

**SECRETARIA EXECUTIVA DO TESOURO**  
**SUPERINTENDÊNCIA DE COMPRAS E CENTRAL DE LICITAÇÕES****NOTA DE ESCLARECIMENTO E DE PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO Nº 058/2025/SCCL**

A diretora de licitações da Superintendência de Compras e Central de Licitação esclarece aos interessados no Pregão Eletrônico Compras.gov.br SRP n.º 90069/2025, PROCESSO 2024/09030/00697 da POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO TOCANTINS – PM/TO.

**OBJETO:** Aquisição de bem permanente (Microcomputador)

**1. DO TRECHO IMPUGNADO**

Consta no edital, item 4.1:

“A Agência de Tecnologia da Informação – ATI/TO poderá solicitar amostra e as empresas deverão apresentá-las no prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas após a convocação através de ofício, encaminhado por e-mail. As demais empresas, caso necessário, serão convocadas em ordem de classificação e deverão apresentar amostras no mesmo prazo.”

**2. DA IRRAZOABILIDADE DO PRAZO DE 72 HORAS**

A previsão de apresentação de amostras em 72 horas, contadas da convocação por e-mail, impõe ônus excessivo e desproporcional aos licitantes, notadamente aqueles situados fora da região norte do país. Trata-se de medida que, na prática, limita indevidamente o rol de proponentes capacitados àqueles com sede ou operação logística próxima à localidade da ATI/TO. Nesse sentido, a jurisprudência do TCU reconhece que prazos exíguos para amostras restringem o caráter competitivo do certame, devendo ser concedido prazo razoável e suficiente, consideradas fabricação e transporte (Acórdão 6638/2015- 1ª Câmara). Considerando-se a extensão geográfica do Brasil, a existência de zonas remotas e a indisponibilidade imediata de equipamentos prontos para remessa, um prazo de 15 dias úteis mostra-se razoável para permitir o adequado envio e a avaliação técnica, sem comprometer a isonomia entre participantes. A orientação do Manual do TCU (5ª ed., 2024, item 5.4.1.2) reforça que a Administração deve planejar e definir critérios objetivos para apresentação e exame de amostras, com procedimentos claros e motivação (art. 41, II, da Lei 14.133/2021). Além disso, a apresentação de amostras deve ser exigência subsidiária, cabível apenas quando não for possível aferir a conformidade por outros meios idôneos (documentação técnica oficial, laudos, certificações), tal como sinaliza o Manual do TCU ao exigir critérios objetivos e motivação



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

e ao permitir a prova de conceito/amostra apenas do licitante provisoriamente vencedor (Acórdãos 529/2018- Plenário e 2640/2019-Plenário).

**3. DO ENTENDIMENTO DO TCU**

A jurisprudência do TCU reitera a necessidade de compatibilizar exigências de amostras com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade. Em especial: (i) Acórdão 6638/2015-1ª Câmara: prazo exíguo (48 horas) para amostras restringe o caráter competitivo; (ii) Acórdão 529/2018-Plenário: o edital deve estabelecer critérios objetivos, detalhados, para apresentação e avaliação das amostras; (iii) Acórdão 2640/2019-Plenário: amostras somente do provisoriamente primeiro colocado. O Manual de Licitações e Contratos do TCU (5ª ed., 2024, item 5.4.1.2) consolida essas diretrizes e destaca que a exigência deve ser justificada e planejada, com data, horário, local e roteiro de avaliação definidos, garantindo-se publicidade e acompanhamento pelos demais licitantes.

**4. DO PEDIDO**

Diante do exposto, requer-se:

1. A alteração do item 4.1 para suprimir o prazo exíguo de 72 horas, substituindo-o por prazo mínimo de 15 dias úteis, compatível com a logística nacional e a complexidade do envio, em consonância com o entendimento do TCU quanto à vedação de prazos exíguos e à necessidade de prazo razoável e suficiente.

