

**SECRETARIA EXECUTIVA DO TESOURO**
SUPERINTENDÊNCIA DE COMPRAS E CENTRAL DE LICITAÇÕES**NOTA DAS RESPOSTAS DA IMPUGNAÇÃO N.º 010/2025/SCCL**

A Presidente da Comissão de Contratação da Superintendência de Compras e Central de Licitação esclarece aos interessados na Concorrência Eletrônica n.º 90002/2025, PROCESSO: 2023/38970/000274 da AGÊNCIA TOCANTINENSE DE SANEAMENTO.

OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão comercial.

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL em face do Edital de Concorrência Eletrônica nº 90002/2025, promovido por essa Agência Tocantinense de Saneamento – ATS, com base nos fatos e fundamentos que passa a expor:

1. DA AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DOS IMÓVEIS O edital exige a disponibilização de imóveis em 44 municípios do Estado do Tocantins, cujos endereços constam no Anexo II do instrumento convocatório, com uma lista de municípios em uma coluna e os endereços em outra coluna. Contudo, não há qualquer especificação técnica ou funcional mínima a respeito desses imóveis, tais como: ● Área mínima em metros quadrados ● Infraestrutura exigida (salas, banheiros, acessibilidade) ● Condições técnicas (instalações elétricas, internet, climatização) ● Finalidade de uso (atendimento ao público, base operacional, armazenamento) A ausência dessas informações impede que os licitantes dimensionem corretamente os custos e a logística operacional necessários, comprometendo a formulação de propostas técnicas e financeiras adequadas. A Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União (TCU) estabelece que: “A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.” O Acórdão nº 1479/2019 – Plenário do TCU reforça esse entendimento ao determinar que, para aquisição ou locação de imóvel, devem ser consideradas todas as opções disponíveis no mercado, sendo vedada a restrição a qualquer bairro ou região, salvo quando as características do imóvel e da localização tornem necessária a escolha de um local específico. Em resumo, a ausência de especificações técnicas mínimas dos imóveis exigidos no edital, bem como a imposição de instalação de escritório em localidade específica sem justificativa técnica adequada, contrariam os princípios da isonomia e da competitividade. Bem como, a indicação específica do endereço dos imóveis constitui direcionamento irregular do objeto.



**SECRETARIA EXECUTIVA DO TESOURO**
SUPERINTENDÊNCIA DE COMPRAS E CENTRAL DE LICITAÇÕES

1.1. DA EXIGÊNCIA DE INSTALAÇÃO DE ESCRITÓRIO EM PALMAS SEM JUSTIFICATIVA TÉCNICA ADEQUADA O edital em questão impõe a obrigatoriedade de que a empresa contratada instale um escritório físico na cidade de Palmas/TO. Contudo, não apresenta justificativa técnica que comprove a imprescindibilidade dessa exigência para a adequada execução dos serviços contratados, os quais, conforme descrito no próprio edital, são predominantemente realizados de forma remota, por meio de sistemas informatizados e plataformas digitais. A imposição de instalação de escritório em localidade específica, sem a devida demonstração de sua necessidade, contraria os princípios da isonomia, da competitividade e da economicidade, conforme estabelecido no artigo 9º, inciso I, alínea 'a' da Lei nº 14.133/2021, que veda a inclusão de cláusulas que restrinjam indevidamente a competição. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem decisões claras sobre a exigência de locação de imóvel em lugar específico, especialmente quanto à necessidade de considerar todas as opções disponíveis no mercado, vedando restrição a bairro ou região, salvo situações excepcionais justificadas. No Acórdão 1479/2019-TCU-Plenário, o TCU determina que, para aquisição ou locação de imóvel, devem ser consideradas todas as opções disponíveis no mercado, sendo vedada a restrição a qualquer bairro ou região, salvo quando as características do imóvel e da localização tornem necessária a escolha de um local específico. Portanto, a exigência de instalação de escritório em Palmas/TO, sem a devida justificativa técnica que comprove sua imprescindibilidade para a execução dos serviços contratados, configura cláusula restritiva de competitividade, contrariando os princípios e normas estabelecidos na legislação vigente e na jurisprudência do TCU.

