

**À COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – CPL DAS CENTRAIS DE
ABASTECIMENTO DE GOIÁS S.A. – CEASA-GO**

**PROCESSO SEI Nº 202600057000168
IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

Wellington Matheus Monteiro, advogado, inscrito na OAB/SP sob o nº 454.568, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fundamento no item 22.6. do Edital do Pregão em referência, vem, tempestivamente, com fundamento no art. 87, §1.º da Lei nº 13.303/2016, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** em razão de inconsistências e contradições existentes entre as disposições do Edital, do Termo de Referência e da Minuta de Contrato, especialmente quanto à possibilidade de utilização de parceiro tecnológico para fornecimento de infraestrutura de computação em nuvem, bem como quanto aos prazos de implantação da solução, pelos fundamentos a seguir expostos.

**1. A NECESSIDADE DE COERÊNCIA E CLAREZA ENTRE OS
DOCUMENTOS QUE COMPÕEM O INSTRUMENTO
CONVOCATÓRIO**

O presente certame é submetido primordialmente ao regime jurídico estabelecido pela **Lei nº 13.303/2016**, sem prejuízo da incidência dos princípios constitucionais que regem a atuação administrativa.

Nesse contexto, o procedimento licitatório deve observar, entre outros, os princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, economicidade e competitividade**, assegurando-se condições claras e objetivas para que todos os potenciais interessados possam formular suas propostas em igualdade de condições.

A Lei nº 13.303/2016 dispõe, em seu art. 31, que as licitações realizadas pelas empresas públicas e sociedades de economia mista devem observar, dentre outros, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência e da economicidade, além da busca pela competitividade e seleção da proposta mais vantajosa.

A observância desses princípios exige que os documentos que compõem o instrumento convocatório apresentem disposições **harmônicas, claras e juridicamente compatíveis entre si**.

Não é admissível que o Edital estabeleça determinada possibilidade operacional e contratual e que, simultaneamente, o Termo de Referência e a Minuta de Contrato contenham disposição aparentemente incompatível ou contraditória, deixando ao critério da Administração ou da futura fiscalização contratual definir, posteriormente, qual regra deverá prevalecer.

Tal situação compromete a segurança jurídica do procedimento, dificulta a correta elaboração das propostas e pode levar diferentes licitantes a adotarem premissas distintas na composição de seus preços e na estruturação de suas soluções. É justamente essa situação que se verifica no presente certame.

2. CONTRADIÇÃO QUANTO À SUBCONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA DE COMPUTAÇÃO EM NUVEM

O item **13.2.1 do Edital** estabelece expressamente que:

“Não será admitida a subcontratação das parcelas principais do objeto, especialmente implantação, parametrização, migração, integração, sustentação e suporte da solução. Será permitida a contratação de serviços acessórios de infraestrutura de computação em nuvem, desde que previamente identificados e aprovados pela CEASA-GO, permanecendo a CONTRATADA integralmente responsável pela execução, disponibilidade, segurança da informação, proteção de dados, continuidade e cumprimento dos níveis de serviço.”

A redação é objetiva e estabelece uma distinção clara entre:

- a) as parcelas principais do objeto, cuja subcontratação não é admitida; e
- b) os serviços acessórios de infraestrutura de computação em nuvem, cuja contratação é expressamente permitida, desde que previamente identificada e aprovada pela CEASA-GO.

Assim, o próprio Edital reconhece que a infraestrutura de computação em nuvem pode ser provida por terceiro especializado, sem que isso represente transferência da execução das parcelas principais do objeto.

Todavia, em sentido aparentemente incompatível, o **item 13.2.1 do Termo de Referência** e a **cláusula 17.1 da Minuta de Contrato** estabelecem, de forma ampla, a vedação à subcontratação do objeto contratual.

A coexistência dessas disposições cria uma contradição objetiva. De um lado, o Edital admite expressamente a contratação de serviços acessórios de infraestrutura de computação em nuvem.

De outro, o Termo de Referência e a Minuta de Contrato estabelecem uma vedação geral que, caso interpretada literalmente e de forma isolada, poderia alcançar justamente a contratação de parceiro tecnológico ou provedor especializado de infraestrutura.

Essa inconsistência não possui natureza meramente semântica ou secundária.

