



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO - SEAD
SECRETARIA ADJUNTA DE LICITAÇÕES E COMPRAS ESTRATÉGICAS – SALIC

PROCESSO N° SEAD/00055/2025

PREGÃO ELETRÔNICO: 107/2025

OBJETO: Registro de Preços para contratação de serviços especializados para o provisionamento de Sistema de Prontuário Eletrônico unificado e integrado, na modalidade de licenciamento perpétuo, com a devida implantação e capacitação de usuários e fornecimento de Serviços Técnico Especializados, compreendendo Central de suporte.

IMPUGNANTES: GIESPP GESTÃO INTELIGENTE DE EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICA E PRIVADA LTDA, MTD ASSESSORIA E SISTEMAS DE INFORMÁTICA, MV SISTEMAS DE MEDICINADIAGNÓSTICA LTDA e SALUX INFORMAÇÃO EM SAÚDE S.A

ANÁLISE DE IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

Em atenção às Impugnações das empresas GIESPP GESTÃO INTELIGENTE DE EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICA E PRIVADA LTDA, MTD ASSESSORIA E SISTEMAS DE INFORMÁTICA, MV SISTEMAS DE MEDICINADIAGNÓSTICA LTDA, SALUX INFORMAÇÃO EM SAÚDE S.A, referente ao Pregão Eletrônico n° 107/2025-SALIC/MA, oriundo do processo administrativo SEAD/00055/2025, a Supervisão de Planejamento, passa a se manifestar da seguinte forma:

a) Quanto à Impugnação da empresa GIESPP GESTÃO INTELIGENTE DE EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICA E PRIVADA LTDA, apresentada em 01 de setembro de 2025: A empresa impugnante, alegou existência de irregularidade nos seguintes pontos:

1. Vedação ilegal da participação de licitantes com mesmo IP.
2. Vedação à participação de OSCIP e afastamento dos benefícios concedidos à Microempresa/EPP/MEI
3. Exigências excessivas acerca dos atestados de capacidade técnica.

I – DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do art. 164, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e item 10.1 do Edital, a impugnação ao edital deverá ser apresentada até 3 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública. Considerando que a sessão está prevista para o dia 04/09/2025, o prazo final para apresentação de impugnações expirava em 01/09/2025. Assim, verifica-se que a manifestação apresentada nesta data é tempestiva, razão pela qual deve ser conhecida para análise de mérito.

II - DA ANÁLISE DO PEDIDO

II.I Vedação da participação de licitantes com o mesmo endereço IP

A previsão editalícia que veda a participação de licitantes que utilizem o mesmo endereço de IP não configura restrição ao certame, mas sim mecanismo legítimo de integridade e controle em licitações eletrônicas.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO - SEAD
SECRETARIA ADJUNTA DE LICITAÇÕES E COMPRAS ESTRATÉGICAS – SALIC

Com o avanço do formato eletrônico, surgem também novos riscos de conluio e de manipulação do certame. O endereço de IP (Internet Protocol), por identificar o dispositivo ou rede de onde se originam propostas, lances e mensagens, constitui elemento técnico relevante que pode ser utilizado como indício de atuação coordenada entre empresas. Situações em que diferentes licitantes apresentam propostas a partir do mesmo IP comprometem a isonomia e a credibilidade da disputa, sugerindo ausência de efetiva independência entre participantes.

A vedação prevista no edital atua, portanto, como medida preventiva, destinada a coibir práticas fraudulentas e assegurar que a competição ocorra em condições equânimes, em consonância com os princípios da isonomia, moralidade, publicidade e eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Trata-se de instrumento de compliance licitatório, voltado a preservar a lisura e a transparência do pregão eletrônico, e não de cláusula restritiva desproporcional.

Assim, a cláusula em questão deve ser compreendida como legítima medida de proteção ao interesse público, compatível com a evolução das ferramentas digitais de contratação e com a necessidade de reforçar a confiança no processo licitatório.

II.II Do Afastamento dos Benefícios da LC nº 123/2006 (MEI/ME/EPP) e vedação de participação de OSCIP

A impugnação que questiona o afastamento dos benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006 não merece prosperar. Embora a LC nº 123/2006 estabeleça, como regra, o tratamento diferenciado às microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais, tal prerrogativa não é absoluta.

O art. 49 da LC nº 123/2006 autoriza a Administração a deixar de aplicar o tratamento favorecido quando este não se mostrar vantajoso ou não atender ao interesse público. No mesmo sentido, o art. 11, inciso II, da Lei Estadual nº 10.403/2015 prevê expressamente que o tratamento diferenciado não será aplicado quando não for vantajoso para a Administração ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

No caso concreto, o edital do Pregão Eletrônico nº 107/2025 fundamentou o afastamento dos benefícios justamente na alta complexidade técnica e no caráter integrado da solução de prontuário eletrônico, cuja execução demanda robustez operacional e tecnológica, não compatível com a reserva exclusiva a ME/EPP/MEI. Tal justificativa encontra respaldo na legislação federal e estadual, afastando qualquer alegação de nulidade.

