

DECISÃO DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

DAS PRELIMINARES

Trata-se de resposta ao pedido de impugnação apresentada pela empresa OTEN SOLUÇÕES PARA NEGÓCIOS LTDA. (OT3N Brasil), inscrita no CNPJ sob o nº 50.899.203/0001-30, ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 90017/2025, cujo objeto é a Contratação de um sistema de fiscalização para apoiar as atividades-fim do CREF22/ES, com foco no atendimento aos profissionais e no desenvolvimento e implementação de um software integrado e multiplataforma.

DAS ALEGAÇÕES DO PEDIDO

A impugnante apresentou questionamentos e alegações organizados nos seguintes tópicos:

1. Métricas de controle de entrega.
2. Responsável pelas aprovações.
3. Impacto de atrasos nas aprovações.
4. Prazos para resposta a dúvidas durante o projeto.
5. Aceitação de outras tecnologias mais modernas.
6. Vulnerabilidades conhecidas do Windows Server 2019.
7. Natureza do Objeto x Categoria cadastrada no ComprasGov.
8. Integração com o ERP do Conselho (Spider/Spiderware) - detalhamento técnico e responsabilidades.
9. Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia (código-fonte x documentação).
10. Vedação total à subcontratação.
11. Vistoria para objeto de software web.
12. Exigência de profissional de Educação Física registrado no CREF.
13. Qualificação técnica – CNAE compatível e atestados de capacidade técnica com segurança da informação.
14. Infraestrutura, hospedagem e suporte.
15. Aceite, transferência de código-fonte, capacitação e encerramento contratual.

DA LEGITIMIDADE E ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO

Nos termos do caput do Art. 164 da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos;

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Portanto, admite-se e julga o pedido de impugnação, nos termos da legislação vigente de sua legitimidade.

DA TEMPESTIVIDADE DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

Considerando que o pedido foi protocolado no dia 04 de setembro de 2025, é clarividente afirmar que a impugnação ao edital referente ao Pregão Eletrônico n° 90017/2025, do processo administrativo n° 2025/000037, formulado pela impugnante é tempestivo.

DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

Em relação a cada um dos tópicos apresentados pela impugnante, serão expostos os questionamentos levantados, seguidos das respectivas respostas.

1. Métricas de controle de entrega

Quais são as métricas de aceite do desenvolvimento (ex.: plano de testes, desempenho, segurança, acessibilidade, volume de dados, indicadores mínimos)? Haverá entregas parciais com aceite progressivo ou apenas aceite global ao final?

Conforme o Termo de Referência, a metodologia de trabalho adotada será ágil, preferencialmente SCRUM. Esta metodologia é baseada em entregas progressivas e incrementais, sendo que a homologação e o aceite das funcionalidades ocorrerão a cada sprint.

O Plano de Trabalho Detalhado exigido na Prova de Conceito (PoC) deve incluir a descrição das cerimônias e a estimativa de esforço para as "sprints".

O CREF22/ES designará um fiscal do contrato, que acompanhará as entregas em reuniões periódicas e avaliará o cumprimento das etapas de desenvolvimento. A ausência de um critério de aceite fixo inicial se justifica pela natureza iterativa e adaptativa do desenvolvimento ágil, onde os critérios evoluem em conjunto com o projeto.

2. Responsável pelas aprovações

Haverá um gestor/ordenador designado formalmente pelo CREF22/ES para validar requisitos, responder dúvidas e aprovar entregas?

A Minuta e o Termo de Referência já preveem a designação de um fiscal do contrato pelo CREF22/ES para acompanhar a execução. As responsabilidades desse fiscal incluem o acompanhamento do cronograma e a avaliação das entregas. Essa nomeação será formalizada na portaria de designação do gestor/fiscal, no momento da assinatura do contrato, conforme determina o art. 117 da Lei nº 14.133/2021.

A formalização prévia em edital não é uma exigência legal, e o processo interno de designação será cumprido no momento oportuno.

2. Impacto de atrasos nas aprovações

Caso haja demora na aprovação das entregas ou respostas às dúvidas pela Administração, os prazos de execução serão automaticamente prorrogados pelo mesmo período?

O risco de atraso nas aprovações é inerente a qualquer contrato com a Administração Pública. No entanto, a Lei nº 14.133/2021 prevê a possibilidade de alteração dos contratos, e o art. 137 da mesma lei protege o equilíbrio econômico-financeiro.

