



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

**ILMO SR PREGOEIRO DA SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE
C/C EQUIPE DE APOIO**

REF: Edital de Licitação nº 003/2025 Processo nº SEI-070001/000489/2024

DATA DE ABERTURA: 10 DE ABRIL DE 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 por seu representante legal, apresentar **IMPUGNAÇÃO**, em face do PROCESSO SUPRACITADO.

1. INTRODUÇÃO

Versa a presente impugnação sobre algumas indefinições e imprecisões contidas no edital em referência que tem por objetivo a contratação de prestadoras de serviço de assinatura de serviço de acesso online, que permite visualizar e analisar de imagens de satélite de alta resolução espacial (*online – streaming*), obtidas por satélites da operadora Maxar, de todo território do Estado do Rio de Janeiro, por um período de 36 (trinta e seis) meses, assim como treinamento e capacitação no uso dos serviços, conforme especificações técnicas, condições, quantidades e exigências estabelecidas no presente documento, em conformidade com a legislação vigente.

Da leitura do instrumento convocatório e anexos nos deparamos com um serviço de streaming de acesso a plataforma Maxar, para a visualização de imagens da operadora de satélite.



BRITO MACHADO
ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Dito isto, estamos delimitando o objeto como serviço de natureza de tecnologia da informação -TIC, que no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, sem prejuízo do ordenamento jurídico pátrio, está submetido a um regramento do Egrégio TCE/RJ, pela Nota Técnica nº 08/2024.

Serão feitas referências entre parênteses no decorrer do presente texto, v.g. (3.2), que se refere a seção 3.2 da Nota técnica nº8 do Colendo TCE/RJ, para melhor leitura da presente peça impugnatória.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Ausência de Níveis Mínimos de Serviço e Indicadores de Desempenho

A análise do edital e de seus anexos revela a ausência de elementos essenciais para garantir uma gestão contratual eficiente e transparente, conforme exigido pela **Nota Técnica nº 8/2024** do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) e pela **Lei nº 14.133/2021**.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), por meio da Secretaria Geral de Controle Externo, orienta os órgãos jurisdicionados sobre a obrigatoriedade da definição de níveis mínimos de serviço nas contratações de Tecnologia da Informação.

Esta orientação visa garantir uma gestão contratual efetiva e o controle da prestação de serviços dos fornecedores externos através do pagamento por resultados.

Entre outras coisas referida nota, experimentado julgados da própria corte Fluminense e do Tribunal de Contas da União, reuniu em seções, algumas



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

informações relevantes, que auxiliam os Administradores na realização de suas compras de tecnologia da informação, de forma a atender o critério da busca da proposta da mais vantajosa, sem se afastar da indisponibilidade do interesse público.

Neste aspecto, sem maiores delongas, para este edital, da nota técnica, nos importa destacar que alguns aspectos da Lei de Licitações da própria ou não foram atendidos, ou quando o foram, ocorreu parcialmente.

Pois bem, a seção 2.1 da Nota estabelece a necessidade de estabelecimento de regras objetivas: Diferentemente da aquisição de bens, a contratação de serviços de TI demanda mecanismos elaborados para verificar o cumprimento dos requisitos contratuais. A ausência de regras objetivas para medição e controle pode levar ao dispêndio de recursos públicos sem a devida contraprestação.

E segue a nota: *“2.2 Com efeito, na ausência de regras objetivas para medição e controle dos serviços contratados, um volume significativo de recursos públicos pode ser despendido sem que haja contraprestação efetiva de serviços (Acórdão no 0449/2005 – TCU-Plenário).”*

Já a seção 3.2 indica o foco em resultados: O TCE-RJ observa frequentemente a ausência de metas a serem alcançadas pelos fornecedores de TI, o que dificulta uma gestão contratual baseada em resultados. Expressa, inclusive o termo “acordos documentados” para contemplar a monitoração periódica de cada serviço contratado.

O Tribunal alinha-se ao entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) de que a remuneração não deve ser baseada em "homem-hora", mas sim na, com aplicação de penalidades em caso de não atingimento das metas pactuadas (3.7).

O TCE-RJ informa e orienta sobre a interpretação sistemática do tema "acordo de níveis de serviço", mundialmente aceito e normatizado no Brasil pela ABNT NBR ISO/IEC 20000-1:20201. No presente termo de fato encontramos sim um acordo



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

nível SLA, porém como será demonstrado, está insuficiente, dada a gama de serviços solicitados no termo de referência.

A seu turno, a Lei nº 14.133/2021 dispõe no artigo 92, VI, também estabelece a necessidade de cláusulas contratuais que definam os critérios e a periodicidade da medição dos serviços. (3.9 da Nota).