Portanto, o afastamento dos benefícios foi expressamente motivado e encontra-se em conformidade com o ordenamento jurídico, configurando medida necessária para resguardar o interesse público e assegurar a vantajosidade da contratação.

Já quanto a vedação prevista no item 2.2.9 do edital, que impede a participação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, encontra-se devidamente amparada na legislação e na jurisprudência de controle. O art. 47, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração o dever de afastar condições que possam gerar vantagem indevida ou comprometer a isonomia entre os licitantes, princípio basilar do regime licitatório.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO - SEAD
SECRETARIA ADJUNTA DE LICITAÇÕES E COMPRAS ESTRATÉGICAS – SALIC

No mesmo sentido, o Acórdão nº 1.186/2023-Plenário do TCU consolidou entendimento no sentido de que a participação de entidades sem fins lucrativos que gozam de imunidades ou não incidência de tributos pode acarretar desequilíbrio competitivo em certames voltados à contratação de bens e serviços de natureza mercantil. Isso porque tais entidades podem formular propostas artificialmente inferiores, sem arcar com a mesma carga tributária suportada pelas sociedades empresárias, distorcendo a concorrência.

Diante disso, a restrição editalícia não constitui discriminação arbitrária, mas sim medida de preservação da competitividade e da igualdade material entre os licitantes, assegurando que a disputa se desenvolva em condições equânimes. Ressalte-se que as OSCIP possuem finalidade própria definida pela Lei nº 9.790/1999, voltada à celebração de parcerias sociais com o Poder Público, e não à exploração mercantil típica dos contratos administrativos de aquisição onerosa, como é o caso do presente certame.

Portanto, a vedação de participação das OSCIP foi adotada em estrita observância ao princípio da isonomia e à jurisprudência consolidada do TCU, tratando-se de restrição legítima e necessária para resguardar a lisura e a vantajosidade da contratação pública.

II.III Exigências excessivas acerca do atestado de capacidade técnica

Da comprovação técnico-operacional em um mesmo Cliente

A impugnação sustenta que a exigência editalícia de comprovação da implantação de sistemas hospitalares em nuvem em percentual mínimo de 50% do objeto, em um mesmo cliente, afrontaria a Súmula nº 263 do TCU, que admite o somatório de atestados. Contudo, a interpretação não procede.

A Súmula nº 263/TCU estabelece que a Administração deve admitir o somatório de atestados para fins de comprovação de aptidão técnico-operacional, quando se tratar de quantitativos que possam ser executados de forma parcelada e independente. Entretanto, no presente certame, o objeto licitado é um sistema unificado de prontuário eletrônico, que exige gestão integrada e simultânea de múltiplos módulos (faturamento, regulação, estoque, timeline clínica, entre outros), em ambiente de alta complexidade e interoperabilidade.

Assim, a exigência de comprovação em um mesmo cliente não busca restringir a competitividade, mas sim assegurar que a licitante já tenha comprovadamente executado projeto de grande escala, de forma integrada e centralizada, aptidão distinta daquela que seria demonstrada por atestados fragmentados de menor porte. Vale frisar que o edital ainda prevê a possibilidade de apresentação de diferentes atestados de serviços concomitantes, permitindo o somatório em outras dimensões da comprovação.

Portanto, o item impugnado é proporcional e justificado pela natureza indivisível do objeto, não havendo afronta ao entendimento do TCU. Trata-se de requisito voltado a garantir a segurança jurídica, a eficiência e a vantajosidade da contratação, em estrita conformidade com o art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Da Comprovação de provisionamento em nuvem com Ferramenta AntiRansomware



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO - SEAD
SECRETARIA ADJUNTA DE LICITAÇÕES E COMPRAS ESTRATÉGICAS – SALIC

A impugnação alega que a exigência constante do subitem 8.12.2.2 do edital, referente à comprovação de experiência em provisionamento em nuvem com ferramenta antiransomware em um mesmo cliente, deslocaria o foco do objeto central e representaria condição acessória de infraestrutura, indevidamente inserida na fase de habilitação.

Todavia, a alegação não procede. O objeto do certame é a implantação de um sistema unificado de gestão hospitalar em nuvem, destinado a operar de forma contínua em ambiente altamente sensível, tratando dados pessoais e clínicos de pacientes. Nesse contexto, a segurança da informação e a resiliência contra-ataques cibernéticos, em especial os de ransomware, não constituem acessório, mas sim elemento essencial à adequada execução contratual.