Eventuais atrasos imputáveis à Administração serão avaliados caso a caso pelo fiscal do contrato.

A inserção de uma cláusula de suspensão automática não é necessária, pois a legislação já oferece os mecanismos para garantir a razoabilidade e o equilíbrio.

3. Prazos para resposta a dúvidas durante o projeto

Qual será o prazo máximo para resposta a dúvidas ou solicitações de esclarecimentos técnicos durante o desenvolvimento (ex.: 2 a 5 dias úteis)?

Os prazos de resposta a dúvidas durante o projeto não estão fixados em edital, pois a metodologia ágil a ser utilizada, SCRUM, prevê reuniões diárias e um fluxo contínuo de comunicação entre a equipe do contratado e o CREF22/ES.

Além disso, a presença de um profissional de Educação Física com registro ativo em um dos 22 Conselhos Regionais de Educação Física do país na equipe da contratada, garantirá que muitas das dúvidas de negócio possam ser solucionadas internamente dado que este profissional possuirá conhecimento e formação acadêmica na profissão e consequentemente entendimentos técnicos sobre o exercício da mesma.

O CREF22/ES se compromete a designar interlocutores técnicos que estarão acessíveis à equipe do projeto para garantir a fluidez da comunicação e evitar paralisações desnecessárias.

5. Aceitação de outras tecnologias mais modernas

Por que não admitir outras tecnologias equivalentes, amplamente adotadas em mercado e em órgãos públicos, que podem oferecer maior escalabilidade, menor custo de licenciamento e mais suporte de comunidade?

O questionamento sobre a “modernidade das tecnologias” é inválido porque que a pilha de tecnologia requisitada é amplamente adotada pelo mercado mundial de desenvolvimento de tecnologia e sistemas.

A exigência das tecnologias .NET, MySQL, HTML, CSS e JavaScript se justifica pela necessidade de integração com a infraestrutura e os sistemas já existentes no CREF22/ES, além de garantir a facilidade de manutenção e futuros desenvolvimentos pela própria equipe de TI do Conselho em acordo com as competências atuais.

Além disto, o ambiente de produção e homologação será hospedado na nuvem do CREF22/ES. A compatibilidade técnica com a infraestrutura existente e a previsibilidade da manutenção são requisitos cruciais para o objeto da contratação. Mudar os requisitos de tecnologia gerará novos custos e inviabilizará a execução e manutenção do produto do projeto.

6. Vulnerabilidades conhecidas do Windows Server 2019

Considerando que a exigência de uso de Windows Server 2019 expõe o ambiente a vulnerabilidades conhecidas, solicita-se que o Conselho esclareça formalmente:

- 1. Se reconhece e assume os riscos de segurança cibernética decorrentes da exigência de utilização de versão não atualizada do sistema operacional;*
- 2. Como será tratada, no contrato, a questão de isenção de responsabilidade da contratada em caso de incidentes de segurança (ex.: invasões, indisponibilidades, vazamentos) que tenham como causa vulnerabilidades inerentes ao próprio Windows Server 2019 ou a componentes nele instalados;*

3. Se haverá previsão de suporte e garantias da parte do Conselho, ou flexibilização para que a contratada utilize versões mais atuais (ex.: Windows Server 2022 ou equivalentes Linux), reduzindo os riscos e garantindo maior conformidade com boas práticas de segurança da informação e com a LGPD (Lei 13.709/2018).

O Termo de Referência não especifica a versão do Windows Server. O documento apenas menciona que a gerência de configuração ocorrerá em servidor Windows Server 2019, o que não impede que a contratada utilize versões mais atualizadas, desde que compatíveis com a infraestrutura do CREF22/ES.

A exigência é de um sistema compatível e não de uma versão específica.

Em relação à segurança, o sistema deve ser desenvolvido em conformidade com a LGPD e com diferentes níveis de acesso e permissão, além de ter autenticação de múltiplos fatores e logs de auditoria.

O CREF22/ES, como gestor da infraestrutura em nuvem, será responsável por suas atualizações e segurança. A responsabilidade da contratada está vinculada exclusivamente à segurança e funcionalidade da aplicação, conforme as especificações do edital.