2. A revisão do critério de exigência de amostras, condicionando sua solicitação apenas na hipótese de impossibilidade de avaliação técnica por documentos oficiais, com critérios objetivos, procedimento definido e motivação, nos termos do Manual do TCU (5.4.1.2) e dos arts. 41 e 42 da Lei 14.133/2021.

3. A inclusão da seguinte cláusula alternativa:

“A apresentação de amostras será exigida apenas caso, a critério da ATI/TO e mediante justificativa técnica, não seja possível aferir a conformidade da proposta com base na documentação técnica oficial do fabricante (datasheets, catálogos, laudos, certificações, manuais etc.). Caso seja necessária, a amostra deverá ser entregue no prazo de até 15 (quinze) dias úteis, prorrogável por motivo justificado, observados os critérios objetivos e o roteiro de avaliação previstos no edital, garantindo-se a publicidade e o acompanhamento pelos demais licitantes.”

**5. DOS FUNDAMENTOS LEGAIS**

- Lei nº 14.133/2021: arts. 5º e 11 (princípios e objetivos da licitação); art. 41, II (exigência de amostra/prova de conceito justificada e prevista); art. 42 (meios idôneos e regras para avaliação); art. 17, §3º (possibilidade de avaliação por amostra/prova de



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

conceito do provisoriamente vencedor). Prazo de resposta à impugnação: art. 164, parágrafo único (até 3 dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à abertura).

• TCU: Acórdão 6638/2015-1ª Câmara (prazo exíguo para amostras restringe competitividade); Acórdão 529/2018-Plenário (critérios objetivos, motivação e transparência na avaliação de amostras); Acórdão 2640/2019-Plenário (amostras somente do primeiro colocado). • Manual de Licitações e Contratos do TCU (5ª ed., 2024), item 5.4.1.2 – Amostra e prova de conceito.

**6. DO ENCERRAMENTO**

Solicita-se, portanto, respeitosamente, a revisão do edital para garantir igualdade de condições entre os licitantes, assegurando a viabilidade logística e o julgamento técnico adequado, com base nos princípios da proporcionalidade, eficiência e legalidade. Aguardamos manifestação no prazo legal de até três dias úteis, nos termos do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

**1. DO TRECHO IMPUGNADO**

O edital, em seu item 5.1, prevê: "Declaração do FABRICANTE ou fornecedor autorizando a abertura do equipamento por técnico especializado da Agência de Tecnologia da Informação, podendo também ser instalado(s) dispositivo(s) dentro do prazo de garantia, conforme documento nominado Declaração de Abertura de Equipamento."

**2. DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA**

Tal exigência contraria frontalmente os princípios da ampla competitividade, da isonomia e do julgamento objetivo, insculpidos no art. 5º e alinhados aos objetivos da licitação do art. 11 da Lei nº 14.133/2021. Ao restringir a aceitação da proposta à obtenção de anuência expressa do fabricante, o edital cria indevidamente um requisito não previsto em lei que favorece determinados fabricantes em detrimento de outros, em afronta à competitividade e à vinculação a critérios objetivos. Cabe salientar que a garantia contratual é assumida pelo fornecedor contratado perante a Administração, e não depende de submissão prévia à vontade do fabricante. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União há muito repudia a exigência de carta/declaração do fabricante como condição de participação ou habilitação, quando se trata de bens de mercado comum, por seu caráter restritivo e por carecer de amparo legal. Entre diversos precedentes, destacam-se: (i) Acórdão 423/2007–Plenário (reconhece que a exigência de declaração do fabricante restringe a competitividade); (ii) Acórdão 2081/2013–Segunda Câmara (exigência de carta de credenciamento do fabricante como requisito de habilitação: irregular e potencialmente restritiva); e (iii) Acórdão 3783/2013–Primeira Câmara (declaração do fabricante como requisito de habilitação sem amparo legal).