2. DA VEDAÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO E SEUS EFEITOS RESTRITIVOS À COMPETITIVIDADE O edital em questão veda expressamente a subcontratação, exigindo que a empresa contratada execute integralmente o objeto, que abrange: • Desenvolvimento e fornecimento de software (SaaS); • Locação de veículos; • Locação de imóveis; • Fornecimento de materiais de escritório, limpeza e hidráulicos; • Execução de serviços hidráulicos A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 122, permite a subcontratação de partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite autorizado pela Administração, desde que o subcontratado comprove capacidade técnica para execução do objeto. A vedação total à subcontratação, sem justificativa técnica adequada, restringe a competitividade, pois impede a participação de empresas especializadas em determinados segmentos do objeto licitado. Ademais, o Manual de Licitações e Contratos do TCU destaca que a Administração deve avaliar a possibilidade de subcontratação parcial do objeto, considerando práticas usuais adotadas no mercado e o interesse público. A subcontratação será necessária, por exemplo, quando a execução integral do



**SECRETARIA EXECUTIVA DO TESOURO**
SUPERINTENDÊNCIA DE COMPRAS E CENTRAL DE LICITAÇÕES

objeto por parte do contratado não se mostrar técnica e/ou economicamente viável. Portanto, a vedação absoluta à subcontratação, sem análise técnica que a justifique, compromete a isonomia, a eficiência e a economicidade do certame, contrariando os princípios fundamentais da nova Lei de Licitações e a jurisprudência do TCU.

3. DA AMPLITUDE E FALTA DE CLAREZA NAS EXIGÊNCIAS DOS MÓDULOS "JURÍDICO", "CONTÁBIL" E "FISCALIZAÇÃO" O item 5.2.2 do edital estabelece que o software a ser fornecido deve atender especialmente ao mercado de saneamento, oferecendo recursos para diversas atividades, incluindo os módulos "Jurídico", "Contábil" e "Fiscalização". Contudo, o edital não apresenta definições claras ou especificações técnicas detalhadas sobre o escopo e as funcionalidades esperadas desses módulos. A ausência de detalhamento sobre o que se espera dos módulos "Jurídico", "Contábil" e "Fiscalização" impede que os licitantes compreendam plenamente os requisitos do sistema, dificultando a elaboração de propostas técnicas adequadas e comprometendo a isonomia entre os concorrentes. Portanto, a exigência de funcionalidades amplas e indefinidas nos módulos "Jurídico", "Contábil" e "Fiscalização", sem a devida justificativa técnica e especificação detalhada, configura cláusula restritiva de competitividade, em desacordo com os princípios e normas estabelecidos na legislação vigente.
-

4. DA AMBIGUIDADE NA EXIGÊNCIA DE VEÍCULOS E SUA QUANTIDADE O item 3 do Termo de Referência, em seu item 5, temos: "Dos imóveis locados e veículos: Fornecimento de imóveis locados para atendimento aos clientes nas localidades atendidas pela ATS." Entretanto, não há menção explícita à quantidade de veículos exigidos ou à sua destinação específica. Em outro ponto do edital, é mencionado que são necessários cinco veículos no escritório de Palmas para a área comercial. Essa discrepância gera dúvidas quanto à real demanda da ATS: • Seriam necessários cinco veículos exclusivamente para o escritório de Palmas? • Ou seriam necessários vinte e quatro veículos, sendo um para cada imóvel locado nas localidades atendidas pela ATS, além dos cinco para Palmas, totalizando vinte e nove veículos? A falta de clareza e especificação no edital quanto à quantidade total de veículos e à sua distribuição compromete a elaboração de propostas precisas pelos licitantes, podendo resultar em propostas dissonantes e dificultar a comparação objetiva entre elas.
-

