



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

**PROCESSO N° SEAD/00082/2025**

**PREGÃO ELETRÔNICO: 155/2025**

**OBJETO:** Registro de Preços para Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de análise, desenvolvimento, manutenção, sustentação, documentação, teste de software, ciência de dados e bigdata, na forma de serviços continuados presenciais, MENSURADOS EM UST E SPRINTS ENTREGUES, com o uso de metodologias e equipes ágeis, contemplando a transferência de conhecimento e agregação tecnológica, visando a continuidade do desenvolvimento e personalização dos sistemas da ATI/MA e criação de novas soluções e sistemas de tecnologia da informação de interesse dos órgãos do Poder Executivo do Estado do Maranhão.

**IMPUGNANTE:** VINT GLOBAL TECNOLOGIA LTDA.

### **ANÁLISE DE IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA**

A empresa VINT GLOBAL TECNOLOGIA LTDA apresentou impugnações ao edital do certame em epígrafe, questionando especificamente a existência de vícios insanáveis, ilegalidades e exigências indevidamente restritivas que comprometem a legalidade, a competitividade e a formulação de propostas exequíveis, violando frontalmente a Lei n.º 14.133/2021 e os princípios basilares da licitação pública.

#### **1. Objeto Ilegalmente Amplo e Indefinido:**

A impugnante alega que o objeto da licitação, conforme o item 1.1 do Edital, abrange uma gama excessivamente ampla e heterogênea de serviços, englobando análise, desenvolvimento, manutenção, sustentação, documentação, teste de software, ciência de dados e big data, caracterizando uma aglutinação indevida de naturezas distintas sob um mesmo certame.

Essa descrição genérica e multifacetada viola o Princípio da Segregação de Itens, impedindo a participação de empresas especializadas em apenas uma das áreas exigidas, o que resulta em indevida restrição à competitividade do certame.

Além da amplitude, a metodologia de medição é contraditória e insuficiente, pois o edital exige a remuneração com base em UST E SPRINTS ENTREGUES, misturando a Unidade de



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

Serviço Técnico (UST) como métrica de esforço com a entrega de um ciclo ágil (Sprint), as quais possuem finalidades e aplicações diferentes na gestão de serviços de TI.

Se o serviço é contínuo e demanda dedicação, o regime ideal seria a alocação por Posto de Trabalho ou Duração de Prazo, não por Registro de Preços e mensuração ambígua, o que enseja a inobservância da Lei e a consequente nulidade do procedimento licitatório.

Dessa forma, a falta de clareza na definição do objeto e na escolha da métrica de remuneração impacta diretamente a formulação das propostas, onerando os licitantes com a incerteza jurídica e econômica do que está sendo, de fato, contratado.

**Análise da Impugnação:** A alegação não procede. O edital não fere o Art. 14 da Lei 14.133. O artigo estabelece quem não pode participar de licitações ou da execução de contratos públicos — ou seja, trata de vedações de participação, com o objetivo de preservar a isonomia, a moralidade e a impessoalidade nos processos licitatórios estabelecendo regras claras. Mas, levando em consideração a contextualização do questionamento passamos a esclarecer, tendo como referência os art. 40 e 47 da lei 14.133/2021, que tratam da possibilidade do parcelamento dos serviços esclarecemos que:

No caso em concreto, o Termo de Referência e o ETP demonstram que a ATI/MA opera um ecossistema com mais de 100 sistemas interdependentes, cujas atividades de desenvolvimento, sustentação, testes, documentação e ciência de dados são integradas e complementares.

A divisão do objeto geraria fragmentação operacional, aumento de custos e risco à continuidade dos serviços, além de inviabilizar e descaracterizar o modelo de Fábrica de Software com equipes ágeis, prática consolidada no setor público e muito bem fundamentada na construção do ETP. Assim, manter o objeto em lote único é uma medida amparada pelo Art. 47, inciso II da Lei 14.133, que discorre sobre o parcelamento, quando este fomenta a viabilidade técnica e vantajosidade econômica para administração pública, corroborando com o planejamento, eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos.

**2. Ausência e Omissão de Elementos Obrigatórios (ETP e Anexos):**



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

A impugnante alega que o Edital faz referência expressa à existência de um Termo de Referência (TR), mas o documento disponibilizado se apresenta como um Termo de Referência parcial, contendo apenas o sumário, a justificativa e os anexos técnicos que não substituem os estudos preliminares obrigatórios.

Em particular, o item 1.4 do Edital estabelece que, em caso de divergência, prevalecerão as especificações constantes no Termo de Referência, mas o teor integral e a versão finalizada e assinada do TR, incluindo o Estudo Técnico Preliminar (ETP) – referenciado como APÊNDICE A – e a análise de riscos, não foram devidamente anexados ao Edital, tornando-o incompleto e nulo. O Edital também falha ao citar o ANEXO F para a "Declaração de ciência e compromisso com a transferência de conhecimento" e o ANEXO M para a "Estimativa de Custos de Ferramentas Enterprise", mas não disponibiliza o conteúdo completo e formatado desses anexos, que são cruciais para a precificação da proposta e a comprovação da qualificação técnica.

**Análise da Impugnação:** A alegação não procede, especialmente considerando que o Apêndice A — Estudo Técnico Preliminar (ETP) foi incluído no edital, constando no link <https://sead.ma.gov.br/licitacoes?/2/2025>, suprimindo qualquer dúvida quanto à completude dos documentos. O art. 20 da Lei nº 14.133/2021 exige que o ETP integre o processo administrativo, não o instrumento convocatório. Ou seja, o ETP deve existir e fundamentar o planejamento, mas não há obrigatoriedade legal de que seja publicado como anexo do edital. Ainda assim, devido à complexidade do objeto, bem como em atenção ao princípio da transparência e para ampliar a publicidade, a Administração já efetivou a publicação do “Apêndice A” (ETP). Ressalta-se que todos os documentos referenciados no Termo de Referência (Anexos A, B, C, D, E e Z) já compõem integralmente o edital. Com a inclusão formal do Apêndice A – ETP, não subsiste qualquer alegação de omissão ou incompletude documental.

**3. Valor Estimado Sem Memória de Cálculo e Fontes:**

A impugnante alega que o valor total estimado da contratação é de R\$ 55.192.999,68 (cinquenta e cinco milhões, cento e noventa e dois mil, novecentos e noventa e nove reais e sessenta e oito centavos), um montante extremamente elevado que carece de uma memória de cálculo transparente e detalhada, violando a Lei.



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

O Edital e o Termo de Referência falham ao não apresentar a planilha de composição de preços completa, as cotações de mercado e as fontes de pesquisa que culminaram neste preço, limitando-se a apresentar tabelas de simulação de UST sem a devida comprovação dos custos unitários e dos salários-base.

Tal falha é potencializadora de sobrepreço e superfaturamento, pois o valor de R\$ 83,98 (oitenta e três reais e noventa e oito centavos) por UST, que fundamenta a estimativa total, não está devidamente justificado com base em uma pesquisa de mercado consistente.