Ao contrário, possui impacto direto sobre a estruturação técnica e econômica das propostas.

Empresas que utilizam infraestrutura própria poderão estruturar sua proposta sob determinada premissa de custos, enquanto empresas que operam com provedores especializados de computação em nuvem poderão ser levadas a concluir que não estão autorizadas a participar ou que a utilização de sua infraestrutura tecnológica poderá ser posteriormente questionada.

Isso gera evidente risco de tratamento desigual entre os licitantes.

Além disso, a interpretação restritiva da cláusula geral de vedação pode resultar em limitação injustificada da competitividade, especialmente considerando que a utilização de provedores especializados de infraestrutura em nuvem constitui modelo amplamente utilizado na prestação de soluções tecnológicas e de *software*.

Importante destacar que a utilização de infraestrutura de terceiros não significa, necessariamente, a transferência da execução do objeto principal.

A empresa contratada pode permanecer integralmente responsável perante a CEASA-GO pela implantação, parametrização, migração, integração, sustentação, suporte, disponibilidade da solução, segurança da informação, proteção de dados e cumprimento dos níveis de serviço.

O parceiro tecnológico, nesse cenário, limita-se a fornecer infraestrutura acessória necessária à hospedagem e disponibilização da solução.

Essa é, inclusive, a própria distinção expressamente estabelecida no item 13.2.1 do Edital.

Portanto, não há fundamento para que uma disposição genérica de vedação à subcontratação seja interpretada de maneira a afastar ou neutralizar uma autorização expressa prevista no próprio instrumento convocatório.

3. DA POSSÍVEL RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

A manutenção da contradição identificada permite interpretações divergentes por parte dos potenciais licitantes.

Enquanto determinados interessados poderão considerar permitida a utilização de parceiro tecnológico para hospedagem em nuvem, outros poderão entender que a vedação constante do Termo de Referência e da Minuta de Contrato impede qualquer contratação de terceiros relacionada à infraestrutura.

Essa situação viola a necessária igualdade de condições entre os participantes.

A igualdade entre licitantes não se limita à aplicação uniforme das regras durante a disputa. É igualmente indispensável que todos tenham acesso a regras claras, objetivas e não contraditórias, permitindo que estruturam suas propostas a partir das mesmas premissas.

Caso a vedação seja interpretada como proibição absoluta da utilização de qualquer provedor externo de computação em nuvem ou datacenter, poderá haver restrição desnecessária do universo de potenciais competidores.

Tal exigência poderia privilegiar exclusivamente empresas que possuam infraestrutura própria de datacenter ou de hospedagem, ainda que empresas que utilizem provedores especializados possam oferecer solução tecnicamente adequada e assumir integralmente todas as responsabilidades perante a CEASA-GO.

A exigência de infraestrutura própria, quando não demonstrada como indispensável à adequada execução do objeto, não guarda relação necessária com a capacidade técnica da licitante para fornecer a solução contratada.

O resultado pretendido pela Administração deve ser a garantia de disponibilidade, segurança, continuidade, proteção de dados e cumprimento dos níveis de serviço, e não necessariamente a imposição de determinado modelo empresarial ou tecnológico para a prestação da infraestrutura.

Desde que a CONTRATADA permaneça integralmente responsável pelo cumprimento dessas obrigações, a utilização de infraestrutura especializada provida por parceiro tecnológico não prejudica a execução do objeto.

Ao contrário, a possibilidade expressamente prevista no Edital amplia o universo de potenciais participantes sem comprometer a responsabilidade da futura contratada.

4. DA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, ISONOMIA, COMPETITIVIDADE E ECONOMICIDADE

Nos termos do art. 31 da Lei nº 13.303/2016, as licitações promovidas pelas empresas estatais devem observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência e economicidade.

A manutenção de regras contraditórias dentro dos próprios documentos que compõem o instrumento convocatório compromete diretamente esses princípios.

A legalidade exige que a contratação seja conduzida com base em regras previamente definidas e juridicamente coerentes.

A isonomia exige que todos os interessados possam compreender as condições de participação e execução contratual a partir das mesmas premissas.

A competitividade exige que não sejam impostas limitações desnecessárias ou exigências que reduzam injustificadamente o universo de participantes aptos a executar o objeto.