O histórico recente de incidentes de sequestro de dados em instituições de saúde demonstra que falhas na segurança podem comprometer não apenas a integridade das informações, mas também a continuidade dos serviços de saúde, com riscos diretos à vida humana. Daí a necessidade de exigir que o licitante comprove experiência prévia em ambientes hospitalares de grande escala, operando soluções de nuvem dotadas de mecanismos avançados de proteção contra ransomware.

Assim, a exigência do edital encontra amparo no art. 67, I, da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de requisito estritamente necessário à garantia da execução contratual. A comprovação em um mesmo cliente, por sua vez, visa demonstrar que a solução já foi aplicada em ambiente integrado e de alta complexidade, afastando o risco de fragmentação de experiências que não assegurariam a robustez necessária ao caso.

Da Exigência de Comprovação de Integração em HL7/FHIR

A impugnação questiona a exigência prevista no subitem 8.12.2.3 do edital, relativa à comprovação, por meio de atestado, da experiência em integração de sistemas de informação hospitalar utilizando os padrões HL7/FHIR, sob o argumento de que se trataria de requisito funcional a ser verificado apenas durante a execução contratual ou na prova de conceito.

Todavia, a alegação não se sustenta. A interoperabilidade em saúde, assegurada pelos padrões HL7/FHIR, constitui pressuposto essencial para a efetiva utilização do sistema de prontuário eletrônico unificado, não se tratando de mera funcionalidade acessória. A ausência de experiência prévia nessa integração representa risco concreto à continuidade assistencial, à segurança dos dados clínicos e à conformidade com diretrizes nacionais e internacionais de saúde digital.

A exigência de atestado prévio visa garantir que a licitante já tenha desenvolvido e comprovado, em ambiente real e de grande escala, a capacidade de implementar soluções interoperáveis com bases clínicas complexas, afastando o risco de se contratar fornecedor que apenas alegue aptidão, mas não disponha de experiência concreta. A prova de conceito, prevista no edital, é complementar, mas não substitui a comprovação documental prévia de experiência técnica.

Assim, a cláusula atende ao disposto no art. 67, I, da Lei nº 14.133/2021, ao exigir requisito estritamente necessário à garantia da execução do objeto, e não configura restrição indevida. Pelo contrário, trata-se de medida proporcional e indispensável para assegurar que a solução contratada atenda, desde o



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO - SEAD
SECRETARIA ADJUNTA DE LICITAÇÕES E COMPRAS ESTRATÉGICAS – SALIC

início, às exigências de interoperabilidade clínica, em consonância com os princípios da eficiência, vantajosidade e continuidade do serviço público de saúde.

Da Exigência de Comprovação do Protocolo Manchester

A impugnação não procede nesse ponto. O Protocolo Manchester é o método de triagem oficialmente adotado pela rede estadual de saúde, integrado ao fluxo assistencial vigente. A exigência de atestado de experiência prévia não busca restringir a competição, mas sim assegurar a aderência imediata do sistema às práticas clínicas já consolidadas, evitando retrabalhos e riscos ao atendimento emergencial. Trata-se de requisito estritamente necessário (art. 67, I, da Lei nº 14.133/2021), proporcional e compatível com o interesse público, não configurando restrição arbitrária.

Exigências de certificações internacionais

A exigência de certificação ISO no edital é plenamente válida, pois está diretamente relacionada ao objeto — implantação de sistema de prontuário eletrônico em nuvem — que envolve dados sensíveis tutelados pela LGPD e a continuidade de serviço público essencial de saúde. Nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência do TCU (Acórdão 1091/2025-Plenário), que dispõe: “É regular a exigência de certificação ISO para habilitação de licitante, com base no art. 17, § 6º, inciso III, da Lei 14.133/2021. A exigência de certificação em relação a ‘material’ e ‘corpo técnico’, referenciados no aludido dispositivo legal, pode ser entendida como a demonstração da capacidade técnica do quadro de pessoal integrada com a experiência organizacional da empresa e seus meios de produção, ou seja, a sua própria capacidade operacional (art. 67, caput e inciso III, da Lei 14.133/2021)”.