7. Natureza do Objeto x Categoria cadastrada no ComprasGov

A Relação de Itens cadastra o objeto como “Cessão Temporária de Direitos Sobre Programas de Computador / Locação de Software”, item único, valor estimado R\$ 294.333,33.

Já o Termo de Referência descreve desenvolvimento e implementação de software integrado e multiplataforma, com execução em 3 meses e posterior suporte/transferência de tecnologia por 9 meses. A Minuta replica esse desenho contratual (12 meses de vigência e 9 meses de suporte/transferência após implantação).

Há incongruência entre locação/licenciamento (Relação de Itens) e desenvolvimento sob encomenda (TR/Minuta).

O objeto da licitação é o desenvolvimento e a implementação de um sistema de software sob encomenda, integrado e multiplataforma. O Edital, o Termo de Referência e a Minuta de Contrato estão corretos fazendo referência a essa mesma descrição. Além disso, o item 13.9 do Edital, já prevê que em caso de divergência entre disposições do Edital e anexos, o Edital prevalece.

Como o Comprasnet não possui um código CAT/SERV específico para esse serviço, apenas um similar, o edital estabelece que, em caso de diferença entre as especificações do Edital e as que estão no Comprasnet, valerão as descritas no Edital e seus anexos

8. Integração com o ERP do Conselho (Spiderware) — detalhamento técnico e responsabilidades Solicita-se esclarecimento e/ou ajuste para que o Conselho:

a) Disponibilize previamente documentação completa das APIs/endpoints do Spider/Spiderware, com descrição dos métodos de autenticação, sandbox/ambiente de homologação, dicionário mínimo de dados, dados sintéticos para testes, limites de requisições (rate limits) e critérios objetivos de aceite para as integrações;

- b) Indique formalmente as responsabilidades, prazos de resposta e suporte do fornecedor do Spider/Spiderware, registrando que a contratada não será responsabilizada por falhas, indisponibilidades, limitações técnicas ou atrasos causados por esse terceiro, uma vez que tais eventos fogem ao seu controle direto;*
- c) Estabeleça cláusula na Minuta contratual assegurando que, em caso de indisponibilidade, falhas técnicas ou negativa de suporte pelo fornecedor do ERP, a responsabilidade será exclusivamente do Conselho e/ou do fornecedor do ERP, não recaindo sobre a contratada qualquer sanção, glosa ou penalidade.*

As informações e documentações para integração do sistema Spiderware será disponibilizada em ambiente restrito para a empresa qualificada para a PoC. Essa medida de segurança se justifica para proteger a integridade dos dados e o acesso ao sistema.

O Termo de Referência já deixa claro que o sistema deve se integrar à base de dados Spiderware para obter e enviar dados.

Em relação à responsabilidade, o CREF22/ES se responsabilizará por eventuais falhas do sistema legado, mas não há previsão para que a contratada seja isenta de qualquer sanção em caso de indisponibilidade ou limitações que poderiam ser sanadas com a comunicação e o planejamento corretos. A prova de conceito (PoC) exigida na licitação serve para que a empresa demonstre seu entendimento sobre a integração e valide a sua abordagem técnica para os desafios mais críticos do projeto.

9. Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia (código-fonte x documentação)

Solicita-se que o Conselho esclareça e registre expressamente:

- a) Se a contratação prevê a cessão patrimonial integral do software (incluindo código-fonte, manuais técnicos, diagramas, banco de dados, scripts, APIs e demais artefatos de desenvolvimento), assegurando ao CREF22 a plena titularidade e os direitos de uso, modificação, manutenção e evolução sem qualquer dependência da empresa fornecedora, ainda que a solução seja oriunda de produto pré-existente;*
- b) Se confirmada a cessão, que sejam incluídas na Minuta cláusulas específicas de propriedade intelectual, detalhando:*
- a titularidade do CREF22 sobre todo o software entregue;*
 - os limites de utilização de bibliotecas de terceiros e componentes open source (com licenças compatíveis e devidamente declaradas);*
 - a responsabilidade da contratada quanto à legalidade e regularidade das licenças utilizadas;*
 - a isenção do CREF22 de quaisquer ônus adicionais de licenciamento futuro;*
 - a obrigação de entrega de todo o código-fonte legível e comentado, acompanhado de documentação técnica suficiente para continuidade.*

O Termo de Referência estabelece que a empresa deve garantir a transferência integral da documentação técnica e do código-fonte para a equipe de TI do CREF22. Isso garante a autonomia do Conselho na manutenção e evolução do sistema. A titularidade patrimonial será do CREF22/ES, e a transferência de tecnologia inclui a entrega do código-fonte legível e comentado, além da capacitação da equipe técnica do Conselho. Essa exigência está alinhada com a legislação, que prevê que a Administração Pública possa ser a detentora dos direitos de propriedade intelectual quando o objeto for o desenvolvimento de software sob encomenda, garantindo a continuidade administrativa e a economicidade.