A economicidade, por sua vez, está diretamente relacionada à ampliação da competitividade, pois a participação de maior número de potenciais licitantes contribui para a obtenção de propostas mais vantajosas.

Embora a Lei nº 14.133/2021 não constitua o regime jurídico principal aplicável ao presente certame, seus dispositivos podem ser utilizados subsidiariamente como reforço interpretativo de princípios gerais que também decorrem da Constituição Federal e do próprio regime das empresas estatais.

Nesse sentido, o art. 11, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 estabelece como objetivo do processo licitatório assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a justa competição.

Da mesma forma, o art. 9º, inciso I, da referida Lei veda a inclusão de exigências capazes de comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do procedimento.

Tais disposições apenas reforçam uma diretriz já decorrente do art. 37, XXI, da Constituição Federal, segundo o qual somente podem ser impostas exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Assim, eventual interpretação que impeça a utilização de provedor especializado de infraestrutura em nuvem, mesmo quando a CONTRATADA permanece integralmente responsável pela execução do contrato, somente poderia ser mantida se houvesse demonstração objetiva de que a infraestrutura própria da licitante é indispensável à adequada execução do objeto.

Não se verifica, contudo, justificativa para uma interpretação dessa natureza, especialmente diante da autorização expressamente prevista no próprio item 13.2.1 do Edital.

5. DA NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO E HARMONIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS LICITATÓRIOS

A simples resposta interpretativa ao pedido de esclarecimento pode não ser suficiente para eliminar a inconsistência existente.

Isso porque a futura contratação será regida não apenas pelo Edital, mas também pelo Termo de Referência e pela Minuta de Contrato.

Assim, ainda que a Comissão esclareça que a utilização de infraestrutura em nuvem provida por parceiro tecnológico é permitida, permanecerá nos documentos contratuais uma cláusula de vedação geral à subcontratação, passível de interpretação restritiva durante a execução do contrato.

A solução adequada, portanto, é a expressa harmonização das disposições.

Para tanto, o Termo de Referência e a Minuta de Contrato devem ser ajustados para deixar claro que a vedação à subcontratação se refere às parcelas principais do objeto, sem prejuízo da possibilidade de contratação de serviços acessórios de infraestrutura de computação em nuvem, nos termos expressamente previstos no Edital.

Sugere-se, para esse fim, redação compatível com a seguinte:

“Não será admitida a subcontratação das parcelas principais do objeto contratual, especialmente aquelas relacionadas à implantação, parametrização, migração, integração, sustentação e suporte da solução. Será permitida a contratação de serviços acessórios de infraestrutura de computação em nuvem e/ou datacenter, desde que previamente identificados e aprovados pela CEASA-GO, permanecendo a CONTRATADA integralmente responsável perante a CEASA-GO pela execução do objeto, pela disponibilidade, segurança da informação, proteção de dados, continuidade dos serviços e cumprimento dos níveis de serviço estabelecidos.”

Tal adequação elimina qualquer dúvida quanto à possibilidade de utilização de parceiro tecnológico ou provedor especializado exclusivamente para a infraestrutura de hospedagem e computação em nuvem.

Ao mesmo tempo, preserva integralmente o interesse da Administração, pois mantém a responsabilidade exclusiva da CONTRATADA perante a CEASA-GO.

6. DA NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE PRAZO MÍNIMO DE 180 DIAS PARA A IMPLANTAÇÃO INTEGRAL DA SOLUÇÃO

Além da inconsistência relativa à subcontratação de infraestrutura em nuvem, o instrumento convocatório apresenta relevante indefinição quanto ao prazo de implantação da solução.

O item 10.9 do Termo de Referência estabelece prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para a disponibilização de determinadas funcionalidades, enquanto o item 6.2 do Edital e o item 2.1 do Anexo II do Termo de Referência fazem referência ao prazo de até 180 (cento e oitenta) dias para a implantação da solução.

A análise das funcionalidades que integram o objeto demonstra, entretanto, que a implantação integral dos 13 módulos e de todas as funcionalidades obrigatórias possui elevada complexidade técnica e não pode ser confundida com a disponibilização inicial de determinadas funcionalidades prioritárias.