Exigência do uso de IA para faturamento e Machine Learning para Sumário Clínico

A experiência em IA/ML aplicada ao contexto do SUS é essencial tanto para a regularidade do faturamento, evitando glosas e inconsistências, quanto para a confiabilidade da timeline clínica inteligente, indispensável à continuidade do cuidado em saúde. O argumento de afronta à Súmula 263/TCU não se aplica, pois, a referida súmula veda apenas exigências desarrazoadas ou sem vínculo com o objeto, e não aquelas que, como no presente caso, estão diretamente vinculadas à complexidade e à criticidade da contratação. Nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, a exigência se mostra proporcional e necessária para garantir a adequada execução contratual e a proteção do interesse público.

b) Quanto à Impugnação da empresa MTD ASSESSORIA E SISTEMAS DE INFORMÁTICA, apresentada em 01 de setembro de 2025:

A empresa apresentou impugnação alegando vícios em quatro pontos principais:

- a) Critério de julgamento por menor preço global (agrupamento de todos os módulos do sistema).
- b) Exigência de Prova de Conceito (POC) sem roteiro prévio com critérios claros.
- c) Suposta afronta a princípios da Administração Pública (legalidade, isonomia, julgamento objetivo, entre outros).



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO - SEAD
SECRETARIA ADJUNTA DE LICITAÇÕES E COMPRAS ESTRATÉGICAS – SALIC

d) Requerimentos finais de alteração do edital, com reabertura de prazos ou, alternativamente, modificação do objeto e do procedimento.

I – DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do art. 164, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e item 10.1 do Edital, a impugnação ao edital deverá ser apresentada até 3 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública. Considerando que a sessão está prevista para o dia 04/09/2025, o prazo final para apresentação de impugnações expirava em 01/09/2025. Assim, verifica-se que a manifestação apresentada nesta data é tempestiva, razão pela qual deve ser conhecida para análise de mérito.

II - DA ANÁLISE DO PEDIDO

II.I Do critério de julgamento por menor preço global

A alegação de afronta ao art. 47 da Lei nº 14.133/2021 e à Súmula nº 247/TCU não procede. O objeto licitado – Sistema de Prontuário Eletrônico Unificado e Integrado – possui natureza técnica e funcionalmente indivisível, pois a utilidade contratada depende da integração plena entre módulos (faturamento, estoque, regulação, timeline clínica, SuperApp etc.).

O parcelamento, conquanto regra, não é absoluto, uma vez que, conforme determina o artigo 47, 1º, Lei nº 14.133/2021, não será adotado quando for tecnicamente inviável ou economicamente desvantajoso. Nesse sentido, em atenção ao artigo 18, inciso VIII, da mencionada lei, o Termo de Referência, em seu item 6.5, apresentou motivação clara para a adoção do objeto em lote único, destacando que a fragmentação da contratação acarretaria riscos de perda de padronização, falhas de interoperabilidade, aumento da complexidade na gestão contratual e prejuízo à economicidade. Assim, verifica-se que o não parcelamento foi expressamente justificado no TR, em observância à legislação vigente e à jurisprudência do TCU, não havendo qualquer irregularidade no edital.

II.II Da Prova de Conceito (POC)

A alegação de ausência de roteiro detalhado na Prova de Conceito não procede. O edital do Pregão Eletrônico nº 107/2025 estabeleceu de forma clara e objetiva os critérios da PoC, remetendo expressamente ao item 14 do Termo de Referência e ao Anexo I, que funcionam como o roteiro de avaliação. Consta, inclusive, a exigência de que a solução atinja 90% de aderência ao checklist de requisitos do Anexo I (50% da nota), bem como a realização de testes específicos — fluxo de protocolo Manchester e fluxo aleatório de atendimento (30%) e integração via HL7/FHIR com comprovação de sumário de alta em FHIR (20%). Ademais, o edital definiu previamente as condições de reprovação e atribuiu ao licitante a responsabilidade pela disponibilização da infraestrutura necessária à demonstração. Importa destacar, ainda, que os cenários práticos simulados serão apresentados apenas no momento da execução da PoC, de forma idêntica a todos os licitantes, justamente para evitar direcionamento e assegurar isonomia. Assim, verificase que a PoC foi estruturada com parâmetros objetivos, transparentes



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO - SEAD
SECRETARIA ADJUNTA DE LICITAÇÕES E COMPRAS ESTRATÉGICAS – SALIC

e previamente divulgados, em conformidade com o art. 17, §3º, e art. 5º da Lei nº 14.133/2021, inexistindo qualquer vício a justificar acolhimento da impugnação.

Ademais, a realização da PoC apenas com o licitante provisoriamente vencedor encontra respaldo no art. 17, §3º, da Lei nº 14.133/2021, que faculta à Administração exigir demonstração de funcionamento do objeto apenas daquele licitante cuja proposta se encontra em primeiro lugar. A extensão da PoC aos demais participantes, nesta fase, além de desnecessária, comprometeria a isonomia, pois permitiria que concorrentes tomassem conhecimento prévio dos cenários práticos simulados que compõem a avaliação, obtendo vantagem indevida caso fossem posteriormente convocados. Para evitar esse risco e assegurar tratamento igualitário, a Administração adotou a medida de realizar a PoC apenas com o classificado em primeiro lugar, sucessivamente chamando os demais apenas em caso de reprovação. Ademais, o procedimento será realizado em reuniões on-line, integralmente gravadas e juntadas ao processo administrativo, garantindo plena publicidade, transparência e possibilidade de fiscalização pelos órgãos de controle. Dessa forma, a opção adotada harmoniza a exigência legal de julgamento objetivo e isonômico com a necessidade de preservar a equidade entre os licitantes, inexistindo qualquer ilegalidade no edital.