10. Vedação total à subcontratação

Qual a justificativa técnica para a vedação absoluta à subcontratação, especialmente em um contrato de desenvolvimento de software que exige múltiplas especialidades?

Desta forma, entendemos que profissionais atuantes na prestadora de serviços em formato Pessoa Jurídica não serão considerados subcontratações, está correto nosso entendimento?

A vedação total à subcontratação está justificada pela necessidade de garantir a qualificação técnica da equipe e a transferência de conhecimento diretamente da contratada principal para o CREF22/ES.

No entanto, esclarecemos que profissionais contratados pela empresa na modalidade Pessoa Jurídica (PJ) não serão considerados subcontratações, desde que os vínculos de serviço estejam formalmente estabelecidos entre a contratada e o profissional, e que a responsabilidade integral pela execução do contrato continue a ser da empresa vencedora.

11. Vistoria para objeto de software web

Qual a justificativa técnica para exigir vistoria em contratação cujo objeto é desenvolvimento e fornecimento de software multiplataforma, com hospedagem em nuvem do próprio Conselho?

A vistoria prévia foi incluída como opcional e está a critério da empresa participante, caso julgue necessário. Não é essencial para o objeto da licitação, uma vez que se trata de um sistema 100% web.

A previsão de vistoria foi incluída como uma formalidade padrão. A sua não realização não prejudicará a participação de nenhuma empresa. A cláusula que permite a declaração de não realização de vistoria já está prevista, e o protocolo poderá ser realizado por e-mail, dispensando o comparecimento físico.

12. Exigência de profissional de Educação Física registrado no CREF

Se toda a documentação e os requisitos de negócio já estão descritos no Termo de Referência, qual a função real de exigir que a contratada mantenha profissional de Educação Física registrado no CREF? Não seria tal exigência apenas um mecanismo para direcionar a contratação a fornecedores já atuantes junto ao Conselho?

A impugnante alega que essa exigência:

- *Afronta o art. 12, II da Lei nº 14.133/2021, que impõe definição clara e proporcional do objeto;*
- *Viola o art. 14 da Lei nº 14.133/2021, que veda exigências impertinentes ou desnecessárias;*
- *Contraria a jurisprudência do TCU (Acórdãos nº 2.622/2015-Plenário e nº 1.214/2013-Plenário), que considera irregular a inclusão de requisitos sem pertinência direta com o objeto, por restringirem a competitividade.*

E faz uma advertência:

Caso a exigência seja mantida, restará configurado direcionamento indevido e restrição ilegal, passível de impugnação formal e representação ao TCU, por ferir os princípios licitatórios e limitar a competitividade em benefício de poucos fornecedores previamente vinculados ao Conselho.

A exigência de registro no CREF não configura, em momento algum, um mecanismo para direcionamento de contratações a fornecedores já vinculados ao Conselho, pois é possível que o profissional seja registrado em qualquer um dos 22 Conselhos Regionais de Educação Física (CREFs), o que amplia a competitividade e permite a participação de profissionais de diversas regiões do país.

A presença na equipe técnica de um profissional de Educação Física, com registro ativo em um dos Conselhos Regionais de Educação Física, é um requisito fundamental para esse projeto. Essa exigência não é uma barreira à competitividade, mas uma garantia de que a solução atenderá de forma precisa às necessidades do Conselho, proporcionando a qualidade técnica e a conformidade com as funcionalidades específicas do objeto.

O profissional atuará como consultor(a) e especialista de domínio, compreendendo a fundo a legislação e os processos de fiscalização da área, algo que não pode ser completamente substituído por documentos escritos. A exigência é proporcional e pertinente ao objeto da contratação. Reforça-se que não é exigido que este profissional seja registrado no CREF do Espírito Santo, mas sim em qualquer um dos CREFs que compõem a rede do Conselho Federal de Educação Física.