Embora o Anexo Z (Composição de Custos) apresente uma tabela com a distribuição dos perfis e a quantidade de UST por mês, ele não contém o detalhamento dos Módulos 2 (Encargos e Benefícios), 3 (Provisão para Rescisão), 4 (Custo de Reposição) e 6 (Custos Indiretos, Tributos e Lucro), deixando a composição de custos incompleta e impedindo a análise da exequibilidade do preço e a comparação com os salários de mercado.

**Análise da Impugnação:** O entendimento da licitante não está correto. A Administração disponibilizou, juntamente com os documentos do Estudo Técnico Preliminar, toda a memória de cálculo e as fontes utilizadas para a formação do valor estimado, em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021. Conforme descrito no item 10 do ETP, a estimativa do valor da contratação foi elaborada com base no Mapa de Preços (Apêndice D), utilizando as propostas apresentadas pelos fornecedores consultados, conforme registrado nos Anexos O, P e Q, que reúnem as solicitações de pesquisa de preços, as respostas recebidas e a memória de cálculo completa da estimativa, incluindo a composição dos valores por UST e a análise dos custos projetados para os cinco anos. A Tabela 13 do ETP consolida o valor unitário da UST e o total anual estimado, demonstrando a compatibilidade dos preços com o mercado e a metodologia utilizada. Ressalta-se que o Apêndice A - ETP, contendo informações complementares já fora disponibilizado no link <https://sead.ma.gov.br/licitacoes/?/2/2025>, onde consta o aviso desta licitação. Dessa forma, sana-se a ausência de memória de cálculo ou de vício no valor estimado que justifique a republicação do edital.

**4. Uso Indevido do Sistema de Registro de Preços (SRP):**



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

A impugnante alega que a contratação, conforme o objeto, é de serviços continuados presenciais de análise, desenvolvimento, manutenção e sustentação de sistemas, medidos em UST e Sprints, demandando uma estrutura de equipe dedicada para a ATI/MA.

A natureza do serviço, que envolve mão de obra com dedicação exclusiva e continuidade operacional, não se enquadra nas hipóteses de utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), que se destina a demandas incertas, esporádicas ou com quantitativos variáveis, não sendo o caso de manutenção permanente de sistemas.

O SRP se justifica para compras ou serviços cuja previsão de consumo é incerta ou pulverizada, mas não para a manutenção e evolução de um portfólio de sistemas inteiro, que exige continuidade e previsibilidade de alocação de equipe.

O próprio Termo de Referência justifica a contratação pela necessidade de "assegurar a continuidade operacional" e "evolução tecnológica", o que, por definição, caracteriza um serviço contínuo e planejado, e não uma demanda incerta.

Portanto, a escolha do SRP para a contratação de um serviço que se assemelha a uma "fábrica de software" e de sustentação permanente de sistemas, cuja essência é a continuidade e a dedicação de mão de obra, é ilegal e restritiva.

**Análise da Impugnação:** A alegação não procede. O objeto da contratação não configura serviço contínuo com dedicação exclusiva, mas sim serviço por demanda, com execução mediante abertura de Ordens de Serviço e pagamento baseado em UST por Sprints entregues, sem previsão de postos fixos ou equipe alocada permanentemente. Esse modelo caracteriza uma fábrica de software típica, cuja demanda é variável, incremental e depende de priorização dinâmica, como demonstrado no ETP.

O uso do Sistema de Registro de Preços (SRP) é totalmente adequado e encontra amplo respaldo na jurisprudência do TCU, que admite sua adoção para serviços de TI cujo consumo não é previamente conhecido e cuja execução se dá sob demanda. A Administração Pública Federal, inclusive, utiliza SRP para a contratação de fábricas de software no âmbito do SISP.



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

Ademais, o art. 84 da Lei nº 14.133/2021, citado pela impugnante, trata exclusivamente da vigência da ata, não das hipóteses de utilização do SRP, inexistindo na legislação qualquer vedação à sua aplicação para serviços de desenvolvimento e sustentação de software por demanda. Entretanto, conforme o anexo III do Edital que trata da minuta do contrato, em sua cláusula quinta: do prazo de vigência

O contrato vigorará por 12 (doze) meses, contados a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, até o limite de 120 (cento e vinte) meses, desde que comprovado que a prorrogação assegura a obtenção de condições mais vantajosas para a Administração, nos termos do Art. 106, §1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Assim, conforme já comprovado a escolha pela modalidade de Registro de Preços está fundamentada tecnicamente no planejamento, na variabilidade das necessidades dos órgãos atendidos pela ATI/MA e na busca pela eficiência administrativa, inexistindo ilegalidade ou restrição à competitividade.

Conforme retificação do Termo de Referência, no Item 1.1.2 traz a seguinte redação “Para fins deste Termo de Referência, os serviços continuados caracterizam-se pela recorrência da demanda e pela execução por resultado, não implicando dedicação exclusiva, alocação de mão de obra ou controle de jornada.”

**5. Restrição aos Benefícios de ME/EPP Sem Justificativa Válida:**

A impugnante alega que o item 3.1 do Edital afirma que não serão aplicados os benefícios previstos em lei (item exclusivo, cota reservada e subcontratação) para Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Microempreendedores Individuais (MEI), sob a simplória alegação de que isso "não apresenta vantajosidade para a Administração Pública neste caso em concreto, podendo representar prejuízo na prestação do serviço". Essa justificativa é genérica e desprovida de qualquer estudo técnico que comprove o risco ou a desvantagem da aplicação do regime diferenciado.

A mera suposição de "prejuízo na prestação do serviço", sem um estudo de viabilidade ou um parecer técnico que demonstre a incompatibilidade da divisão em itens ou da cota



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

reservada com o objeto, não cumpre o requisito de justificativa, conforme o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União (TCU). Ademais, a Lei exige que a não aplicação dos benefícios esteja acompanhada de uma fundamentação técnica que demonstre a inviabilidade de parcelamento ou a não obtenção de vantajosidade, o que não foi apresentado no Edital. A vedação sumária e desmotivada é uma restrição indevida à participação, ferindo os princípios da isonomia e da competitividade.

**Análise da Impugnação:** A alegação não procede. O edital fundamenta corretamente, no item 3.1, a não aplicação dos benefícios de ME/EPP, com base no art. 11, inciso II, da Lei Estadual nº 10.403/2015, que autoriza a exclusão do tratamento diferenciado quando sua adoção puder representar desvantajosidade ou prejuízo à prestação do serviço. Trata-se de norma específica aplicável ao Estado do Maranhão e devidamente observada pela Administração.

O objeto licitado constitui **lote único**, de elevado valor e natureza crítica, envolvendo serviços integrados de desenvolvimento, sustentação, testes, documentação, ciência de dados e big data para um ecossistema de mais de cem sistemas interdependentes. A divisão do objeto para fins de exclusividade ou reserva de cotas criaria fragmentação técnica, riscos operacionais e perda de padronização metodológica, o que comprometeria diretamente a continuidade e a qualidade dos serviços prestados.