II.III Da alegada afronta a princípios da Administração Pública

Quanto a esse tópico, a impugnação limita-se a invocar genericamente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, sem, contudo, apontar cláusula concreta do edital que os contrarie. A mera menção a princípios, desacompanhada da demonstração específica de qual cláusula do edital teria extrapolado os limites legais ou restringido a competitividade de forma injustificada, configura impugnação genérica, destituída de elementos aptos a ensejar alteração do instrumento convocatório.

Assim, verifica-se que a impugnação não trouxe fundamentos técnicos ou jurídicos idôneos, motivo pelo qual deve ser indeferida, mantendo-se o edital em todos os seus termos.

c) Quanto à Impugnação da empresa MV SISTEMAS DE MEDICINA DIAGNÓSTICA LTDA, apresentada em 01 de setembro de 2025:

A empresa impugnante alegou existência de irregularidade nos seguintes pontos:

1. Ausência de clareza quanto ao objeto licitado – utilização de expressões genéricas como manutenção adaptativa, customização e parametrização; e previsão de manutenção decorrente de legislação municipal.
2. Ausência de objetividade sobre adequações legais – falta de delimitação das normas que demandariam adaptações, pleiteando restrição a leis federais/estaduais.
3. Necessidade de cláusula de reajuste de preços – ausência de previsão expressa de reajuste, em afronta ao art. 92, V, da Lei nº 14.133/2021.
4. Exigência de cessão definitiva de código-fonte – incompatibilidade com a Lei nº 9.609/98 (Lei do Software) e alegada restrição à competitividade.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO - SEAD
SECRETARIA ADJUNTA DE LICITAÇÕES E COMPRAS ESTRATÉGICAS – SALIC

5. Exigências de certificações internacionais e experiência em IA/ML – exigências de ISO/IEC 27001, ISO/IEC 20000 e experiência prévia em Inteligência Artificial e Machine Learning aplicados ao SUS, reputadas restritivas.

I – DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do art. 164, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e item 10.1 do Edital, a impugnação ao edital deverá ser apresentada até 3 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública. Considerando que a sessão está prevista para o dia 04/09/2025, o prazo final para apresentação de impugnações expirava em 01/09/2025. Assim, verifica-se que a manifestação apresentada nesta data é tempestiva, razão pela qual deve ser conhecida para análise de mérito.

II - DA ANÁLISE DO PEDIDO

II.I Ausência de clareza quanto ao objeto licitado

O edital descreveu de forma precisa e objetiva, em seus anexos, no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR), os elementos essenciais da contratação, afastando qualquer margem de dúvidas sobre os conceitos adotados pela Administração para as atividades questionadas.

Manutenção adaptativa:

Conforme o item 3.1.2 do ETP e o item 33.5 do TR, a manutenção adaptativa foi definida de maneira inequívoca como sendo as adequações destinadas a acomodar o software às mudanças ocorridas em seu ambiente operacional, sem implicar em inserção, alteração ou exclusão de funcionalidades e/ou regras de negócio.

Parametrização:

Nos termos dos itens 5.27.1 e 5.41.1 do TR, a parametrização foi definida de forma com precisão como sendo a adequação funcional do Sistema Integrado de Gestão Hospitalar para atender às necessidades específicas de cada unidade de saúde, respeitando os padrões estabelecidos pela SES-MA.

Customização:

Já a customização, cujo conceito também pode ser extraído do Termo de Referência, refere-se ao processo de adaptar ou ajustar uma solução de software existente para atender às necessidades específicas de um determinado usuário ou organização. Trata-se de alterar aspectos como interfaces, fluxos de trabalho, relatórios ou funcionalidades, com o objetivo de adequar o sistema às rotinas e particularidades de operação de quem vai utilizá-lo. As etapas de customização englobam a análise e o levantamento de requisitos, a construção e atualização de artefatos de documentação e do código-fonte da aplicação, bem como a execução dos testes funcionais.