13. Qualificação técnica – CNAE compatível e atestados de capacidade técnica com segurança da informação

O Edital, o Termo de Referência e a Minuta não exigem de forma expressa que as empresas participantes:

- 1. Possuam CNAE compatível com serviços de desenvolvimento de software, aplicativos e plataformas tecnológicas;*
- 2. Apresentem atestados de capacidade técnica que comprovem experiência anterior em projetos similares de desenvolvimento de software e aplicativos multiplataforma, com escopo e tecnologias equivalentes às demandadas;*
- 3. Demonstrem, nos atestados, o compromisso com boas práticas de segurança da informação e proteção de dados pessoais, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – Lei 13.709/2018).*

A exigência de atestados de capacidade técnica em projetos de escopo e tecnologias semelhantes ao objeto já está prevista no edital e é suficiente para garantir a experiência da empresa.

Além disso, os requisitos de segurança do sistema já estão detalhados, incluindo a conformidade com a LGPD. A comprovação da conformidade com as boas práticas de segurança da informação será avaliada na Proposta de Arquitetura e Tecnologia exigida na PoC.

A exigência de um CNAE específico não é obrigatória por lei e pode restringir indevidamente a participação de empresas com experiência relevante, mas com CNAE diferente.

14. Infraestrutura, hospedagem e suporte

- 1. O fornecimento, custos e suporte da infraestrutura de hospedagem (nuvem, servidores, banco de dados, links de comunicação, licenças necessárias) serão integralmente de responsabilidade do Conselho?*
- 2. O backup, retenção, restauração de dados e monitoramento de infraestrutura também estarão sob responsabilidade do Conselho, não recaindo sobre a contratada?*
- 3. Eventuais falhas de infraestrutura do Conselho não gerarão glosas, sanções ou responsabilização da contratada?*

Confirmamos que toda a infraestrutura de hospedagem de produção, incluindo servidores, banco de dados, licenças e suporte da nuvem, será integralmente fornecida e gerida pelo CREF22/ES. A responsabilidade da empresa contratada se limita às atividades de desenvolvimento, testes, implantação, manutenção e suporte da aplicação. Eventuais falhas de infraestrutura no ambiente de produção não serão de responsabilidade da contratada.

15. Aceite, transferência de código-fonte, capacitação e encerramento contratual

- 1. Quais serão os critérios objetivos de aceite da entrega da solução?*
- 2. Como e quando será feita a entrega formal do código-fonte, artefatos técnicos e documentação?*
- 3. Qual a carga horária mínima de capacitação que será exigida, para quais perfis (usuários finais, fiscais, equipe de TI), em quais formatos (remoto/presencial) e com quais evidências (lista de presença, material didático, certificados)?*
- 4. Quais são as obrigações de passagem de conhecimento ao final do contrato (transferência de know-how, entrega de relatórios de configuração, políticas de backup e recuperação, etc.)?*
- 5. Em caso de não renovação contratual, quais políticas e obrigações estão previstas para o encerramento (entrega de toda a documentação, desligamento de acessos, devolução de dados, suporte à transição)?*

O Termo de Referência já detalha a transferência integral da documentação técnica e do código-fonte. Os critérios de aceite serão definidos em conjunto com a empresa vencedora, em uma abordagem ágil.

A Prova de Conceito (PoC) já exige que a empresa demonstre seu Plano de Trabalho Detalhado e sua proposta de arquitetura. O plano de capacitação e os procedimentos de encerramento contratual serão formalizados em contrato, mas a obrigação de garantir autonomia ao CREF22/ES na manutenção e evolução da solução já está estabelecida nos documentos.

DA DECISÃO

Sendo assim, após análise detalhada, conclui-se que o edital do Pregão Eletrônico n.º 90017/2025 está em conformidade com a legislação vigente, notadamente a Lei n.º 14.133/2021, decidimos pelo NÃO ACOLHIMENTO do pedido de impugnação apresentado.

Por fim, comunicamos que aos atos motivados será dada a devida publicidade.

Documento assinado digitalmente
gov.br IBSEN LUCAS PETERSEN PEREIRA
Data: 09/09/2025 14:29:15-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Vitória (ES), 09 de setembro de 2025.

Ibsen Lucas Pettersen Pereira
Presidente