Nessa toada, *“compete ao contratante a atribuição de definir critérios objetivos para a fiscalização e acompanhamento do desempenho das atividades da contratada, com a respectiva indicação das sanções a que estará submetida, caso não atenda, de forma adequada, às demandas estabelecidas pela Administração Pública”*. (Acórdão nº 006108/2024 - TCE-RJ - Plenário)(3.10).

E mais: O TCE-RJ enfatiza que a definição de níveis de serviço permite à administração pública estabelecer requisitos mínimos para o serviço, materializados em metas de qualidade e produtividade a serem alcançadas pelo fornecedor. A ausência desses níveis impacta diretamente a execução do contrato de TI . *(Considerando o contexto mais amplo da Gestão de Serviços de TI, deverá ser observada, na etapa do planejamento, a compatibilidade dos níveis de serviço almejados na contratação com aqueles constantes no Catálogo de Serviços de TI da organização (ABNT, 2020) (3.12).*

Com base nisso, tiramos da Nota os elementos essenciais dos contratos de TI, isto é, para garantir a remuneração com base em resultados, os contratos de serviços de TI devem obrigatoriamente conter (4.1):

- **Descrição clara dos serviços a serem prestados.**
- Papéis e responsabilidades das partes.
- Critérios de aceitação dos serviços de forma objetiva, expressos através de indicadores de desempenho com metas a serem alcançadas.





BRITO MACHADO
ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

- Procedimento de acompanhamento e fiscalização durante a execução contratual, incluindo periodicidade, papéis e responsabilidades.
- Procedimento para revisão dos critérios de aceitação, se necessário.
- Definição de cláusulas de penalidades para o não cumprimento das metas.

A própria nota técnica na seção 5.1 estabelece um rol exemplificativo de indicadores, para facilitar a inserção em instrumentos convocatórios. Contudo, ao que parece foi literalmente sonogado no presente procedimento, já que lhe falta qualquer indicador para mensurar os serviços, com ou sem expurgos, a não ser na disponibilidade da plataforma, o que é insuficiente para o contexto global do projeto.

A Nota Técnica nº 8/2024 detalha que os contratos de serviços de TI devem, obrigatoriamente, conter critérios de aceitação dos serviços de forma objetiva, expressos por meio de indicadores de desempenho com metas claras a serem alcançadas pelos contratados.

Cada nível de serviço, segundo a orientação do TCE-RJ, deve ser composto por um indicador de desempenho específico, a finalidade ou o objetivo desse indicador, a fórmula de cálculo que deve ser baseada em dados concretos e mensuráveis, a meta de desempenho a ser atingida para a aceitação dos serviços, e o método de aferição do indicador, incluindo a periodicidade, as ferramentas a serem utilizadas e os responsáveis pela medição.

A ausência de tais indicadores no edital e no termo de referência acarreta descumprimento das orientações do TCE-RJ, especialmente considerando que o objeto da licitação envolve a contratação de um serviço de acesso online a um catálogo de imagens de satélite, que possui natureza de serviço de TI, ainda que especializado.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Sem a definição de indicadores de desempenho para além dos aspectos da disponibilidade da plataforma e tempo de resposta, como a atualização do catálogo, qualidade das imagens ou eficácia do suporte técnico e treinamento, torna-se difícil para a administração pública monitorar e avaliar objetivamente a qualidade e a quantidade dos serviços prestados pela empresa contratada.

Essa falta de critérios objetivos para a fiscalização e acompanhamento do desempenho da contratada, como ressaltado pelo TCE-RJ, pode comprometer a efetividade da gestão contratual e a correta aplicação dos recursos públicos.

Como dito o Acordo de Nível de Serviço (SLA), não atende completamente à exigência de indicadores para mensurar a qualidade e a quantidade de todos os serviços contratados, conforme as orientações do TCE-RJ. Podemos dizer que o SLA apresentado no Termo de Referência atende parcialmente a alguns aspectos, mas estamos falando de coisas distintas em termos de abrangência e especificidade.

O Termo de Referência lembrou apenas de atentar-se com o estabelecimento de instrumento de medições ao estabelecer o acordo nível SLA, porém apenas para o suporte e manutenção (incluindo a disponibilidade do sistema), mas não para a todo o objeto, ao passo que define, minimamente, métodos e índices de desempenho, para mensurar os serviços. de disponibilidade da plataforma principal e no suporte ao serviço:

- a) Disponibilidade: Garante a disponibilidade do serviço em 99,5% do tempo, com uma franquia para eventuais indisponibilidades. Este é um indicador de disponibilidade, que pode ser considerado um tipo de indicador de qualidade do serviço.
- b) Suporte: Define prazos para o primeiro atendimento (8 horas) e para a resolução de problemas (48 horas) relacionados ao suporte. Estes são



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

indicadores relacionados à eficiência e tempo de resposta do suporte técnico. Os prazos variam dependendo se o chamado impacta a disponibilidade do serviço ou não.

