

ILMO. SR. PREGOEIRO DO CONSELHO REGIONAL DE BIOLOGIA – 1ª
REGIÃO (SP, MT, MS) – CRBio-01

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90003/2025

MARCELLE GOMES FERREIRA DOS SANTOS,
Advogada, Inscrita na OAB/RJ nº 249.080, com endereço eletrônico
marcelle.gl@hotmail.com, vem, com fulcro na Lei nº 14.133/2021 e demais
normativos que regem o procedimento licitatório, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao
instrumento convocatório em epígrafe.

Pondera, desde já, a possibilidade de retificá-lo para
reformular a exigência abaixo indicada, sob pena de alçar nulidade ao presente
processo.

Caso não seja esse o entendimento de V. Exa., requer
seja esta impugnação, recebida no **efeito suspensivo** e **submetida ao crivo da
autoridade superior.**

Rio de Janeiro, 01 de outubro de 2025.

MARCELLE GOMES FERREIRA DOS SANTOS

OAB/RJ nº 249.080

I. TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, o item 12.1 do instrumento convocatório prevê que a apresentação da presente peça até 03 (três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura da Licitação, vejamos:

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

Desta forma, considerando que a sessão pública está prevista para o dia 06 de outubro de 2025, tempestiva pois, esta impugnação.

II. FATOS

Trata-se de licitação na modalidade pregão eletrônico, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para disponibilização de Sistema de Gestão Integrado, incluindo licenças de uso, manutenção, suporte técnico, serviços de implantação, personalizações, implementações de novas funcionalidades e treinamentos, conforme condições estabelecidas no Termo de Referência.

Após análise do instrumento convocatório, constatou-se a existência de exigências que comprometem a formulação de propostas equilibradas e restringem a competitividade do certame. Entre os pontos mais sensíveis, destacam-se: **(i)** a previsão de implantação como item único, com valor manifestamente reduzido frente ao extenso escopo exigido, o que induz à inexecuibilidade; e **(ii)** a limitação da contratação a soluções exclusivamente SaaS, em prejuízo de modelos igualmente adequados e difundidos no mercado, como o

PaaS, que também permitem acesso via web, mas utilizam camada local leve de instalação.

Tais condições, ao invés de garantir segurança e eficiência, terminam por impor restrições desnecessárias, afrontando a legislação aplicável, que veda a inclusão de exigências desproporcionais e não vinculadas ao objeto da contratação.

Diante desse cenário, em respeito aos princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, mostra-se indispensável a revisão das cláusulas editalícias questionadas, a fim de adequá-las ao objeto pretendido e preservar os princípios da Legalidade, Competitividade e Vantajosidade, sob pena de nulidade do processo.

III. VALOR EXÍGUO PARA IMPLANTAÇÃO – INEXEQUIBILIDADE DO ITEM

A análise do instrumento convocatório permite identificar que o serviço de implantação do Sistema de Gestão Integrado foi previsto de maneira genérica, com a atribuição de valor global reduzido para abarcar um conjunto de atividades de elevada complexidade. A implantação de solução dessa natureza não se resume à mera instalação de software, mas abrange etapas indispensáveis, como a migração de dados, a parametrização de processos administrativos e de recursos humanos, a integração com sistemas já existentes e a capacitação dos usuários, que exigem equipe qualificada e alocação significativa de horas técnicas.

Diante desse cenário, constata-se que o valor atribuído ao item não se mostra condizente com a realidade do mercado nem com a extensão

do escopo exigido, circunstância que pode conduzir à apresentação de propostas inexequíveis ou à execução deficiente do contrato. Ressalte-se que a fixação de estimativas compatíveis com os custos reais de mercado é medida que assegura a seleção da proposta mais vantajosa e preserva a Administração de riscos de paralisação contratual ou da necessidade de posteriores aditivos onerosos.

O art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021 dispõe expressamente que a Administração deve adotar metodologia adequada para a estimativa de preços, justamente para garantir a exequibilidade do objeto e a vantajosidade da contratação. Assim, ao se fixar valor que não reflete o efetivo custo das atividades de implantação, compromete-se não apenas a competitividade do certame, mas também princípios basilares que norteiam as licitações públicas, como os da Legalidade, da Economicidade, da Isonomia e do Julgamento Objetivo.

Cumprido salientar que a presente impugnação não tem por finalidade criticar a condução do certame, mas contribuir para o seu aperfeiçoamento, de modo que o procedimento reflita, com maior fidedignidade, a complexidade do objeto licitado. A adequada estimativa do valor da implantação é medida que resguarda tanto a r. Administração quanto os licitantes, conferindo maior segurança jurídica à contratação e assegurando que o resultado seja, de fato, o mais vantajoso ao interesse público.