O Estudo Técnico Preliminar (que já foi disponibilizado como **Apêndice A**) apresenta a motivação técnica que inviabiliza o fracionamento ou a adoção de cotas, demonstrando que o modelo de fábrica integrada é essencial para a execução eficiente do contrato. Assim, a decisão do edital é devidamente motivada e encontra respaldo legal atendendo ao princípio da eficiência, com isso, inexistindo qualquer violação à legislação federal ou à jurisprudência do TCU.



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

Portanto, a UST é uma unidade de esforço técnico que não pode ser fracionada entre múltiplos fornecedores sem comprometer a integridade, padronização e continuidade dos serviços, razão pela qual não se aplica a reserva de cota ME/EPP (arts. 47 e 48 da LC 123/2006), assim, **não havendo ilegalidade**, devendo ser mantida a previsão editalícia que afasta, de forma motivada e proporcional, a aplicação dos benefícios destinados às ME/EPP.

**6. Exigência Ilegal de Desclassificação por Endereço de IP**

A impugnante alega que o item 2.1.5.1 do Edital estabelece uma cláusula que determina a desclassificação das licitantes que possuam o mesmo endereço de IP, sob a alegação de que isso se daria "nos termos da legislação que disciplina a matéria, conforme inciso I do art. 13º da Lei n.º 14.133, de 2021". Essa exigência é flagrantemente ilegal e inconstitucional, pois o endereço de IP é um dado técnico de conexão que, por si só, não comprova a existência de fraude ou conluio entre os licitantes.

A simples identificação de IPs idênticos pode ocorrer em decorrência de redes corporativas, acessos remotos via VPNs ou provedores de internet compartilhados, não se confundindo com a prática de ilícito. A adoção de uma regra tão restritiva viola o Princípio da Competitividade (art. 37, XXI, da CF e art. 14 da Lei n.º 14.133/2021) e, ao citar o art. 13, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021, o Edital faz uma interpretação extensiva e incorreta do dispositivo legal, que trata da vedação de participação de autores de anteprojeto ou projeto básico, e não da coibição de fraude por meio de IPs.

**Análise da Impugnação:** A alegação procede parcialmente. O compartilhamento de endereço de IP, por si só, não configura fraude e não pode gerar desclassificação automática. O art. 13 da Lei nº 14.133/2021 não autoriza esse tipo de presunção, razão pela qual o item 2.1.5.1 será ajustado.

A Administração esclarece que o controle de IP é uma ferramenta legítima de auditoria, mas deve ser tratado apenas como **indício**, sujeito à verificação técnica e à garantia do



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

contraditório, nunca como prova conclusiva. Assim, a redação será revisada para assegurar que a eventual coincidência de IP resulte apenas na abertura de procedimento de apuração, e não em desclassificação imediata.

**7. Exigências Abusivas e Restritivas de Qualificação Técnica:**

A impugnante alega que o item 14.1.1 do Termo de Referência, ao tratar da Qualificação Técnica, impõe exigências excessivas e desnecessariamente restritivas à competitividade, como a comprovação de aptidão com o uso de metodologias ágeis específicas (Scrum, Kanban, SAFe) e métricas de mensuração de esforço (UST, Ponto de Função ou equivalente) em atestados.

Embora a Administração possa exigir experiência, a imposição de ferramentas e métodos de gestão específicos, que não são o produto final do serviço, onera e restringe a participação de empresas que utilizam metodologias igualmente eficazes e reconhecidas pelo mercado. Ademais, o edital exige a apresentação de Declaração de infraestrutura técnica comprovando a posse de "ambientes de desenvolvimento, ferramentas de versionamento, automação de testes e pipelines de CI/CD", o que extrapola os limites da comprovação de capacidade técnico-operacional e invade a esfera de organização interna da licitante.

O item 14.1.2.1 exige que os atestados demonstrem a execução de serviços correspondentes a, no mínimo, 30% (trinta por cento) do volume ou escopo total estimado desta contratação, referindo-se ao quantitativo de Unidades de Serviço Técnico (USTs). Essa exigência de comprovação de volume em UST, uma métrica específica e não universal de mensuração de software, é restritiva, devendo ser admitida a comprovação por meio de quantitativos ou métricas internacionalmente aceitas, como o Function Point (PF), sem a limitação de 30% que penaliza empresas de menor porte.



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

**Análise da Impugnação:** A alegação não procede. As exigências de qualificação técnica previstas no edital são compatíveis com a complexidade e a criticidade do objeto, não configurando restrição indevida.

O edital não exige atestado único ou experiência integral, ao contrário, permite a **comprovação por meio de múltiplos atestados**, desde que sendo da mesma métrica conforme a Lei 14.133/2021 permite exigir experiência anterior compatível em quantidades, nos termos do art. 67, §1º, I.

A diversidade tecnológica mencionada reflete a realidade dos sistemas mantidos pela ATI/MA, devidamente descrita no Estudo Técnico Preliminar (Apêndice A) sendo legítima a exigência de experiência compatível com o ambiente em que a futura contratada atuará. Tais requisitos têm por finalidade assegurar a execução adequada do contrato, cujo valor e criticidade demandam a comprovação mínima de capacidade técnica, mencionada no item 24 do Termo de Referência Retificado, sem impedir a participação de nenhum porte empresarial.

Quanto da Súmula TCU 263, mencionada, ela garante a exigência mínima proporcional à complexidade/dimensão do objeto, portanto, é razoável dentro do próprio entendimento a exigência mínima de comprovação técnica entre 20% e 40% do objeto e neste caso, o edital prevê um percentual razoável dentro deste intervalo, que é de 30%, logo também ficando abaixo do limite de 50% permitido pela Lei 14.133/21. Assim, as exigências são **proporcionais, fundamentadas e necessárias**, inexistindo abuso ou restrição à competitividade.

**8. Exigências Abusivas e Restritivas de Qualificação Técnica:**

A impugnante alega que o item 8.11.2, que trata da Qualificação Econômico-Financeira, exige a apresentação de Balanço patrimonial e demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais. Embora a Lei n.º 14.133/2021 preveja a possibilidade de exigir balanços, a jurisprudência do TCU e a prática administrativa consolidada indicam que a



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

exigência deve ser limitada ao último exercício social, sob pena de incorrer em excesso de formalismo e restrição indevida à participação.

A exigência de balanços de dois exercícios sociais não se alinha com o princípio da simplificação e da agilidade processual, onerando desnecessariamente os licitantes e não acrescentando, de forma proporcional, à garantia da boa execução do contrato, que deve ser garantida pelo último balanço aprovado e exigível.

**Análise da Impugnação:** A alegação não procede. A exigência prevista no item 8.11.2 está integralmente alinhada ao art. 69, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que determina expressamente a apresentação do **balanço patrimonial, demonstração do resultado do exercício e demais demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais**. Trata-se de requisito legal obrigatório, não podendo ser reduzido ou flexibilizado pela Administração.