Assim, verifica-se que o edital, de forma detalhada e transparente, estabeleceu conceitos técnicos para manutenção adaptativa, parametrização e customização, eliminando riscos de interpretações divergentes pelos licitantes. Desse modo, não há qualquer prejuízo à avaliação da exequibilidade das propostas, tampouco risco de desclassificação indevida ou distorção do julgamento técnico.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO - SEAD
SECRETARIA ADJUNTA DE LICITAÇÕES E COMPRAS ESTRATÉGICAS – SALIC

II.II Ausência de objetividade sobre adequações legais

A O edital estabelece que a contratada é responsável pelas manutenções adaptativas, sem ônus para a Administração, **sempre que houver necessidade de adequar o sistema a alterações de normas e/ou regulamentos legais expedidos por órgão competente**. Isso significa que, caso a legislação estadual ou federal imponha novas exigências relacionadas ao funcionamento do sistema caberá à contratada realizar as adequações necessárias no software, garantindo a conformidade regulatória da solução. Ressalta-se que tal previsão é legítima e adequada, por assegurar a continuidade e regularidade do serviço público, além de refletir o próprio conceito de manutenção adaptativa consagrado em boas práticas de tecnologia da informação e plenamente compatível com o disposto na Lei nº 14.133/2021, que autoriza a Administração a estabelecer obrigações necessárias à preservação do interesse público e à conformidade legal do objeto contratado.

II.III Necessidade de cláusula de reajuste de preços

Incorreta a premissa da impugnação. O objeto do certame não se enquadra como serviço contínuo típico com dedicação exclusiva de mão de obra, mas sim como aquisição de licenças perpétuas de software, com serviços acessórios de implantação e suporte. Nessa hipótese, o reajuste automático previsto no art. 92, §4º, da Lei nº 14.133/2021 não é obrigatório.

II.IV Exigência de cessão definitiva de código-fonte

A cláusula em questão é estratégica e proporcional, voltada a assegurar a continuidade do serviço público essencial de saúde e a prevenir riscos de dependência tecnológica (vendor lock-in).

A cessão patrimonial de direitos sobre software encontra respaldo na Lei nº 9.609/1998, desde que haja previsão expressa. Nesse caso, o Termo de Referência previu de forma expressa em seu item 5.10 a exigência de disponibilização do código-fonte pelo fornecedor, como condição necessária para garantir a soberania tecnológica da Administração Pública e mitigar riscos de descontinuidade. Somente a detenção do código-fonte permite à Administração manter o sistema em operação, realizar adaptações futuras, atender a novas exigências regulatórias e assegurar a proteção de dados sensíveis, em conformidade com a LGPD. Trata-se de medida que reforça os princípios da eficiência, continuidade do serviço público e supremacia do interesse público.

Dessa forma, a cláusula não apenas observa a legislação vigente e a jurisprudência do TCU, como também traduz uma opção legítima e técnica da Administração, voltada à preservação do interesse público e à eficiência da gestão de sistemas críticos na área da saúde.

II.V Exigências de certificações internacionais e experiência em IA/ML

A exigência de certificação ISO no edital é plenamente válida, pois está diretamente relacionada ao objeto — implantação de sistema de prontuário eletrônico em nuvem — que envolve dados sensíveis tutelados pela LGPD e a continuidade de serviço público essencial de saúde. Nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência do TCU (Acórdão 1091/2025-Plenário), que dispõe: “É regular a exigência de certificação ISO para habilitação de licitante, com base no art. 17, § 6º, inciso III, da Lei



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO - SEAD
SECRETARIA ADJUNTA DE LICITAÇÕES E COMPRAS ESTRATÉGICAS – SALIC

14.133/2021. A exigência de certificação em relação a 'material' e 'corpo técnico', referenciados no aludido dispositivo legal, pode ser entendida como a demonstração da capacidade técnica do quadro de pessoal integrada com a experiência organizacional da empresa e seus meios de produção, ou seja, a sua própria capacidade operacional (art. 67, caput e inciso III, da Lei 14.133/2021)".

Já a experiência em IA/ML aplicada ao contexto do SUS é essencial tanto para a regularidade do faturamento, evitando glosas e inconsistências, quanto para a confiabilidade da timeline clínica inteligente, indispensável à continuidade do cuidado em saúde. O argumento de afronta à Súmula 263/TCU não se aplica, pois, a referida súmula veda apenas exigências desarrazoadas ou sem vínculo com o objeto, e não aquelas que, como no presente caso, estão diretamente vinculadas à complexidade e à criticidade da contratação. Nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, a exigência se mostra proporcional e necessária para garantir a adequada execução contratual e a proteção do interesse público.

d) Quanto à Impugnação da empresa SALUX INFORMAÇÃO EM SAÚDE S.A, apresentada em 29 de agosto de 2025:

A empresa impugnante alegou existência de irregularidade nos seguintes pontos:

- a) falhas no dimensionamento de licenças e UST, apontando risco de super ou subdimensionamento;
- b) contradição entre o modelo de licenciamento perpétuo e as exigências de hospedagem em nuvem e manutenção continuada, típicas de SaaS/laaS;
- c) ilegalidade na exigência de cessão do código-fonte;
- d) inexecuibilidade do cronograma de implantação de até 10 hospitais por mês;
- e) existência de cláusulas restritivas à competitividade;
- f) pedido de suspensão, retificação ou nulidade do edital.