O prazo de 45 dias está relacionado a um conjunto específico e delimitado de funcionalidades, envolvendo, dentre outras:

- contas a pagar e receber;
- geração e baixa de boletos;
- PIX QR Code via webhook;
- cadastro básico de permissionários;
- cadastro de áreas agrícolas;
- tela de coleta de preços;
- lançamentos e conciliação contábil e bancária; e
- integração para obtenção de extratos via webservice bancário.

Por outro lado, a implantação integral da solução compreende o desenvolvimento, parametrização, migração, integração e disponibilização de funcionalidades substancialmente mais complexas, incluindo:

- o núcleo analítico do Módulo Estatístico e Mercadológico, com apuração de preços médios, geração automática de boletins, séries históricas e dashboards;
- a gestão completa de Permissionários, abrangendo contratos, ocupação, faturamento e inadimplência;
- Portal do Permissionário;
- Gestão de Frotas;

- Compras;
- Almoxarifado;
- Patrimônio;
- Recursos Humanos e Folha de Pagamento;
- BI; e
- as demais funcionalidades obrigatórias que compõem os módulos integrantes do objeto.

Dessa forma, os próprios documentos licitatórios demonstram que a implantação integral da solução não se confunde com a primeira etapa de disponibilização das funcionalidades prioritárias.

Todavia, a previsão de prazo de “até 180 dias”, sem a adequada delimitação do marco inicial, do escopo de cada etapa e, principalmente, sem o estabelecimento de um prazo mínimo suficiente para a implantação integral, permite interpretações que podem comprometer a formulação das propostas e restringir a competitividade do certame.

Isso porque a licitante deve estruturar sua proposta considerando o efetivo prazo disponível para desenvolvimento, parametrização, implantação, integração, testes e disponibilização da solução.

A exigência de implantação integral em prazo inferior a 180 dias poderá restringir a participação de empresas plenamente qualificadas e capazes de executar o objeto, mas que necessitam do período tecnicamente adequado para a implantação completa da solução.

Tal circunstância é particularmente relevante porque o objeto não consiste na simples disponibilização imediata de um software previamente pronto e idêntico às necessidades da CEASA-GO.

Ao contrário, a contratação envolve um conjunto amplo e complexo de módulos, funcionalidades, integrações, parametrizações e processos

específicos, cuja implantação demanda planejamento, levantamento de requisitos, configuração, desenvolvimento ou adequação de funcionalidades, integração, testes, validação e entrada em produção.

Portanto, a definição de um prazo inferior ao tecnicamente necessário pode produzir efeito restritivo à competitividade, na medida em que reduz artificialmente o universo de empresas aptas a participar do certame.

A Administração Pública não deve estabelecer condições de execução que, sem demonstração de indispensabilidade técnica, tenham como consequência a limitação da participação de potenciais licitantes.

A competitividade não significa apenas permitir formalmente que diversas empresas participem da licitação. Exige-se que as condições de execução sejam razoáveis, proporcionais e compatíveis com a complexidade do objeto, de modo a possibilitar a participação do maior número possível de interessados aptos a executar adequadamente o contrato.

Nesse contexto, a fixação de prazo mínimo adequado para implantação integral da solução mostra-se necessária não apenas para assegurar a viabilidade da futura execução contratual, mas também para preservar os princípios da isonomia, competitividade, economicidade, eficiência e seleção da proposta mais vantajosa, previstos no regime jurídico aplicável às empresas estatais e decorrentes dos princípios constitucionais que regem as licitações.

7. DA NECESSIDADE DE ESTABELECIMENTO DE PRAZO MÍNIMO DE 180 DIAS

Considerando a complexidade do objeto e a quantidade de módulos e funcionalidades a serem implantados, é necessário que o instrumento convocatório estabeleça, de forma clara, que o prazo para implantação integral da solução será de, no mínimo, 180 (cento e oitenta) dias.

A previsão atualmente constante do Edital e do Anexo II, ao utilizar a expressão “até 180 dias”, não oferece a segurança necessária aos licitantes, pois pode ser interpretada como mera fixação de prazo máximo, permitindo à Administração exigir cronograma ou disponibilização integral em período substancialmente inferior.

Essa possibilidade interfere diretamente na decisão das empresas quanto à participação no certame.

Uma empresa pode possuir plena capacidade técnica, operacional e econômica para executar integralmente o objeto, mas necessitar de prazo de implantação de 180 dias em razão da complexidade das atividades necessárias para a correta implementação da solução.