IV. VALOR EXÍGUO ESTIMADO PARA A IMPLANTAÇÃO – INCOMPATIBILIDADE COM O ESCOPO EXIGIDO

Conforme dispõe o edital, a implantação do Sistema de Gestão Integrado foi prevista de forma concentrada em um único item da planilha de preços, atribuindo-lhe valor global que, em análise técnica, revela-se substancialmente reduzido diante da complexidade do escopo exigido. É sabido que

a implantação de soluções dessa natureza não se restringe à mera instalação de software, mas compreende etapas essenciais, tais como a análise e parametrização de processos internos, a migração de dados históricos, a configuração de regras de segurança e acessos, a integração com sistemas já existentes e, ainda, a capacitação dos usuários em diferentes perfis. São, portanto, atividades de alta complexidade, que demandam profissionais especializados, metodologia estruturada de implantação e considerável alocação de horas técnicas.

Ocorre que o edital não apresenta, em nenhum momento, os critérios utilizados pela Administração para a fixação do valor de referência da implantação. A ausência de transparência quanto à metodologia de cálculo contraria o disposto no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a estimativa de preços deve observar parâmetros objetivos e refletir os custos efetivamente praticados no mercado. A fixação de valor global sem qualquer justificativa técnica ou demonstração da pesquisa realizada resulta, portanto, em cenário de insegurança, pois não se sabe de que forma se chegou a um montante que, à evidência, não corresponde à realidade de mercado.

Tal situação gera sérios riscos à execução contratual. De um lado, pode induzir à apresentação de propostas inexequíveis, afastando fornecedores idôneos e tecnicamente capacitados. De outro, abre margem para futuros aditivos onerosos, o que, além de comprometer a economicidade, revela falha de planejamento na fase preparatória da licitação. O Tribunal de Contas da União já consolidou entendimento de que a subestimação de custos na fase interna compromete a vantajosidade da contratação e pode ensejar a nulidade do certame

Assim, a manutenção de valor tão reduzido para a implantação não apenas vulnera o Princípio da Economicidade, mas também compromete o Princípio do Julgamento Objetivo, na medida em que estabelece

premissa orçamentária dissociada da realidade do objeto. Impõe-se, portanto, a retificação do edital, de forma a adequar o valor de referência à efetiva complexidade da implantação e a explicitar a metodologia utilizada na formação desse preço, preservando a isonomia entre os licitantes e assegurando que a Administração obtenha a proposta verdadeiramente mais vantajosa ao interesse público.

V. AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO NA PLANILHA DE PREÇOS – RISCO À TRANSPARÊNCIA E AO JULGAMENTO OBJETIVO

O Anexo II do edital apresenta a planilha de preços de forma concentrada, em linhas únicas para itens de alta relevância, como licenças de uso, serviços de implantação, suporte e manutenção, vejamos:

GRUPO ÚNICO - SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADO						
ITEM	DESCRIÇÃO	CATSER	MÉTRICA	QUANT.	VALOR UNITÁRIO (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
1	Licença de uso de software, suporte técnico e manutenção	27464	Serviço mensal	12	28.024,00	336.288,00
2	Serviço de implantação do software	26972	Serviço	1	32.900,00	32.900,00
3	Horas técnicas pós-implantação para personalizações, implementações de novas funcionalidades e treinamentos	25984	Horas técnicas/ano	600	251,35	150.810,00
VALOR GLOBAL ANUAL - ESTIMADO (R\$)						519.998,00

Como se vê, a formatação prevista no edital, ao concentrar em uma única linha a aquisição de licenças e os serviços de manutenção, embora simplifique a apresentação formal das propostas, revela-se incompatível com a necessidade de assegurar a transparência e a compatibilidade objetiva entre os licitantes. Isso porque a ausência de campos específicos para detalhamento dos componentes de cada serviço permite a ocorrência de distorções relevantes, a exemplo da possibilidade de determinado participante concentrar valores em um item, reduzindo artificialmente o preço de outro, em evidente prejuízo à isonomia e à aferição da real vantajosidade da contratação.

A situação se agrava ao se constatar que a manutenção foi igualmente prevista em linha única, sem distinção entre suporte corretivo, suporte evolutivo e atualização, serviços que possuem naturezas distintas, exigem metodologias próprias de precificação e apresentam impactos diferenciados no custo final da solução. A ausência de discriminação inviabiliza a adequada aferição das condições ofertadas e dificulta o controle da execução contratual, abrindo margem para interpretações divergentes e potenciais litígios futuros.