II – DA ANÁLISE DO PEDIDO

II.I Dimensionamento de Licenças e UST

O quantitativo de 22.249 licenças perpétuas e 469.667 UST foi definido com base em estudos técnicos preliminares elaborados pela Administração, considerando porte, número de usuários, perfil de atendimento e experiências de mercado. A jurisprudência do TCU reconhece a validade de tais parâmetros, desde que fundamentados (Acórdão nº 2.622/2013-Plenário). Não se verifica, portanto, ilegalidade.

1. Da Estratificação de Licenças e do Racional de Dimensionamento

A alegação de que o quantitativo total de licenças foi definido por uma "fórmula genérica" e sem detalhamento por unidade de saúde é infundada e incongruente com a documentação do certame. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) estabelece a fórmula.

Licenças Estimadas = $(0,5 \times \text{Número de Leitos}) + (1,2 \times \text{Número de Usuários Nomeados})$. Essa metodologia não é arbitrária, mas sim um instrumento técnico validado que considera dois vetores essenciais para o dimensionamento em um ambiente hospitalar: a capacidade física da unidade (leitos) e a demanda efetiva por acesso do quadro funcional (usuários nomeados).



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO - SEAD
SECRETARIA ADJUNTA DE LICITAÇÕES E COMPRAS ESTRATÉGICAS – SALIC

- O fator de 0,5 aplicado ao número de leitos reflete uma prática de mercado que reconhece o revezamento de profissionais e o uso compartilhado de terminais, otimizando o custo da licença sem comprometer a operação.
- O fator de 1,2 aplicado ao número de usuários nomeados visa a garantir a disponibilidade de acesso em cenários de alta demanda, como turnos sobrepostos, atendimentos de emergência e redundância operacional.

Mais importante, o Anexo X – Lista de Licenças por Unidade do Termo de Referência refuta a tese da impugnante de falta de estratificação, pois ele detalha a quantidade de leitos e de profissionais para cada uma das 42 unidades hospitalares da rede estadual, demonstrando o cálculo individualizado e transparente, unidade por unidade. A fórmula, portanto, é um critério de cálculo, e o Anexo X é a sua aplicação prática e estratificada.

2. Da Fundamentação Técnica para Implantação e da Existência do ETP

A crítica de que as UST para implantação foram fixadas com base em "supostos benchmarks" sem um ETP é equivocada. O Termo de Referência, juntamente com seus anexos, constitui o Estudo Técnico Preliminar da contratação, que tem o objetivo de identificar a necessidade e a melhor solução do mercado para supri-la. A metodologia de dimensionamento das USTs está minuciosamente descrita, afastando qualquer alegação de falta de critério.

O Anexo IV – Serviço de Implantação específica, de forma objetiva, as atividades a serem realizadas (e.g., criação de banco de dados, migração de dados, parametrização), os fatores de complexidade (Baixa, Normal, Alta, Especialista) e a pontuação em UST correspondente a cada uma. Este detalhamento técnico-operacional desmitifica a ideia de que o cálculo foi arbitrário e comprova que cada UST corresponde a uma atividade específica e mensurável, em total consonância com a jurisprudência do TCU, que admite a adoção de metodologias de dimensionamento desde que devidamente fundamentadas.

3. Da Metodologia para Sustentação e da Estimativa de Incidentes

A tese de que o dimensionamento por "projeções estatísticas de ocorrências" é uma falha metodológica que compromete o serviço é infundada. A impugnante confunde a estimativa de volume de serviço (UST) com o critério de qualidade de serviço (SLA).

- O Termo de Referência estabelece, de forma clara, a mensuração por meio de Níveis Mínimos de Serviço (NMS) que garantem o atendimento em prazos pré-determinados, independentemente do saldo de UST.
- O dimensionamento das USTs é um mecanismo para alocação orçamentária e de esforço, permitindo que a Administração pague pelo serviço efetivamente consumido. A metodologia utilizada, baseada em projeções históricas, é uma prática consolidada em contratações de serviços de TI e atende ao princípio da economicidade, evitando o pagamento de um volume de serviços que pode não ser consumido. A alegação de que a contratada poderia condicionar o atendimento ao consumo de UST não existe, pois a garantia da continuidade do serviço é assegurada pelos SLAs, que permanecem válidos durante toda a execução contratual.