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

Além disso, a Lei nº 14.133/2021, no art. 41, admite, excepcionalmente e de forma motivada, duas providências distintas: (a) indicar marca/modelo apenas como parâmetro, com aceitação de produtos “ou equivalentes” (inciso I, alínea d); e (b) solicitar carta de solidariedade do fabricante para assegurar a execução do contrato quando o licitante for revendedor/distribuidor (inciso IV). Tais faculdades não autorizam a Administração a transferir ao fabricante a decisão sobre quem pode concorrer, menos ainda quando o objeto é bem comum de mercado, hipótese em que a exigência se torna desarrazoada. No mesmo sentido, o TCU firmou entendimento de que rótulos/certidões específicos e anuências de terceiros não podem ser exigidos sem que se admitam meios equivalentes de comprovação e motivação técnica idônea, sob pena de restrição indevida. A título exemplificativo, ao tratar de certificação EPEAT, o Acórdão 2796/2018–Plenário vedou a exigência sem permissão de comprovação por outros meios idôneos. O paralelo é direto: não se pode exigir anuência do fabricante para “abertura de equipamento durante a garantia” sem admitir soluções equivalentes que preservem a garantia e a manutenção.

Portanto, a exigência ora impugnada impõe barreira artificial ao mercado, beneficiando grandes fabricantes verticalizados e prejudicando distribuidores legítimos que ofertam produtos com garantia válida e eficaz, e que assumem integralmente as responsabilidades contratuais. Precedentes mais recentes também reforçam a indevida exigência de demonstração de parceria/credenciamento do fabricante em editais de TI, por restringir a competitividade (v.g., Acórdãos 1350/2015–Plenário e 2301/2018–Plenário).

**3. DO PEDIDO**

Diante do exposto, requer-se: 1. A retirada da exigência de apresentação de declaração do fabricante autorizando a abertura do equipamento durante o período de garantia, por representar restrição indevida à competitividade, ônus desproporcional ao fornecedor e vício de legalidade no instrumento convocatório, conforme jurisprudência do TCU. 2. Caso a Administração entenda pela permanência de requisito relacionado à garantia, que seja aceita declaração do próprio proponente, assumindo integralmente a responsabilidade pela garantia contratual, com admissão de meios equivalentes (p. ex., condições de garantia que não se invalidem pela abertura para instalação/diagnóstico; assistência técnica credenciada; provas de desempenho), vedada a exigência de anuência prévia do fabricante sem motivação técnica idônea, em atenção ao art. 41, I, “d”, e IV da Lei nº 14.133/2021 e aos precedentes do TCU. 3. A confirmação expressa deste entendimento, a fim de garantir a necessária segurança jurídica aos licitantes.

**4. DO FUNDAMENTO LEGAL**

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

• Lei nº 14.133/2021: art. 5º (princípios, inclusive julgamento objetivo, competitividade e isonomia) e art. 11 (objetivos da licitação); art. 41, I, “d”, e IV (equivalência e excepcional carta de solidariedade, quando motivada). • TCU: Acórdão 423/2007–Plenário (declaração do fabricante restringe a competitividade); Acórdão 2081/2013–2ª Câmara (carta de credenciamento do fabricante como habilitação: exigência irregular); Acórdão 3783/2013–1ª Câmara (declaração do fabricante sem amparo legal); Acórdão 1350/2015–Plenário (indevida exigência de parceria/credenciamento com fabricante em contratação de TI); Acórdão 2301/2018–Plenário (reafirma a irregularidade de credenciamento do fabricante). • Dever de admitir meios equivalentes: Acórdão 2796/2018–Plenário (vedação à exigência de certificação específica sem admitir comprovação por outros meios).

**5. DO ENCERRAMENTO**

Solicitamos, portanto, gentilmente, a revisão do item impugnado, com a consequente adequação do edital, a fim de preservar o interesse público, garantir a ampla participação de fornecedores e assegurar a legalidade, a segurança jurídica e a competitividade do certame. Requer-se resposta formal a esta impugnação no prazo legal de até três dias úteis, nos termos do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, limitado ao último dia útil anterior à abertura da licitação, sob pena de eventual representação aos órgãos de controle externo.