A interpretação apresentada pela impugnante — de que deveria ser exigido apenas o último exercício social — decorre de entendimentos aplicáveis ao regime da Lei nº 8.666/1993, atualmente revogada. A Lei nº 14.133/2021 atualizou a disciplina da habilitação econômico-financeira e passou a exigir, de forma clara, a análise dos dois exercícios, a fim de garantir avaliação mais robusta da capacidade financeira dos licitantes, especialmente em contratações de grande vulto e alto risco operacional, como a presente.

Ressalte-se que a exigência **não restringe a competitividade**, uma vez que empresas com menos de dois exercícios sociais podem apresentar as demonstrações existentes, conforme admite a própria legislação. Assim, o edital observa rigorosamente o texto legal e não há motivo para alteração do item 8.11.2.

**9. Exigência de Índices Financeiros Excessivos (ILC, ILG  $\geq$  1 e IEG  $\leq$  0,50):**



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

A impugnante alega que o item 8.11.2, alínea "a", do Edital impõe o cumprimento cumulativo de índices de liquidez e endividamento (ILG, ILC  $\geq$  1,00 e IEG  $\leq$  0,50) como condição para a comprovação da boa situação financeira da empresa. A exigência de liquidez e endividamento nesses patamares, notadamente para o ILC (Índice de Liquidez Corrente) e ILG (Índice de Liquidez Geral) maiores ou iguais a 1,00, é historicamente criticada pelo TCU para contratações de serviços de natureza predominantemente intelectual e tecnológica, como a fábrica de software.

A imposição de índices rígidos, sem uma justificativa técnica e econômica clara que demonstre a aderência desses parâmetros ao objeto licitado, restringe indevidamente a participação de startups e empresas de TI especializadas, as quais podem ter índices ligeiramente abaixo dos exigidos. Portanto, a exigência é abusiva, devendo ser demonstrada a sua estrita necessidade para a garantia da execução do contrato, sob pena de violação do art. 67, caput, da Lei n.º 14.133/2021, retromencionada.

**Análise da Impugnação:** A alegação não procede. Os índices econômico-financeiros estabelecidos no edital são compatíveis com o porte, o risco e a relevância do objeto, cujo valor estimado supera R\$ 55 milhões, envolvendo serviços essenciais e sistemas de missão crítica. Os parâmetros exigidos — ILC e ILG iguais ou superiores a 1, e IEG igual ou inferior a 0,50 — representam níveis mínimos de saúde financeira, amplamente utilizados na Administração Pública e no mercado, não configurando critérios excessivos ou restritivos.

A Lei nº 14.133/2021 autoriza expressamente a definição de coeficientes e índices objetivos no edital (art. 69), desde que justificados no processo, o que foi devidamente atendido pelo Estudo Técnico Preliminar e pelo Termo de Referência. Além disso, o Tribunal de Contas da União, em múltiplos precedentes, admite a adoção de índices mais conservadores em contratações de grande vulto e alto risco operacional, como forma de mitigar riscos de inexecução contratual.



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

Em relação ao entendimento do TCU, trazemos a Súmula 289 do TCU, que trata dos índices ILC e ILG, a mesma expressa que são adequados e recomendáveis para as contratações de Tecnologia da Informação e Comunicação porque garantem continuidade e mitigam os riscos de serviços especializados e dependentes de equipe. Em relação ao valor definido,  $ILC \geq 1,0$  e  $ILG \geq 1,0$  são razoáveis e tecnicamente justificados, conforme fórmulas detalhadas no Termo de Referência. Estes mesmos valores inclusive são referenciados pelo próprio TCU como padrão.

Contudo, tais parâmetros não restringem a competitividade, pois, refletem apenas a capacidade financeira mínima necessária para garantir a execução adequada do contrato. Assim, as exigências são proporcionais, justificadas e plenamente legais, não havendo razão para revisão ou supressão dos índices fixados no edital.

**10. Critério de Julgamento "Menor Preço Global" Inadequado:**

A impugnante alega que o Edital adota o critério de julgamento de MENOR PREÇO GLOBAL (item 1.6.1 e 1.7.1) para um objeto que congrega uma diversidade de serviços e perfis profissionais com complexidades distintas. O objeto, por envolver o desenvolvimento, a sustentação de sistemas legados, a implantação de Inteligência Artificial (IA) e a gestão de big data, possui natureza eminentemente técnica e intelectual, onde a qualidade e a expertise são fatores de risco mais relevantes do que o preço isolado. O critério de Menor Preço Global é inadequado e pode comprometer a qualidade técnica da solução, pois incentiva o descarte de custos ou a subdimensionamento dos encargos sociais e da qualificação do pessoal para reduzir o valor final, resultando em propostas inexequíveis ou serviços de baixa qualidade.

**Análise da Impugnação:** A alegação não procede. O critério de julgamento por “menor preço global” é plenamente adequado ao objeto licitado, que consiste em um **lote único e indivisível**, estruturado sob o modelo de fábrica de software, com execução integrada de desenvolvimento, sustentação, testes, documentação, ciência de dados e big data. Todos



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

esses serviços são mensurados por métricas padronizadas (UST e Sprints) e executados dentro de um mesmo fluxo produtivo, conforme demonstrado no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência.

A Lei nº 14.133/2021 autoriza o julgamento por menor preço sempre que o objeto for padronizado e não comportar fracionamento, o que é exatamente o caso.

A jurisprudência do TCU respalda utilizar o menor preço global em contratação de fábrica de software cuja métrica de medição seja UST. Inclusive, esta prática é dominante nas contratações do governo Federal, Estados e Municípios tendo como referência a IN SGD/ME 94/2022. O TCU entende também que tal critério é usual e adequado porque o objeto em questão trata de execução sistêmica e contínua, a operação exige uniformidade de padrões, versionamento, qualidade de código e a UST é considerada uma métrica homogênea, tornando contrato globalmente mensurável.

Portanto, mesmo Técnica e Preço sendo um método factível para esta modalidade contratação, o TCU entende como a metodologia mais usual menor preço global, assim, esta administração Estadual continuará com o referido critério, pois, tomou como base todas as referências já mencionadas e detalhadas. Além do mais, adotar outro critério implicaria em aumento de risco operacional e contrariedade ao planejamento registrado no ETP. Com isso esta metodologia atende aos princípios da objetividade, competitividade e eficiência, devendo ser mantido.

**11. Prazos Insuficientes e Ilegítimos para Apresentação de Documentos:**

A impugnante alega que o Edital estabelece prazos exíguos e irrazoáveis para a apresentação de documentos e propostas ajustadas, esses prazos, sobretudo o de duas horas para o envio da proposta adequada após a negociação, são manifestamente insuficientes e ilegítimos, pois a elaboração de uma proposta técnica e comercial complexa, ajustada ao lance vencedor e com o detalhamento exigido no Termo de Referência, demanda tempo considerável e a intervenção de diversos setores da empresa.