4. Da Reserva Genérica de UST e da Legalidade do Objeto



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO - SEAD
SECRETARIA ADJUNTA DE LICITAÇÕES E COMPRAS ESTRATÉGICAS – SALIC

A contestação de que a reserva de 5.000 UST para serviços não especificados viola o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 não se sustenta. O princípio da descrição precisa do objeto não se confunde com a inviabilidade de uma reserva técnica em contratos de alta complexidade. A contratação de USTs para serviços não especificados, em um certame que já detalhou a vasta maioria dos serviços, é uma prática prudente e lícita de contingência, destinada a cobrir eventuais e imprevisíveis necessidades operacionais que possam surgir durante a execução do contrato. O percentual do valor total alocado para essa reserva demonstra que se trata de uma medida de contingência, e não de uma falha na especificação do objeto, não havendo, portanto, violação ao princípio da especificidade.

5. Do Risco de Sobrepreço

A alegação de que o valor estimado do contrato, de R\$ 175,5 milhões, foi calculado sobre "premissas arbitrárias" é infundada. O valor estimado é o resultado direto da soma dos valores estimados para cada um dos itens da planilha, cujos preços unitários foram obtidos por meio de pesquisa de mercado. Essa pesquisa, devidamente documentada no processo administrativo, assegura que os preços estimados são aderentes à realidade do mercado. A impugnante não apresentou qualquer evidência concreta de sobrepreço, limitando-se a questionar a metodologia de cálculo que, como demonstrado, é técnica, transparente e legalmente amparada.

II.II Contradição do Objeto – Licenciamento Perpétuo x SaaS/laaS

O edital foi estruturado em conformidade com o artigo 18, II, da Lei 14.133/2021, tendo como finalidade a aquisição definitiva do direito de uso do software (licenciamento perpétuo), assegurando à Administração a posse jurídica do sistema, e, de forma complementar, a contratação de serviços acessórios especializados indispensáveis à sua plena utilização, tais como implantação, capacitação de usuários, suporte técnico e provisionamento em nuvem. Assim, a distinção entre o núcleo do objeto (licença perpétua) e os serviços acessórios (cloud, suporte, manutenção) é clara e juridicamente válida, inexistindo qualquer contradição. O modelo adotado harmoniza-se com os princípios da economicidade, eficiência e continuidade do serviço público, previstos na Lei nº 14.133/2021, razão pela qual o edital deve ser integralmente mantido, não merecendo acolhimento a impugnação.

II.III Exigência de Cessão de Código-Fonte

A cláusula em questão é estratégica e proporcional, voltada a assegurar a continuidade do serviço público essencial de saúde e a prevenir riscos de dependência tecnológica (vendor lock-in).

A cessão patrimonial de direitos sobre software encontra respaldo na Lei nº 9.609/1998, desde que haja previsão expressa. Nesse caso, o Termo de Referência previu de forma expressa em seu item 5.10 a exigência de disponibilização do código-fonte pelo fornecedor, como condição necessária para garantir a soberania tecnológica da Administração Pública e mitigar riscos de descontinuidade.

Somente a detenção do código-fonte permite à Administração manter o sistema em operação, realizar adaptações futuras, atender a novas exigências regulatórias e assegurar a proteção de dados sensíveis, em conformidade com a LGPD. Trata-se de medida que reforça os princípios da eficiência, continuidade do serviço público e supremacia do interesse público.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO - SEAD
SECRETARIA ADJUNTA DE LICITAÇÕES E COMPRAS ESTRATÉGICAS – SALIC

Dessa forma, a cláusula não apenas observa a legislação vigente e a jurisprudência do TCU, como também traduz uma opção legítima e técnica da Administração, voltada à preservação do interesse público e à eficiência da gestão de sistemas críticos na área da saúde.

II. IV Cronogramas Inexequíveis

O cronograma de até 10 hospitais por mês é compatível com a envergadura do projeto e destina-se a selecionar fornecedores de alta capacidade técnica. A Administração não está vinculada às limitações do mercado, mas sim ao atendimento do interesse público.

II.V Fundamentação Jurídica e Doutrinária

A alegação de cláusulas restritivas carece de apontamento concreto e específico, limitando-se a referências genéricas sem demonstrar efetivo prejuízo à competitividade. O edital prevê requisitos técnicos proporcionais à complexidade do objeto e uniformes a todos os interessados, assegurando ampla participação e observância ao princípio da isonomia.

Sendo somente esses os questionamentos apontados, fica MANTIDA abertura de sessão da licitação para às 14:30h do dia 04 de setembro de 2025.

São Luís, 02 de setembro de 2025.

Aline Pinheiro Vasconcelos
Secretária Adjunta de Licitações e Compras Estratégicas