No entanto, as orientações do TCE-RJ, baseadas na Nota Técnica nº 8/2024, exigem uma definição abrangente de níveis mínimos de serviço **para todos os aspectos relevantes da contratação de TI**, por meio de indicadores de desempenho específicos, mensuráveis e com metas claras. Esses indicadores devem permitir a avaliação objetiva da qualidade e da quantidade dos serviços prestados.

Os indicadores mencionados no SLA do Termo de Referência são focados principalmente no suporte técnico e na disponibilidade da plataforma. Eles não necessariamente abrangem outros aspectos importantes do serviço de acesso a imagens de satélite de alta resolução, tais como:

- a) Qualidade das imagens: Não há indicadores claros sobre a resolução efetiva das imagens fornecidas, sua atualização, precisão georreferenciada, ou outros critérios de qualidade específicos para imagens de satélite. Exemplo: Qual índice será utilizado para avaliar a qualidade das bandas espectrais (pancromática, multispectral VNIR e SWIR) , como a ausência de ruído excessivo ou distorções? Não há menção- já que se trata de um serviço puramente de TI- mísero algoritmo para avaliar a qualidade das bandas espectrais em amostras de imagens.
- b) Quantidade de dados/imagens: Não há indicadores sobre a frequência de atualização do catálogo de imagens, a área de cobertura das imagens disponíveis, ou a quantidade de dados acessíveis. Exemplo: Um índice para quantificar a quantidade de novas imagens (por área ou número) adicionadas





BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

em um determinado período, ou índice para indicar o período coberto pelo acervo de imagens de alta resolução.

- c) Funcionalidades da plataforma: Não há indicadores sobre o desempenho das ferramentas de visualização, análise e eventual download de dados da plataforma (se contratada essa função).
- d) Eficácia do treinamento/capacitação: Embora a própria justificativa do Termo de Referência mencione a importância de treinamentos customizados, não há indicadores no SLA para medir a qualidade ou a eficácia desses treinamentos. Falta um índice para medir a proporção de usuários designados que receberam o treinamento oferecido. sequer está mencionado um índice baseado em feedback dos participantes sobre a qualidade e a relevância do treinamento ou medir o nível de conhecimento e habilidades adquiridas pelos participantes após o treinamento (através de testes ou exercícios práticos). Qual metodologia aplicada?
- e) Para o serviço de Funcionalidades da Plataforma Web (Ex.MGP Pro Secure Watch ou similar) -. Qual a disponibilidade das Funcionalidades Específicas? Quais são os índices para medir a disponibilidade de funcionalidades como visualização, análise, download de dados (item 2.3 do Termo de Referência).

2.2. Descrição Imprecisa do objeto

Outro ponto que merece destaque é a confusão de objetos que impedem a formulação de proposta no edital.

O edital define o objeto como "assinatura de serviço de acesso online, via subscrição de software como um serviço (SaaS), ao catálogo de imagens de satélite da provedora



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

com resolução espacial submétrica (alta resolução espacial)". No entanto, o Termo de Referência menciona a possibilidade de download de imagens com direitos de uso, sem especificar a quantidade de dados que poderão ser descarregados. Essa imprecisão dificulta a formulação de propostas e a fiscalização do contrato, contrariando o princípio da clareza estabelecido na Lei nº 14.133/2021.

Veja-se:

- Todas as imagens e demais produtos correlatos **descarregados**, correspondentes à área de abrangência deste Termo de Referência, deverão ser fornecidos garantindo legalmente todos os direitos de usos, distribuição e cópias em nome da Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS) e Instituto Estadual do Ambiente (INEA).
- A solução contratada deverá prover pacote de dados de serviço de streaming para consumo de imagens orbitais de arquivo sob demanda (acesso ao acervo histórico);
- **Deverá ter a disponibilidade de solicitação de imagens por demanda (task);**

Pela leitura do objeto, a contratação é definida como "assinatura de serviço de acesso online, via subscrição de software como um serviço (SaaS), ao catálogo de imagens de satélite da provedora com resolução espacial submétrica (alta resolução espacial) - usuário premium da plataforma (Ex.MGP Pro, Secure Watch ou similar)".

No entanto, o Termo de Referência também estabelece que: "Todas as imagens e demais produtos correlatos descarregados, correspondentes à área de abrangência deste Termo de Referência, deverão ser fornecidos garantindo legalmente todos os direitos de usos, distribuição e cópias em nome da Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS) e Instituto Estadual do Ambiente (INEA)".