DOS PEDIDOS Diante do exposto, requer-se: 1. 1. A suspensão da licitação, até que seja promovida a devida retificação do edital; 2. 2. A republicação do edital com a inclusão de especificações técnicas mínimas e finalidades dos imóveis exigidos, bem como exigência específica dos módulos ; 3. 3. Caso



**SECRETARIA EXECUTIVA DO TESOURO**
SUPERINTENDÊNCIA DE COMPRAS E CENTRAL DE LICITAÇÕES

não atendido o pedido, o indeferimento está fundamentado na presente impugnação, conforme determina o §1º do artigo 165 da Lei nº 14.133/2021.

Resposta conforme análise pela Agência Tocantinense de Saneamento:

Em relação ao pedido de impugnação interposto, referente ao Edital de Concorrência Eletrônica nº 90002/2025, promovido por esta Agência Tocantinense de Saneamento – ATS, e após análise da argumentação apresentada, esta Agência manifesta-se pelo INDEFERIMENTO do pleito, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

I – DA TEMPESTIVIDADE Reconhece-se a tempestividade da impugnação, protocolada em conformidade com o artigo 165, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

II – DA ANÁLISE DO MÉRITO .

1. DA AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DOS IMÓVEIS: A alegação de ausência de especificações técnicas mínimas dos imóveis não procede. O Anexo do edital apresenta os endereços dos imóveis necessários em cada um dos 44 municípios. A definição detalhada de área mínima, infraestrutura, condições técnicas e finalidade de uso para cada um dos 44 imóveis, em localidades distintas, poderia restringir indevidamente a competição, direcionando o objeto para imóveis específicos e limitando a participação de licitantes com diferentes opções que atendam à necessidade da Administração.

A exigência de imóveis com características genéricas, mas adequadas para o atendimento ao público e como base operacional, permite uma maior flexibilidade para os licitantes na apresentação de suas propostas, desde que atendam à finalidade de garantir a presença da ATS nos diversos municípios para a adequada prestação dos serviços. A Súmula nº 177 do TCU, citada pelo impugnante, refere-se à definição precisa e suficiente do objeto licitado, o que, no presente caso, é atendido pela indicação dos locais onde os imóveis são necessários e pela finalidade de uso implícita (atendimento ao público e base operacional). O Acórdão nº 1479/2019 – Plenário do TCU, também mencionado, veda a restrição a bairros ou regiões sem justificativa, o que não ocorre no presente caso, pois a exigência é distribuída por diversos municípios, buscando a capilaridade da atuação da ATS. A exigência de um escritório físico em Palmas/TO possui justificativa técnica e operacional. Palmas é a capital do estado e centro administrativo, sendo essencial para a coordenação central dos serviços de gestão comercial que serão prestados nos 44 municípios. A presença física em Palmas facilita a comunicação, a supervisão, o acompanhamento e a tomada de decisões estratégicas para a eficiente execução contratual. Embora parte dos serviços possa ser realizada remotamente, a necessidade de um ponto central para reuniões,





SECRETARIA EXECUTIVA DO TESOURO
SUPERINTENDÊNCIA DE COMPRAS E CENTRAL DE LICITAÇÕES

treinamentos, gestão documental e interface direta com a ATS justifica a exigência do escritório em Palmas. Essa exigência não restringe indevidamente a competição, pois é um requisito razoável para a eficiente gestão de um contrato de abrangência estadual. No presente caso, a exigência de um escritório em Palmas possui justificativa administrativa e operacional clara.

2. DA VEDAÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO E SEUS EFEITOS RESTRITIVOS À COMPETITIVIDADE: A vedação total à subcontratação no presente caso se justifica pela natureza complexa e integrada dos serviços a serem contratados, que exigem uma coordenação única e a responsabilidade integral por parte da contratada. A fragmentação da execução por meio da subcontratação poderia comprometer a qualidade, a eficiência e a responsabilidade na entrega do objeto como um todo.

