demandas de maneira satisfatória. Além disso, a quantidade de atribuições, serviços e dados a serem gerenciados é significativa e desproporcional, exigindo uma estrutura e logística muito mais complexas e custosas por parte da empresa contratada. Tais custos, vale ressaltar, serão suportados pelo Órgão Público.”, não demonstra que os termos do edital estão irregulares com a legislação aplicável. Desse modo faltou em interesse processual a impugnação.

Entretanto, o edital em referência trata-se de futura contratação de serviços voltados a implantação e disponibilização de solução de governo digital composta por solução tecnológica de plataforma digital, contemplando portal único com seus respectivos sistemas (módulos) e aplicativo, sistema de governança de dados e indicadores, serviços de customização de software, serviços de consultoria em processos (transformação digital), serviços de treinamento, bem como implantação e gestão de atendimento phygital, que envolve atendimento físico e remoto/digital.

Nesse sentido, todo o termo de referência foi estruturado para a solução integrada dos itens com objetivo de ser executada dentro da natureza integrada de solução de governo digital.

Conforme previsto na justificativa para o não parcelamento do objeto, “o modelo de contratação ora pretendido permite a preservação do funcionamento integrado, não comprometendo a funcionalidade de toda a solução, tendo em vista que o fornecimento, a instalação, a configuração, manual do sistema e manutenção na garantia, bem como os serviços especializados sob demanda serão executados pelo fornecedor. Desta forma, há uma redução do risco de perda, interrupção ou queda do funcionamento da solução e consequente indisponibilidade do serviço, por conta de uma possível divisão de responsabilidades entre diferentes fornecedores.”

Esta necessidade de se construir uma plataforma sistêmica que agregue inovação e viabilize, através de novas modalidades de atendimento levou-se a discutir alternativas de modelagem para que a licitação pudesse ser viabilizada em lotes. Contudo, as análises acabavam culminando na majoração dos custos para o Estado (seja na gestão ou na operação do objeto) como também no risco do projeto (cada licitante precisaria/poderia investir na construção de sua plataforma com tecnologias distintas o que demandaria muito mais equipe por parte do Estado para suportar estes esforços paralelos). Este fator culminou na inviabilidade de dividir o certame em lotes.

Arelado a isso ganhos de escala são observados na contratação conforme previsto no edital para um único lote:

(i) Eficiência e redução de preço para o Estado

Um único contrato gera apenas um custo de administração central (Overhead administrativo, projetos, garantias e outros). Divisão em lotes vai replicar este custo para cada lote, gerando um preço maior para a administração pública.

(ii) Eficiência na gestão e fiscalização

A administração Pública precisa ter uma equipe de gestão e fiscalização do contrato. Se forem vários lotes, serão necessárias várias equipes, ampliando o custo. A realização de um único contrato permite ao contratante um maior controle nas etapas de implantação, operação e gestão do objeto.

(iii) Possibilidade de um lote não ter interessados

Eventual separação em lotes poderia implicar em um lote menos atrativo economicamente e este lote poderia não ter interessados, o que faria com que parte dos serviços ficassem sem o devido atendimento.

Quanto a forma de concorrência de licitantes no certame, o Termo de Referência, item 12.2 traz a justificativa de técnicas que consolidam a forma adotada pela administração pública, considerando a especificidade do objeto a ser contratado. Nesse sentido, repisamos:

“Justificativas para o não parcelamento do objeto

12.2.1. O parcelamento do objeto não se aplica em razão de sua natureza integrada de solução de governo digital.

12.2.2. Ao ser analisado o conjunto de produtos e serviços necessários para o atingimento da pretensa contratação, não se vislumbrou a possibilidade de segmentação dos itens em lotes distintos, sendo todos os itens entendidos como uma solução única de governo digital. Entende-se que não seria produtivo a contratação de uma solução de determinado fornecedor, para que outra contratada viesse atuar e gerir a solução. Da mesma forma, não se vislumbra a possibilidade de um fornecedor distinto do que desenvolveu a solução prestar o serviço de sustentação e customização para implementação de requisitos adicionais solicitados pelos órgãos e entidades contratantes.

12.2.3. Sempre respeitando a mais ampla competição, e o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União – TCU se observou após análise técnica e administrativa das alternativas comerciais disponíveis no mercado e o modelo de execução praticado pelo setor privado, concluiu-se ser mais favorável, tecnicamente, a contratação em lote único, considerando principalmente a eficiência técnica e a integridade do projeto.

12.2.4. A contratação é proposta em lote único, onde o objetivo principal é prover meios necessários para a Contratação de empresa especializada para implantação e disponibilização de solução de governo digital composta por solução tecnológica de plataforma digital, contemplando portal único com seus respectivos sistemas (módulos) e aplicativo, sistema de governança de dados e indicadores, serviços de customização de software, serviços de consultoria em processos (transformação digital), serviços de treinamento, bem como implantação e gestão de atendimento phygital.

12.2.5. O parcelamento do objeto causaria elevados riscos à compatibilidade e integração da solução de governo digital, isto em razão da falta de interoperabilidade entre sistemas tecnológicos de fornecedores diversos e por descontinuidade da padronização dos fluxos de atendimento, falhas de comunicação, incompatibilidade e erros de comunicação entre soluções, poderá ocorrer pontos de vulnerabilidade de segurança de informações, podendo afetar a solução como um todo.

12.2.6. Os serviços foram agrupados em único lote por guardarem relação entre si e considerando que os potenciais interessados em fornecer os itens agrupados são os mesmos, portanto, não se admite o parcelamento sob pena de fracasso do objeto da contratação, sem prejuízo a mais ampla competição do certame e conforme previsto no art.40 inciso V, alínea b da Lei nº 14.133/21, no inciso VI, do art. 7º, do Decreto nº 48.816/23, bem como na Nota Técnica TCE-RJ nº 06/2023.

12.2.7. O artigo 40 da lei 14.133/21 em seu § 3º, dispõe que o parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

**II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;**

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

12.2.8. A rigor não há comprometimento da competitividade do certame, na medida em que várias empresas que atuam no mercado da tecnologia da informação oferecem Criação de um Portal Único com seus respectivos Sistemas (Módulos) /Aplicativo com serviços especializados sob demanda.”

#### 4. CONCLUSÃO:

Diante dos argumentos acima apresentados, entende-se que o Edital não fere os princípios da legalidade e da isonomia. Desse modo, não se vislumbra a necessidade de qualquer medida com fins de saneamento, correção ou inclusão de divisão do objeto em lotes.

Desta forma opino pelo recebimento da Impugnação TEMPESTIVAMENTE mas concluo por seu **INDEFERIMENTO**, nos termos constantes neste Relatório.

Em, 08 de julho de 2024.

**Alex Sandro Monteiro de Moraes**

Vice-Presidente de Administração/Ordenador de Despesas

ID: 5139104-0

**Alexandre Correa Cordeiro**

Pregoeiro/PRODERJ

ID: 5023389-0

Rio de Janeiro, 08 julho de 2024



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Correa Cordeiro, Gerente**, em 08/07/2024, às 19:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alex Sandro Monteiro de Moraes, Vice-Presidente**, em 08/07/2024, às 19:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=6](http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6), informando o código verificador **78468315** e o código CRC **F277938F**.