Veja-se que a contratação primária é o acesso a uma plataforma de visualização (streaming) de um catálogo existente, mas existe a inclusão da funcionalidade de "tasking" (solicitação de novas imagens) sem delimitar a quantidade, o que levanta dúvidas sobre o escopo real do serviço a ser contratado e como isso se encaixa no modelo de assinatura com "medição de consumo por transmissão (streaming) de dados. Não afeta só os instrumentos de medição da nota técnica, mas também a impossibilita a oferta, dada a imprecisão.

O edital não deixa claro qual a quantidade de dados, ainda que a métrica seja em Km², que poderão ser descarregados para atender a essa exigência de fornecimento de imagens com direitos de uso. Essa falta de clareza é vista como uma imprecisão na definição do objeto, o que contraria o elemento essencial do edital, que é a clareza prevista na Lei nº 14.133/2021, que exige que o edital e seus anexos definam o objeto de forma precisa, suficiente e clara.

De igual sorte, como nos demais elementos, se a possibilidade de download de imagens com direitos de uso é uma parte essencial do contrato, persiste a ausência de uma métrica clara para a quantidade de downloads permitidos ou esperados dificulta a fiscalização e o acompanhamento da execução contratual, indo de encontro ao objetivo da Nota Técnica, especialmente a seção 5.1 que detalha os elementos dos níveis mínimos de serviço.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Por fim não há menção à quantidade de área (em km² ou outra unidade) que poderá ser solicitada sob essa demanda.

Nem se alegue que serão consumidos os créditos, porque o item 2 do T.R. deixa bem claro que os créditos servirão para visualização em tela e streaming:

- A assinatura do serviço deve ser baseada em consumo de **créditos** (métrica definida pela provedora) para renderização e **visualização de imagens em tela** de arquivo (web ou em Sistema de Informação Geográfica desktop).
- O sistema deve garantir 99,5% de disponibilidade durante o ano.
- **Deverão ser providos créditos para acesso ao serviço streaming de imagens** do estado do Rio de Janeiro mais recente disponível, os créditos deverão ter duração de 36 meses a contar da liberação para uso do serviço.

Assim como nos pontos anteriores, a imprecisão do objeto, a falta de especificação da quantidade para a solicitação de imagens por demanda dificulta a criação de critérios objetivos de medição, conforme preconiza a Lei nº 14.133/2021 e a Nota Técnica nº 8/2024 do TCE-RJ, torna-se impossível avaliar se a contratada está cumprindo essa parte do contrato de maneira satisfatória e se os recursos públicos estão sendo utilizados de forma eficiente.

2.3. Falta de Vinculação de Penalidades a Indicadores de Desempenho

A **Nota Técnica nº 8/2024** reforça a necessidade de **cláusulas de penalidades** claras, vinculadas ao não cumprimento dos níveis de serviço. O edital inclui penalidades gerais, mas não as vincula diretamente a indicadores de desempenho ou





BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

metas específicas. Por exemplo, não há menção a multas proporcionais ao não cumprimento de metas de disponibilidade ou qualidade das imagens.

As sanções previstas incluem advertência, multa administrativa, impedimento de licitar e contratar, e declaração de inidoneidade. Embora a multa administrativa possa variar de 0,5% a 30% do valor do contrato, a sua aplicação parece estar mais ligada à ocorrência da infração em si do que especificamente ao grau de não atingimento de uma meta de desempenho predefinida para um serviço específico.

É que O item 4.1 “P” da Nota Técnica menciona explicitamente a "**definição de cláusulas de penalidades**" como um elemento obrigatório nos contratos de serviços de TI, sugerindo que essas cláusulas estejam diretamente relacionadas aos critérios de aceitação dos serviços e às metas de desempenho, o que dá proporcionalidade ao não atingimento de um indicador, acaso existisse, ao invés de se submeter as regras gerais contidas no item 17 do edital.

3. Dos Pedidos.

- I. Seja recebida a presente impugnação para incluir níveis mínimos de serviços e indicadores de desempenho para todos os serviços contratados, conforme orientação da Nota Técnica nº 08 do TCE/RJ;

- II. Rever o objeto do edital, já que em se tratando de um serviço de streaming, definira metodologia e a forma de aquisição de imagens *task*, já que pelo edital a medição está por consumo de dados, bem como fornecer elementos para



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

medição e o quantitativo permitido, eliminando ambiguidades entre streaming e downloads, definindo claramente o escopo contratado.

III. Estabelecer a vinculação de penalidades a indicadores de desempenho, garantindo que as multas sejam proporcionais ao não cumprimento das metas estabelecidas.

IV. A procedência total da impugnação, para reformar o presente edital, considerando as razões acima expendidas.

Termos em que

Pede deferimento.

Sebastiao Brito Machado

Advogado OAB 39536-MG