O artigo 122 da Lei nº 14.133/2021 permite a subcontratação, mas não a impõe. A Administração, dentro de sua discricionariedade e considerando a especificidade do objeto, pode restringir ou vedar a subcontratação quando entender que essa medida é necessária para garantir a adequada execução contratual e a responsabilização integral do contratado.

No presente caso, a ATS entende que a execução integral dos serviços por uma única empresa garante uma melhor sinergia e controle sobre todas as etapas, desde o desenvolvimento do software até a gestão dos imóveis e veículos, passando pelo fornecimento de materiais e execução de serviços hidráulicos. Essa decisão visa mitigar riscos e garantir a eficiência na prestação dos serviços essenciais de saneamento.

3. DA AMPLITUDE E FALTA DE CLAREZA NAS EXIGÊNCIAS DOS MÓDULOS "JURÍDICO", "CONTÁBIL" E "FISCALIZAÇÃO": As exigências para os módulos "Jurídico", "Contábil" e "Fiscalização" no software a ser fornecido visam atender às necessidades específicas da ATS no setor de saneamento. Embora o edital não apresente um detalhamento exaustivo de cada funcionalidade, a exigência de que o software seja aderente ao mercado de saneamento implica que os licitantes devem ofertar soluções que atendam às práticas e regulamentações do setor.

A especificação excessivamente detalhada de cada funcionalidade poderia engessar a solução a ser apresentada, impedindo a oferta de softwares inovadores e eficientes que atendam às necessidades da ATS de forma abrangente. A exigência de aderência ao mercado de saneamento permite que os licitantes, com seu conhecimento técnico, proponham as soluções mais adequadas, garantindo a interoperabilidade e a funcionalidade dos módulos dentro do contexto do setor.

A falta de um detalhamento exaustivo não impede a formulação de propostas técnicas adequadas, pois os licitantes podem utilizar seu expertise para ofertar soluções que atendam às necessidades gerais dos módulos dentro do mercado de saneamento.



**SECRETARIA EXECUTIVA DO TESOURO**
SUPERINTENDÊNCIA DE COMPRAS E CENTRAL DE LICITAÇÕES

4. DA AMBIGUIDADE NA EXIGÊNCIA DE VEÍCULOS E SUA QUANTIDADE: Não há ambiguidade na exigência de veículos. O edital claramente menciona a necessidade de "Fornecimento de imóveis locados para atendimento aos clientes nas localidades atendidas pela ATS" e, em outro ponto específico, detalha a necessidade de "cinco veículos no escritório de Palmas para a área comercial".

A primeira menção refere-se à necessidade de veículos para o suporte operacional nas diversas localidades onde os imóveis serão locados para o atendimento aos clientes. A quantidade desses veículos estará intrinsecamente ligada à logística operacional que cada licitante proporrá para atender aos 44 municípios.

A segunda menção especifica uma necessidade pontual de cinco veículos para o escritório central em Palmas, destinados às atividades comerciais. Portanto, não há uma discrepância que gere dúvidas significativas capazes de comprometer a elaboração das propostas. Os licitantes devem considerar ambas as necessidades ao dimensionar seus custos e apresentar suas propostas.

III – DA CONCLUSÃO Diante do exposto, e considerando que as exigências do Edital de Concorrência Eletrônica nº 90002/2025 possuem justificativa técnica e legal, visando garantir a eficiência e a eficácia da contratação, decide-se pelo INDEFERIMENTO do pedido de impugnação apresentada.

IV – DAS PROVIDÊNCIAS Mantenha-se o Edital nº 90002/2025 em seus termos originais, prosseguindo-se com os atos subsequentes do certame.

Palmas, 25 de abril de 2025.

MEIRE LEAL DOVIGO PEREIRA
Presidente da Comissão