**Questionamento 1)**

Prezados,

Em atenção ao item 16.1 do Termo de Referência, que prevê: “Sistema Operacional Microsoft® Windows Professional, com licença de uso 64 (sessenta e quatro) bits, para uso corporativo, em sua última versão, desde que atenda ao disposto no subitem 3.1 deste Termo de Referência, no idioma português do Brasil, modalidade OEM, pré-instalado na imagem oferecida, com a respectiva chave de ativação gravada na memória flash da BIOS, reconhecida automaticamente na instalação do Sistema Operacional e acompanhado de todos os drivers de dispositivos do equipamento.” Solicitamos a confirmação de que será igualmente aceita, como solução técnica equivalente, a prática amplamente adotada e oficialmente reconhecida pela Microsoft, consistente na: • Gravação da chave digital de ativação do Windows diretamente na BIOS/UEFI do equipamento; • Ativação automática e definitiva da licença no primeiro logon do usuário com o equipamento conectado à internet. Tal procedimento é oficial, seguro, amplamente utilizado por fabricantes homologados e não representa adaptação ou modificação não autorizada. A chave permanece vinculada ao equipamento e à licença



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

OEM, garantindo: • Originalidade e legitimidade da licença; • Vinculação indissociável ao hardware; • Garantia integral do fabricante.

Fundamentação Jurídica e Técnica:

• Art. 5º da Lei nº 14.133/2021 – garante a isonomia, competitividade e segurança jurídica, vedando restrições desnecessárias; • Art. 41, I, “d” da Lei nº 14.133/2021 – obriga a admissão de soluções equivalentes quando houver referência específica; • Art. 42, caput, da Lei nº 14.133/2021 – autoriza a comprovação da qualidade “por qualquer meio idôneo”; • Acórdão 2796/2018 – Plenário/TCU – veda a exigência de método exclusivo sem justificativa técnica adequada e obriga a aceitação de alternativas equivalentes; • TCESP – Despacho Cons. Dimas Ramalho (Proc. 00008129.989.25-7) – reconhece ilegalidade de exigência de método único quando há alternativas técnicas equivalentes disponíveis no mercado.

Pedido:

Confirmar que a ativação digital automática do Windows 11 Pro OEM, realizada após o primeiro logon com conexão à internet e com chave previamente gravada na BIOS/UEFI, será aceita como meio idôneo e equivalente ao exigido no edital, preservando assim a competitividade, a segurança jurídica e a economicidade da contratação.

Caso a Administração opte por manter o método exclusivo, solicitamos, com base no art. 18, I, da Lei nº 14.133/2021 e na Lei nº 12.527/2011 (LAI):

1. Os estudos técnicos ou pareceres que justifiquem a imprescindibilidade do método exclusivo exigido;
2. O mapa de mercado que comprove ampla disponibilidade de equipamentos que cumpram a exigência sem alternativa equivalente.

**Questionamento 2)**

Emissão de notas fiscais segregadas – hardware x software/serviços Prezado(a) Senhor(a), Viemos solicitar a anuência para que a fatura do objeto seja apresentada em duas notas fiscais distintas, mas emitidas pelo mesmo CNPJ contratado, nos seguintes termos:

1. NF-e (modelo 55) – Referente exclusivamente ao fornecimento dos equipamentos de informática (NCM 8471), tributada pelo ICMS/DIFAL conforme legislação vigente.
  2. NFS-e (municipal) – Referente ao licenciamento de software (Windows) e serviços de instalação/suporte/garantia estendida, tributados pelo ISS.
- 1 . Fundamentação jurídica
- a) LC 116/2003, subitens 1.05 e 1.07 – licenciamento de software e suporte técnico são serviços sujeitos ao ISS.