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

A exigência de um prazo tão exíguo inviabiliza a diligência necessária para a conferência e o ajuste de toda a documentação, forçando as licitantes a incorrerem em risco de erro ou falha formal. A Administração deve garantir um prazo mínimo de 24 horas, ou período superior, para que o licitante vencedor possa, com a segurança jurídica e a profundidade técnica necessárias, elaborar e enviar a proposta adequada e os documentos complementares, especialmente considerando a complexidade técnica do objeto (serviços de TI especializados).

**Análise da Impugnação:** A alegação não procede. Os itens 6.20.3 e 6.20.4 do edital estão em consonância com a IN/SEGES/ME nº 73/2022 em seu art. 29 § 2º, que dispõe: “O edital de licitação deverá estabelecer o prazo de, no mínimo, duas horas, prorrogável por igual período, contado da solicitação do agente de contratação ou da comissão, quando o substituir, no sistema, para envio da proposta e, se necessário, dos documentos complementares, adequada ao último lance ofertado.” (IN/SEGES/ME nº 73/2022, art. 29 § 2º). No entanto, o prazo exigido é perfeitamente legítimo e legal.

**12. Contratação de Mão de Obra Disfarçada de Fábrica de Software  
(Incompatível com SRP):**

A impugnante alega que a descrição do objeto exige a prestação de serviços na forma de serviços continuados presenciais, medidos em UST e Sprints, e contempla a continuidade do desenvolvimento, manutenção e sustentação de sistemas. Tal configuração, que demanda alocação de equipe técnica com estabilidade e permanência, caracteriza, na prática, a contratação de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, ainda que sob a roupagem de "Fábrica de Software" e "equipes ágeis".

O Termo de Referência reforça essa caracterização ao detalhar as responsabilidades dos perfis profissionais e ao exigir que o serviço seja executado prioritariamente nas instalações do CONTRATANTE, com horário de prestação de serviços em dias úteis, com carga horária mensal de 160 horas por profissional. A alocação de profissionais em local



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

e horário fixos, dedicados aos projetos da ATI/MA, configura a terceirização de mão de obra. A contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra é vedada pelo Sistema de Registro de Preços (SRP), uma vez que o SRP é voltado a demandas incertas ou flutuantes, e não à manutenção de uma equipe técnica permanente para a gestão e evolução do portfólio de sistemas da ATI/MA. A adoção do SRP, neste caso, viola a sua finalidade legal e a vedação de contratação de equipe permanente.

**Análise da Impugnação:** A alegação procede parcialmente. O item 6.2 do Apêndice A(ETP) esclarece que, em todo o texto elaborado no ETP, as referências a horas dos profissionais estão exclusivamente direcionadas ao cálculo da mensuração da métrica de UST's por Sprints entregues. As entregas de cada profissional refletem o esforço estimado em USTs, independentemente da jornada de trabalho nominal adotada, a qual se entende, para fins de composição de custos do possível futuro contrato, ser de 160 (cento e sessenta) horas mensais, distribuídas em jornadas diárias de 8 (oito) horas, realizadas nos turnos matutino e vespertino, observados os intervalos legais.

Para fins de exequibilidade as menções e cálculos que tratam das 120 (cento e vinte) horas representam o esforço produtivo padrão considerado para a estimativa de USTs e são utilizadas unicamente para efeito de mensuração dos cálculos de pagamento em UST, garantindo a correta apuração do valor devido das entregas das Sprints, conforme disposto no ANEXO I, que trata do Catálogo de Serviços onde há a mensuração das horas previstas para execução das atividades.

Contudo o Termo de Referência Retificado, no seu Item 6 trará uma melhor interpretação do objeto, para os licitantes, que se trata da contratação de fábrica de software e não de terceirização de mão de obra especializada.

**13. Ausência de Definição de Níveis Mínimos de Serviço (SLA):**

A impugnante alega que, embora o Edital e o Termo de Referência mencionem a necessidade de cumprimento de Níveis Mínimos de Serviço (NMS), conforme o ANEXO K,



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

as definições são vagas e insuficientes para garantir a qualidade da execução, sem detalhar os Acordos de Nível de Serviço (SLAs) de forma clara e objetiva para as diversas atividades contratadas.

O anexo K apenas lista indicadores, mas não estabelece os níveis de serviço em si para a maioria das atividades de desenvolvimento, manutenção e sustentação. A correta definição dos Níveis de Serviço (SLAs) é obrigatória para serviços de natureza continuada, com o objetivo de monitorar a qualidade e o desempenho da contratada, permitindo a aplicação de glosas e penalidades de forma objetiva. A ausência de SLAs claros e mensuráveis para o suporte, a resolução de incidentes e os tempos de resposta em ambientes de sustentação, por exemplo, impede a gestão eficaz do contrato.

**Análise da Impugnação:** A alegação não procede. Os níveis mínimos de serviço (SLAs) e os indicadores de gestão encontram-se definidos no **item 6.16 do Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, que foi disponibilizado como **Apêndice A** do edital, no link <https://sead.ma.gov.br/licitacoes?/2/2025>. O ETP apresenta os indicadores de desempenho, padrões mínimos de qualidade, métricas de conformidade e parâmetros necessários para avaliação da execução contratual, atendendo ao que exige a Lei nº 14.133/2021 quanto ao planejamento da contratação.

**14. Ausência de Plano de Transição / Desmobilização:**

A impugnante alega que o Edital trata da Assistência ao Final do Contrato e do Encerramento Contratual, mas falha ao não exigir um Plano de Transição ou Desmobilização detalhado, que é obrigatório para serviços contínuos com tecnologia da informação. A única menção é que a CONTRATADA deverá elaborar um "Plano de Transição Contratual em até 3 (três) meses a contar da data de notificação por escrito", o que não substitui a exigência de que esse plano seja um requisito do Termo de Referência para a licitação.



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

A ausência do Plano de Transição como elemento obrigatório do planejamento e da proposta técnica inviabiliza a garantia de continuidade dos serviços ao término do contrato, seja por fim de vigência, rescisão ou não renovação. O risco de descontinuidade, interrupção de sistemas e perda de conhecimento é elevado, ferindo o princípio da eficiência e da segurança jurídica. Para serviços de alta criticidade, como o desenvolvimento e a sustentação de sistemas de TI da ATI/MA, o Plano de Transição deve ser um requisito da proposta técnica, detalhando o repasse de conhecimento, a entrega de código-fonte, a documentação e o treinamento da nova equipe ou dos servidores, conforme a Lei n.º 14.133/2021.

**Análise da Impugnação:** A alegação não procede. O Edital prevê de forma expressa o **item 22**, que disciplina totalmente a transferência de conhecimento e a desmobilização contratual. O item 22 estabelece: (i) estratégias formais de transferência de conhecimento acompanhadas pelos indicadores do **Anexo F**; (ii) obrigação da contratada de transferir integralmente todo o conhecimento técnico e informações até o término do contrato; (iii) avaliação desse cumprimento pelos indicadores do **Anexo K**, inclusive com possibilidade de glosas; (iv) realização da transição sem custos adicionais; e (v) cronograma, formato e registros formais das atividades de transição previamente aprovados pelo contratante, por meio de **sprints**, alinhadas ao modelo de fábrica de software contratado.