Ao consolidar itens heterogêneos em uma mesma rubrica, o ato convocatório, ainda que de forma não intencional, acaba por fragilizar o Princípio do Julgamento Objetivo, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, e comprometer a efetividade da competição. O Tribunal de Contas da União já assentou, em diversas oportunidades, que a ausência de critérios claros e detalhados de formação de preços enseja insegurança jurídica e compromete a lisura do certame, por não permitir a aferição precisa das propostas apresentadas.

Portanto, mostra-se indispensável a revisão da planilha de preços, com a devida segregação entre as rubricas de licenciamento e de

manutenção, subdividindo esta última em suporte corretivo, suporte evolutivo e atualização. Tal medida não apenas viabilizará a comparação equânime das propostas, mas também assegurará maior controle da execução contratual e resguardará a Administração de eventuais distorções ou ônus futuros, em estrita observância aos princípios da Legalidade, da Isonomia, da Competitividade e da Vantajosidade.

VI. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

No Direito Administrativo, o princípio da Legalidade expressa regra pela qual a Administração deve agir de acordo com o Direito.

Na hipótese desta Impugnação, o princípio da Legalidade incide diretamente sobre o edital, a lei interna do procedimento licitatório, ditando a conduta da Administração e dos licitantes, do início ao fim do processo.

Ademais, o ato convocatório determina as regras a serem seguidas, sendo de rigor que a sua redação seja clara, específica para o bom andamento do certame, em atenção ao princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, imprescindível à licitação.

Para a Administração, a preciosidade do edital não é diferente, já que, por meio dele, são guiadas para uma competição previamente estabelecida e justa.

Com efeito, o flagrante descumprimento das normas que regem o procedimento licitatório e do princípio da Legalidade, impõem a

retificação do ato convocatório, evitando o descumprimento aos mais comezinhos princípios que regem as licitações.

VII. ATO ILEGAL E AUTOTUTELA

Por contrariar a legislação que rege os processos licitatórios, o edital em questão deve ser revisto, de modo a adequar as exigências as peculiaridades do edital, inclusive com amparo da legislação.

Sobre os atos praticados pela Administração pública, a jurisprudência é pacífica, tendo o assunto sido consolidado pela súmula editada pelo Supremo Tribunal Federal (STF):

“SÚMULA 473/STF - A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem 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.” (g.n.)

O Eg. Tribunal de Contas da União (TCU) não discrepa:

“É nulo de pleno direito o contrato decorrente de licitação que contenha vício ou ilegalidade”. A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato.” (g.n.)

A possibilidade da Administração exercer a autotutela, revogando seus próprios atos, é matéria pacífica, sumulada, inclusive, pelos Tribunais Superiores:

“Súmula 346/STJ: “A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.”

Como se vê, é de rigor a alteração do Edital em prol dos princípios da Legalidade, Vantajosidade, Competitividade, Interesse Público e Economicidade.

Desse modo, deve a Administração, sempre que tomar conhecimento, por si ou mediante comunicação de terceiros, como a aqui se faz, rever seus atos, a fim de sanar eventuais irregularidades, sob pena de comprometer o caráter competitivo do certame, além de responder pelo ato praticado.

VIII. PEDIDO

Por todo o exposto, requer o recebimento, análise e provimento desta impugnação para:

- a) o acolhimento da presente impugnação, com a conseqüente retificação do edital, de modo a ajustar o valor estimado para a implantação, apresentando de forma clara a metodologia utilizada para sua composição, em observância ao art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021;
- b) retificação do edital, de modo a esclarecer de forma inequívoca o modelo de hospedagem admitido, eliminando ambiguidades que possam comprometer a isonomia entre os licitantes e assegurando condições efetivamente equânimes de participação;
- c) Retificação da planilha de preços, de modo a permitir a segregação entre licenciamento, implantação, suporte corretivo, suporte evolutivo e atualização, garantindo maior transparência e objetividade no julgamento das propostas;

Contudo, na remota hipótese de não ser esse o entendimento de V. S.^a, o que se cogita por mero argumento, requer o recebimento desta impugnação, no efeito suspensivo e sua remessa ao crivo da douta Autoridade Superior.

Rio de Janeiro, 01 de outubro de 2025.

MARCELLE GOMES FERREIRA DOS SANTOS

OAB/RJ nº 249.080