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

- b) STF, ADIs 1.945/MT e 5.659/DF (Pleno, 18 fev 2021) – efeito erga omnes: incide ISS sobre software, afastando ICMS e DIFAL.
- c) EC 87/2015 e LC 190/2022 – o DIFAL aplica-se apenas a mercadorias; ao destacar a parcela de serviços, a nota fiscal evita cobrança indevida de ICMS.
- d) Lei 14.133/2021, art. 5º (princípios da economicidade e da eficiência) e art. 11 (resultado mais vantajoso) – a segregação atende à economicidade sem alterar o preço global.

**2 . Vantagens para a Administração**

1. Conformidade tributária – elimina risco de glosa futura por cobrança de ICMS indevido sobre software, em sintonia com o entendimento consolidado do STF.
2. Redução de custos ao erário – sobre a parcela de serviços, a alíquota de ISS (3 % no Município de Toledo-PR) substitui 18 % de ICMS, gerando economia imediata que se reflete no valor líquido a ser pago.
3. Transparência contábil – facilita o empenho em naturezas de despesa distintas (material permanente x serviços), atendendo às regras de classificação orçamentária.
4. Mesma titularidade (mesmo CNPJ) – mantém a unidade contratual, não envolve subcontratação nem altera responsabilidades.

**3 . Procedimento proposto**

1. Emissão da NF-e pelos equipamentos - Contratada -Valor idêntico ao lote de hardware; tributação ICMS/DIFAL normal.
2. Emissão da NFS-e (licença + suporte) - Contratada (mesmo CNPJ) - Lista de Serviços 1.05/1.07; ISS recolhido ao Município de Toledo-PR.
3. Envio simultâneo das duas notas e memorial de cálculo – Contratada - Facilita conferência pelo setor financeiro.
4. Liquidação e pagamento pelo órgão - Contratante - Empenhos separados ou subitens do mesmo empenho, conforme sistema interno.

**4 . Pedido**

Diante do exposto, requeremos a anuência formal para emissão de duas notas fiscais nos moldes acima descritos, sem qualquer alteração no valor global contratado ou nas obrigações pactuadas, apenas adequando a escrituração à legislação tributária atual. Colocamo-nos à disposição para prestar esclarecimentos adicionais e enviar modelo de NF para conferência prévia, se necessário.

**Questionamento 3)****SOLICITAÇÃO DE RESPOSTA TEMPESTIVA**

Prezados,



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

Vimos respeitosamente solicitar que as respostas aos questionamentos acima apresentados sejam divulgadas dentro do prazo legal previsto no art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, que determina:

"A resposta será divulgada em até três dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data de abertura do certame."

Ocorre que, em certames anteriores, as respostas têm sido publicadas somente no último dia útil antes da abertura, o que inviabiliza qualquer análise técnica e jurídica adequada, bem como a apresentação de contrarrazões, prejudicando a competitividade e o princípio da isonomia.

Dessa forma, requeremos:

A. Que as respostas aos nossos questionamentos sejam disponibilizadas dentro do prazo legal estabelecido – ou seja, em até 3 dias úteis após o recebimento da demanda, respeitado o limite do último dia útil anterior à sessão pública, de forma objetiva e suficiente, permitindo o exercício do contraditório;

B. Caso a resposta venha a ser publicada no limite do prazo legal, seja feita a prorrogação da data de abertura do certame, permitindo análise técnica e jurídica adequada do conteúdo, e eventual adequação da proposta comercial.

A medida visa garantir o respeito aos princípios da isonomia, publicidade, motivação e julgamento objetivo (art. 5º da Lei 14.133/2021), promovendo um certame justo, transparente e eficaz.

**DAS RESPOSTAS A SOLICITAÇÕES ACIMA:**

1. Em apertada síntese, as impugnações apresentadas pela empresa contestam dois requisitos do edital do Pregão Eletrônico nº 90069/2025. A primeira impugnação refere-se à previsão de apresentação de amostras em 72 horas contadas da convocação por e-mail. Segundo a impugnante, tal exigência impõe ônus excessivo e desproporcional aos licitantes, notadamente aqueles situados fora da região norte do país. Alega ainda que a jurisprudência do TCU reconhece que prazos exíguos para amostras restringem o caráter competitivo do certame.
2. A segunda impugnação refere-se à exigência de Declaração do fabricante ou fornecedor autorizando a abertura do equipamento. Segundo a impugnante tal exigência contraria os princípios da ampla competitividade, da isonomia e do julgamento objetivo, ao restringir à obtenção de anuência expressa do fabricante. Após análise técnica do teor da impugnação, esta Agência de Tecnologia da Informação mantém a posição da exigência dos itens impugnados pelas razões a seguir:



**SECRETARIA EXECUTIVA DO TESOURO**  
**SUPERINTENDÊNCIA DE COMPRAS E CENTRAL DE LICITAÇÕES****Apresentação de Amostras**

O referido período para envio de amostra sempre foi utilizado nestes moldes para aquisições de equipamentos pela administração pública e atendido com sucesso pelos fornecedores participantes dos certames, bem como agilidade no processo de aquisição demanda da fluidez de todo o tramite processual. Contudo, para o referido subitem, a redação não obriga o licitante da apresentação de amostra de ofício, mas sim em casos os quais não foram possíveis esclarecer todas as especificações técnicas solicitadas no edital apenas com os prospectos enviados pelo licitante para o referido equipamento.

**Declaração de Abertura do Equipamento**

A referida declaração que é solicitada no Termo de Referência do Edital pode ser emitida tanto pelo fabricante quanto pelo fornecedor (licitante) e serve única e exclusivamente para resguardar a Administração Pública diante de possíveis necessidades de upgrade e customização dos itens adquiridos em relação a manutenção do período de garantia contratado.

**Decisão**

Diante do exposto, a Administração mantém o Edital em sua redação atual, reafirmando seu compromisso com a legalidade, a transparência e a obtenção da proposta mais vantajosa. Pelas razões apresentadas, esta Agência de Tecnologia da Informação se manifesta pela não procedência da impugnação apresentada pela licitante.

Quanto aos questionamentos apresentados pela empresa, segue entendimento.

**Resposta Questionamento 1**

O entendimento está correto. Lembrando que o equipamento deve ainda atender ao especificado no subitem 3.1("3.1. Anexar comprovação de compatibilidade do produto ofertado (informando o código do FABRICANTE) com ambiente operacional Microsoft Windows, na versão ofertada, mediante relatório obtido no portal <https://partner.microsoft.com/en-us/dashboard/hardware/search/cpl>. Caso a LICITANTE não apresente juntamente com a proposta o referido documento, a Agência de Tecnologia da Informação - ATI, no momento da análise da proposta, poderá efetuar diligências ao portal acima informado, para comprovação da disponibilidade do mesmo. O não atendimento de qualquer das condições aqui previstas provocará a desclassificação da LICITANTE.") do Termo de Referência do Edital.

**Resposta questionamento 2**

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

O entendimento está correto. Informando apenas que apesar da divisão de categorias de itens em duas notas, os demais dados como CNPJ e endereços da contratante e da contratada devem permanecer os mesmos.

**Resposta questionamento 3**

Em atenção à manifestação apresentada, esclarecemos que, nos termos da Lei nº 14.133/2021, em especial o art. 164, parágrafo único, as respostas a impugnações e pedidos de esclarecimento devem ser disponibilizadas até 1 (um) dia útil anterior à data de abertura da sessão pública, razão pela qual vem sendo observado o limite estabelecido em lei. Ressalta-se, ainda, que determinados questionamentos demandam análise por áreas técnicas especializadas, o que pode repercutir no tempo de elaboração das respostas, de toda forma, sempre respeitando o limite do prazo previsto em lei. Por fim, quanto à alegação de necessidade de contrarrazões de impugnação ou esclarecimentos, cumpre esclarecer que a legislação vigente não prevê essa etapa no âmbito do procedimento licitatório, tratando-se de inovação jurídica não contemplada pela Lei nº 14.133/2021.

Palmas, 20 de agosto de 2025.

**MEIRE LEAL DOVIGO PEREIRA**  
Diretora de Licitações