Ademais, cabe destacar que o **item 6.4 do Apêndice A - ETP** evidencia que as entregas ocorrerão de forma contínua e incremental, tudo isso mediante o emprego de metodologias ágeis e equipes multidisciplinares, garantindo rastreabilidade, transparência e plena absorção do conhecimento pela Administração ao longo da execução contratual.

**15. Exigência Abusiva de Atestados para Tecnologias Específicas e Plataformas:**

A impugnante alega que o ANEXO B (Portfólio de Sistemas) e o ANEXO A (Tecnologia e Ferramentas) do Termo de Referência listam uma quantidade excessiva e variada de



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

linguagens de programação, frameworks e bancos de dados (ex: Java, PHP, JavaScript, Python, Dart, Cobol, Natural, Oracle, PostgreSQL, MySQL, ADABAS, entre outros). Embora a ATI/MA possua um parque tecnológico diversificado, o Edital não justifica a necessidade de que um único fornecedor comprove experiência em todas essas tecnologias em seus atestados.

A exigência de que o licitante comprove expertise em uma lista exaustiva e heterogênea de tecnologias (que vão de linguagens modernas como Dart/Flutter a legadas como Cobol/Natural/ADABAS) em um único atestado ou na soma deles, é desproporcional e restritiva. Essa prática exclui empresas altamente qualificadas que são especialistas em um subconjunto das tecnologias e inviabiliza a contratação de especialistas, violando o art. 67 da Lei n.º 14.133/2021.

**Análise da Impugnação:** A alegação não procede. O edital não exige que o licitante comprove experiência em todas as tecnologias listadas nos Anexos A e B, tampouco requer a apresentação de atestado único que contenha a totalidade das linguagens, frameworks ou bancos de dados utilizados pela ATI/MA. A comprovação da capacidade técnica pode ser realizada por meio da soma de atestados, desde que demonstrada a pertinência e compatibilidade com o objeto, admitindo-se a habilitação por similaridade tecnológica, o que está em conformidade com o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União – TCU (Acórdão nº 2622/2013 – Plenário), que reconhece a possibilidade de comprovação de aptidão técnica mediante apresentação de múltiplos atestados complementares.

A diversidade tecnológica apresentada no Termo de Referência reflete o parque real de sistemas mantidos pela ATI/MA, sendo legítimo exigir experiência mínima compatível com o ambiente tecnológico, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, garantindo que o contratado possua capacidade para atender às necessidades do órgão sem impor restrição indevida à competitividade.



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

Importa registrar que a exigência de experiência em um conjunto mais amplo de tecnologias não é requisito para habilitação, mas sim elemento a ser aferido e atendido ao longo da execução contratual, conforme a demanda e os serviços desenvolvidos.

**16. Sanções sem Tipicidade e Proporcionalidade:**

A impugnante alega que o Edital prevê um rol de Infrações Administrativas e Sanções (Cláusula 16.1 e seguintes), mas o faz de forma genérica e sem estabelecer a devida gradação entre a gravidade da falta e a penalidade aplicável, violando o princípio da tipicidade e da proporcionalidade. Por exemplo, a multa pode variar de 0,5% a 30% do valor do contrato licitado para diversas infrações (Cláusula 16.4), o que confere à Administração uma discricionariedade excessiva e insegurança jurídica ao contratado.

As sanções de impedimento de licitar e contratar (máximo de 3 anos para o Estado do Maranhão) e declaração de inidoneidade (com duração indefinida até a reabilitação), apesar de previstas na Lei, carecem de critérios objetivos no Edital para a sua aplicação, sendo a escolha entre a mais leve (advertência) e a mais grave (inidoneidade) deixada à livre interpretação, o que é inaceitável. O art. 156 da Lei n.º 14.133/2021 exige que as sanções sejam aplicadas "garantida a prévia defesa e observado o devido processo legal", mas a previsão genérica no Edital não cumpre o dever de clareza e de previsibilidade do regime sancionatório.

**Análise da Impugnação:** A alegação não procede. O regime de sanções previsto no edital reproduz fielmente os Arts. 156 a 159 da Lei n.º 14.133/2021, os quais estabelecem o rol de penalidades, a necessidade de prévia defesa, a motivação da decisão e os critérios que devem ser observados na aplicação das penalidades. A legislação não exige que o edital estabeleça tabela prévia de infrações classificadas em leves, médias ou graves, tampouco a vinculação automática de determinados percentuais de multa a cada hipótese. A proporcionalidade é analisada no âmbito do processo administrativo sancionador, conforme determina o art. 156, §1º.



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

A previsão de multa descrita no item 16.4 do edital, é variável entre 0,5% e 30% não implica discricionariedade indevida, pois sua aplicação depende de processo formal, com contraditório, ampla defesa e decisão motivada, exatamente como determina a Lei. Trata-se de prática amplamente adotada pela Administração Pública e reconhecida pelo TCU como legítima, desde que observados os critérios legais no caso concreto. Dessa forma, o edital cumpre integralmente o regime jurídico aplicável, não havendo qualquer ilegalidade ou ausência de proporcionalidade que justifique alteração das cláusulas sancionatórias.

**17. Prazos de Recurso e Defesa em Desacordo com a Lei:**

A impugnante alega que o Edital e o Termo de Referência definem prazos para a apresentação de recursos e defesas que contrariam a Lei n.º 14.133/2021. Por exemplo, o item 11.3 do Edital estabelece o prazo recursal de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata. Embora o prazo de 3 dias úteis esteja correto para o recurso, o Edital falha em não detalhar a forma de intimação dos atos, a qual deve garantir a publicidade e a ciência plena dos licitantes, sob pena de viciar o prazo.

Além disso, o Edital impõe o prazo de 10 minutos para a manifestação da intenção de recorrer após a declaração do vencedor, o que é exíguo e restritivo, devendo ser estendido para garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa. A correta aplicação da Lei exige que o Edital defina, de forma clara, o momento e a forma de intimação de todos os atos. O prazo de 10 minutos para manifestação imediata da intenção de recorrer é uma restrição desnecessária, bastando que o licitante registre o recurso no prazo legal.

**Análise da Impugnação:** A alegação não procede. A IN/SEGES/ME n° 73/2022 em seu art. 40, disciplina que o prazo para intenção de recorrer não poderá ser inferior a 10 minutos, sendo assim o texto presente no edital se encontra em devido acordo com a legislação vigente.