A adoção de prazo inferior, sem justificativa técnica específica, pode acabar restringindo a disputa a empresas cuja solução já esteja previamente configurada ou adaptada para atender às peculiaridades da CEASA-GO, reduzindo injustificadamente o universo de competidores.

Tal consequência deve ser evitada.

Assim, para assegurar condições efetivamente isonômicas de participação, segurança jurídica na formulação das propostas e ampla competitividade, faz-se necessária a retificação do instrumento convocatório para estabelecer expressamente que:

a) o prazo destinado à implantação integral das funcionalidades obrigatórias dos 13 módulos não poderá ser inferior a 180 (cento e oitenta) dias, assegurando-se prazo tecnicamente adequado para desenvolvimento, parametrização, integração, testes, validação e entrada em produção da solução.

A alteração pretendida não implica flexibilização indevida das obrigações contratuais, tampouco redução das exigências técnicas estabelecidas pela CEASA-GO.

Busca-se, ao contrário, garantir que o cronograma contratual seja compatível com a complexidade do objeto e permita a participação de empresas efetivamente capacitadas para executar integralmente a solução, preservando-se, simultaneamente, a qualidade da implantação e a competitividade do procedimento.

8. DO PEDIDO DE RETIFICAÇÃO DO CRONOGRAMA DE IMPLANTAÇÃO

Diante da inconsistência e da potencial restrição à competitividade identificadas, requer-se a retificação do instrumento convocatório para que seja expressamente estabelecido que:

I – o prazo para a implantação integral de todas as funcionalidades obrigatórias e dos 13 módulos que compõem o objeto deverá ser de, no mínimo, 180 (cento e oitenta) dias, não podendo a CEASA-GO exigir a disponibilização integral da solução em prazo inferior;

IV – sejam adequados o item 6.2 do Edital, o item 10.9 e o Anexo II do Termo de Referência, de forma a eliminar qualquer contradição ou interpretação que permita exigir a implantação integral da solução antes do prazo mínimo de 180 dias.

Caso a Administração entenda necessária a alteração do cronograma de execução contratual, requer-se que a modificação seja promovida expressamente no instrumento convocatório, com a correspondente publicidade e reabertura dos prazos, de modo a assegurar que todos os potenciais licitantes possam estruturar suas propostas a partir das mesmas condições e premissas de execução.

9. DO PEDIDO

Diante do exposto, requer-se o conhecimento e provimento da presente **IMPUGNAÇÃO**, para que a CEASA-GO promova a necessária revisão e harmonização do instrumento convocatório, especialmente para:

I – retificar e harmonizar o item 13.2.1 do Termo de Referência e a cláusula 17.1 da Minuta de Contrato, deixando expressamente consignado que a vedação à subcontratação se aplica às parcelas principais do objeto, sendo permitida a contratação de serviços acessórios de infraestrutura de computação em nuvem e/ou datacenter, desde que previamente identificados e aprovados pela CEASA-GO;

II – esclarecer expressamente que a utilização de parceiro tecnológico ou provedor especializado para hospedagem, infraestrutura de computação em nuvem ou datacenter não constitui subcontratação do objeto principal, desde que limitada à prestação de infraestrutura acessória e permanecendo a CONTRATADA integralmente responsável perante a CEASA-GO por todas as obrigações contratuais;

III – confirmar e deixar expressamente consignado que a implantação integral das funcionalidades obrigatórias dos 13 módulos ocorrerá no prazo de até 180 dias, conforme previsto no item 6.2 do Edital e no item 2.1 do Anexo II do Termo de Referência;

IV – caso acolhidas as alterações necessárias, promover a republicação ou retificação do instrumento convocatório, com a adoção das providências necessárias à preservação da publicidade, isonomia e ampla competitividade do certame.

A manutenção das inconsistências identificadas pode resultar em interpretações distintas pelos licitantes, comprometendo a formulação das propostas em igualdade de condições e criando risco de restrição indevida à competitividade.

A adequada harmonização dos documentos licitatórios, ao contrário, assegurará maior segurança jurídica ao procedimento, ampliará a participação de potenciais interessados e contribuirá para a obtenção da proposta mais vantajosa para a CEASA-GO.

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo, 27 de agosto de 2026

Wellington Matheus Monteiro
OAB/SP 454.568