**18. Exigência de Documentos na Habilitação que Deviam ser Pós-Julgamento:**



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

A impugnante alega que o Edital, embora mencione a inversão de fases (habilitação posterior ao julgamento), exige que o licitante vencedor apresente "os documentos relativos à regularidade fiscal" somente em momento posterior ao julgamento das propostas (item 4.2.2). Contudo, no item 8.10 (Regularidade Fiscal, Social e Trabalhista), ele lista uma série de provas de regularidade (Fazenda Nacional, FGTS, Justiça do Trabalho, Fazenda Estadual e Municipal). A Lei Complementar n.º 123/2006, aplicável ao certame por ser de interesse de ME/EPP, determina que a regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de contratação, e não como condição para participação ou habilitação.

A exigência das certidões fiscais (item 8.10) na fase de habilitação, mesmo que posterior ao julgamento, é ilegal para ME/EPP, que possui o direito de apresentar os documentos com restrição e de ter prazo para a regularização (até 5 dias úteis, conforme o item 2.3.1). A conjugação dos itens 4.2.2, 8.10 e 191 cria uma insegurança jurídica para as ME/EPP, pois as regras de prioridade e flexibilização da regularidade fiscal não estão claras.

**Análise da Impugnação:** Em relação ao ponto levantado, observo que não foram indicados quais documentos estariam sendo exigidos de forma antecipada pelo edital. Conforme previsto na Lei nº 14.133/2021, a apresentação da documentação de habilitação ocorre apenas após o julgamento das propostas, pelo licitante mais bem classificado, e o edital segue exatamente esse procedimento.

Os documentos mencionados na seção de habilitação correspondem às exigências legais aplicáveis e são solicitados na fase correta, sem antecipação ou ampliação de obrigações. Dessa forma, verifico que o edital está alinhado às normas vigentes, não havendo necessidade de ajustes quanto a esse aspecto.

**19. Limitação à Alteração do Objeto (Acréscimos e Supressões):**

A impugnante alega que o Termo de Referência, em sua Cláusula 15.7 (e Cláusula Vigésima Quinta da Minuta do Contrato), estabelece a obrigação de o contratado aceitar acréscimos



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

ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do Contrato, mas faz uma ressalva ao final do parágrafo: "O limite para o acréscimo será de 50% (cinquenta por cento)". Essa contradição interna sobre o limite de acréscimo (25% ou 50%) gera insegurança jurídica e confunde os licitantes quanto ao limite máximo de variação contratual, ferindo o princípio da clareza e da vinculação ao instrumento convocatório. Além disso, a Lei n.º 14.133/2021 estabelece que o limite de 50% é aplicável exclusivamente para o acréscimo de reformas de edifício ou de equipamento, conforme art. 125, §1º, ao passo que o limite de 25% aplica-se aos demais casos (serviços e compras), incluindo os de TI.

**Análise da Impugnação:** A alegação procede parcialmente. Primeiramente não existe a cláusula 15.7 no termo de referência e sim item 15.7 do Edital. Todavia, o entendimento correto para este questionamento é o que está exposto na cláusula vigésima quinta, da minuta do contrato que traz na íntegra o artigo 125 da Lei 14.133/21.

*O artigo dispõe que:*

**Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).**

Quanto ao limite de até 50% a Lei supracitada é clara que se trata especificamente para reforma de edifício e equipamentos que não é o objeto desta contratação. Portanto, será publicado um novo edital, onde haverá o ajuste do item 15.7 do Edital para que o mesmo disponha exatamente do exposto da cláusula vigésima quinta, da minuta do contrato.

**20. Inadequação na Exigência de Balanço para "Boa Situação Financeira":**



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

A impugnante alega que o Edital exige a comprovação da "boa situação financeira" com a apresentação do Balanço Patrimonial e o atendimento de índices, mas permite que as empresas que apresentarem resultado menor do que o exigido possa comprovar capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação (item 8.11.3).

Embora a Lei n.º 14.133/2021 preveja essa possibilidade, a Administração Pública deve justificar, no processo de planejamento, o percentual de capital social ou patrimônio líquido exigido, que não pode ser superior a 10% sem motivo técnico. No caso em tela, o Edital apenas repete a previsão legal, sem um estudo que justifique a exigência do limite máximo de 10% (dez por cento) sobre os mais de R\$ 55 milhões estimados. A exigência de comprovação de capital social ou patrimônio líquido deve ser uma medida excepcional, aplicada apenas se os índices de liquidez forem insuficientes para garantir a execução, e deve ser acompanhada de justificativa do percentual (no máximo 10% sobre o valor estimado).

**Análise da Impugnação:** A alegação procede parcialmente. O texto do edital deixa aberto para uma interpretação ambígua, mas está em acordo com o art. 69, §4º, da Lei nº 14.133/2021, nessa situação, caso a licitante não atenda aos índices estabelecidos no edital poderá comprovar sua qualificação econômico-financeira mediante apresentação de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação. Sendo assim, será publicado o novo edital contendo o texto reformulado.

**21. Cobrança de Atividades de Líder Técnico e Reuniões como Serviço (UST):**

A impugnante alega que o Termo de Referência (ANEXO W - Catálogo de Serviços) prevê a cobrança, por meio de UST, de atividades que são inerentes à gestão e ao acompanhamento do projeto e não deveriam gerar remuneração direta. São exemplos: "Participação em Reuniões" (Nº 41 - 1h por reunião) , "Gerenciamento de Projeto de



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

Solução de TI" (Nº 11 - 1h por gerenciamento) , e as atividades do "Líder Técnico". Essas atividades de gestão, coordenação e participação em reuniões são consideradas custos indiretos e não produtivos pela jurisprudência do TCU, devendo estar embutidas no valor da UST ou nos custos indiretos da proposta, e não serem remuneradas separadamente como serviço (UST), sob pena de duplicidade de pagamento (pagar pelo gerenciamento na UST e no custo indireto). A cobrança de "Participação em Reuniões" como serviço faturável é especialmente problemática, pois reuniões são atividades acessórias e de comunicação inerentes a qualquer contrato.

**Análise da Impugnação:** A alegação não procede. As atividades de liderança técnica, reuniões, alinhamentos, cerimônias ágeis e demais ações de governança fazem parte do **processo de desenvolvimento de software** e são elementos essenciais para garantir a qualidade, a rastreabilidade e a coordenação das entregas. Por essa razão, a métrica UST contempla não apenas a construção de código, mas **todo o conjunto de atividades necessárias à entrega do produto**, conforme reconhecido pelas boas práticas de engenharia de software e metodologias ágeis.

No modelo de fábrica de software adotado, as USTs representam o esforço total requerido para a entrega do artefato, incluindo análise, desenho da solução, testes, homologação, interações com o cliente, lideranças técnicas e demais atividades correlatas. Essa abordagem é amplamente utilizada pela Administração Pública e segue os referenciais do IN SGD/ME 94/2022, que reconhecem que atividades de coordenação técnica e reuniões não configuram cobrança indevida, mas sim fases integrantes do processo produtivo.

Dessa forma, a inclusão dessas atividades no escopo das USTs é adequada, transparente e coerente com a modelagem contratual escolhida, não havendo qualquer irregularidade ou cobrança incompatível com o objeto.

**22. Contradição entre Execução Remota e Presencial e Custos:**



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

A impugnante alega que o Termo de Referência estabelece que o objeto será executado prioritariamente nas instalações do CONTRATANTE, mas permite, "a critério exclusivo da CONTRATANTE", a execução de forma remota, na sede da CONTRATADA. Contudo, impõe que, no caso de execução remota, "todos os custos de operacionalização inerentes a essa modalidade, incluindo a infraestrutura e a segurança, sejam de responsabilidade exclusiva da CONTRATADA".

Essa divisão de responsabilidade por custos é confusa e penaliza a licitante. Se o serviço é prioritariamente presencial, o custo de infraestrutura (computadores, softwares de desenvolvimento) deveria ser da CONTRATANTE ou ser claramente absorvido pelo valor da UST. Ao exigir que o licitante arque com o custo de softwares e ferramentas essenciais para o desenvolvimento (item 7.1), a Administração transfere o risco e o custo, indevidamente. A Lei n.º 14.133/2021 exige que o Termo de Referência defina de forma clara quem fornece o quê. A Administração não pode, simultaneamente, exigir a presença física e o fornecimento de todos os insumos de trabalho pela contratada, a não ser que isso esteja refletido de forma transparente na composição de custos.

**Análise da Impugnação:** O entendimento está incorreto. Não há contradição entre a execução prioritariamente presencial e a possibilidade de execução remota, tampouco existe transferência indevida de custos para a contratada. A composição de custos adotada pela Administração já contempla, de forma expressa, que os insumos necessários à prestação dos serviços — inclusive infraestrutura para o trabalho remoto, quando aplicável — são responsabilidade da contratada, o que está adequadamente demonstrado nas planilhas de “Composição de Custos de UST por Profissional” constantes do Estudo Técnico Preliminar. Assim, não há qualquer omissão ou ambiguidade: o Termo de Referência define corretamente que o serviço será prestado prioritariamente nas instalações da Contratante, podendo ocorrer de forma remota a critério desta, sendo que, em ambos os casos, cabe à contratada prover os meios necessários ao desempenho das atividades de sua equipe. Dessa forma, não procede a alegação de penalização da licitante



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

ou de falta de clareza sobre a assunção de custos, pois tais elementos já estão devidamente refletidos na metodologia de formação do valor estimado e na composição das USTs.

**23. Vedação Indevida à Utilização de Ambientes Próprios (Cloud):**

A impugnante alega que o Edital (item 7.2.1) estabelece uma restrição excessiva e tecnologicamente desatualizada ao vedar que a CONTRATADA utilize ambientes próprios ou externos para homologação e produção, exigindo o uso exclusivo da infraestrutura tecnológica da ATI/MA. Ademais, o repositório de desenvolvimento deve estar obrigatoriamente armazenado nas instalações da CONTRATANTE.

Essa vedação restringe a possibilidade de utilização de soluções modernas de computação em nuvem (Cloud Computing), que são amplamente utilizadas em Fábricas de Software (IaaS, PaaS, SaaS) e que poderiam otimizar custos e tempo de desenvolvimento. A imposição de ambientes on-premises (locais) e repositórios internos desconsidera a evolução tecnológica e a eficiência das práticas de DevOps/DevSecOps. A restrição ao uso de ambientes de Cloud e repositórios externos deve ser excepcionalmente motivada no ETP, o que não ocorreu, sob pena de violar o princípio da inovação.

**Análise da Impugnação:** O entendimento está incorreto. A vedação ao uso de ambientes externos ou próprios da contratada, incluídos ambientes em nuvem (Cloud), está devidamente justificada no Termo de Referência e alinhada às diretrizes de segurança institucional da ATI/MA, por esta ter a atribuição de gerenciar a nuvem privada governamental do Governo do Estado do Maranhão. A exigência de que homologação, produção e repositórios permaneçam integralmente na infraestrutura tecnológica da Contratante não constitui restrição indevida, pois, o ambiente On-premise a ser disponibilizado suporta plenamente a execução das atividades de desenvolvimento, testes, integração e entregas contínuas, inclusive com o uso de ferramentas modernas como Jenkins, SonarQube, GitLab entre outras, que podem ser instaladas e operadas nos



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

servidores internos. Assim, não há afronta à modernização tecnológica nem impedimento ao uso de práticas ágeis e de automação. Trata-se, na verdade, de medida necessária para preservar a segurança, o controle, a integridade dos dados e o compliance com a política de governança de TI do Estado. Dessa forma, não procede a solicitação de flexibilização da vedação, uma vez que o modelo adotado garante a adoção das melhores práticas de engenharia de software dentro dos parâmetros de segurança exigidos, sem prejuízo à administração pública.

**24. Cobrança de Operação Assistida Sem Remuneração (Garantia):**

A impugnante alega que o Termo de Referência, em sua Cláusula 23 (e Cláusula Décima Sétima da Minuta do Contrato), exige que a CONTRATADA preste suporte técnico contínuo (operação assistida) por 90 (noventa) dias corridos após o aceite formal do objeto, para correção de falhas e garantia de estabilidade das soluções, sem qualquer ônus adicional para a CONTRATANTE. A exigência de 90 dias de suporte gratuito pós-aceite para correção de falhas e garantia é, na essência, a cobrança de um período de garantia. Contudo, essa exigência deve ser clara e remunerada indiretamente na proposta, através dos custos de garantia. A Lei n.º 14.133/2021 exige que todos os custos da contratação sejam transparentes.

**Análise da Impugnação:** A alegação procede parcialmente. O item 6.17 do Apêndice A (ETP) que trata da garantia da operação assistida detalha claramente que durante o período de garantia de 90 (noventa) dias, a partir da implantação de uma release/build de um sistema completo em ambiente de PRODUÇÃO da ATI/MA, a empresa a ser contratada deverá disponibilizar uma operação assistida para monitoramento e suporte das soluções implementadas. Essa operação assistida deve garantir a correção de quaisquer defeitos, erros ou falhas identificadas nos sistemas, sem ônus para a ATI/MA. Além disso, a garantia deverá abranger todos os produtos e artefatos desenvolvidos, bem como as ferramentas utilizadas no desenvolvimento da solução, sejam elas livres ou licenciadas.



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

Ante o exposto, em respeito ao instrumento convocatório e em estrita observância aos princípios que regem os procedimentos licitatórios, **CONHEÇO** a impugnação apresentada, em razão a sua tempestividade, para no mérito **DEFERIR PARCIALMENTE** ao pleito formulado pela empresa VINT GLOBAL TECNOLOGIA LTDA.

Por fim, comunico que será publicado um Novo Edital contendo as alterações mencionadas, a nova data de abertura do certame será publicada com o novo edital, através do portal de compras [www.compras.ma.gov.br](http://www.compras.ma.gov.br).

São Luís - MA, 05 de janeiro de 2026.

**ALINE PINHEIRO VASCONCELOS**  
**Secretária Adjunta de Licitações e Compras Estratégicas**