

Processo Licitatório nº 121/2026

Processo SEI nº: 19.16.3708.0007283/2026-12

Objeto: Prestação de serviços de hospedagem Moodle em servidor de internet no modelo SaaS (Software as a Service), incluindo serviço de atualização, instalação, configuração e migração de dados e plug-ins da plataforma atualmente em uso pelo Ministério Público de Minas Gerais – MPMG, serviços de manutenção e suporte à gestão operacional da plataforma, armazenamento de dados.

Impugnação: Solicitação nº 0003 - SIAD

Requerente: ASD INTELIGÊNCIA E TREINAMENTO LTDA – CNPJ 10.619.017/0001-85

ESCLARECIMENTOS ADMINISTRATIVOS

A empresa ASD Inteligência e Treinamento Ltda, inscrita no CNPJ 10.619.017/0001-85, apresentou peça impugnativa referente ao processo licitatório em epígrafe, porém, a requerente não cumpriu a exigência editalícia quanto à apresentação da documentação, estando em desconformidade com o subitem 2.3.1, que assim dispõe:

2.3.1 A impugnação deverá ser assinada pelo cidadão, acompanhada de cópia do seu documento de identificação com foto, contendo número do seu RG ou CPF, ou pelo representante legal da empresa licitante, com indicação de sua razão social, número do CNPJ e endereço, acompanhada de todos os documentos necessários à comprovação do poder de representação do signatário.

Entretanto, em atenção ao direito constitucional de petição e ao princípio da autotutela, considerando ainda que, conforme previsto no art. 10 da Lei Estadual nº 14.184/2002, todo assunto submetido ao conhecimento da Administração tem o caráter de processo administrativo, revela-se prudente o recebimento da presente demanda impugnativa como requerimento administrativo, a fim de que sejam esclarecidos os apontamentos realizados.

Conforme se verifica no § 1º, art. 14 do Decreto Estadual nº. 48.723/2023, cabe ao Pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração do edital de licitação e dos anexos, responder às impugnações e aos pedidos de esclarecimentos.

Isto posto, considerando que as questões levantadas pela requerente são de natureza eminentemente técnica, seguem os esclarecimentos pertinentes com base no parecer técnico da Unidade Gestora da Contratação (Diretoria de Formação, Aperfeiçoamento e Pós-Graduação – DFAP):

1 - Da indeterminação do objeto e da restrição indireta à competitividade decorrente das integrações não delimitadas (Item 1.2.1.5 do Termo de Referência)

Inicialmente, a requerente insurge-se contra a previsão constante do item 1.2.1.5 do Termo de Referência (Anexo IV do Edital):

1.2.1.5 Serviço de integração com sistema de autenticação, como exemplo LDAP, Gov.br, RM, AD (Active Directory) da Microsoft na nuvem, Totvs ou outro a ser definido.

Em síntese, alega que o aludido item do edital não determina adequadamente o escopo contratual, uma vez que, ao admitir a integração com os sistemas expressamente mencionados ou com “outro a ser definido”, transfere para momento posterior à licitação a definição de parcela relevante do objeto, contrariando o art. 6º, inciso XXIII, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021, que exige descrição precisa, suficiente e clara da solução a ser contratada.

Aduz, ainda, que quando os itens 1.2.1.5 e 1.2.1.8 do Termo de Referência são interpretados em conjunto, formam um pacote contratual composto pela customização do aplicativo oficial Moodle App, por meio de recurso comercial mantido

pela Moodle Pty Ltd, e pela obrigação de realizar integrações com sistemas não previamente definidos e que, na prática do mercado, mencionada combinação tende a favorecer empresas inseridas no ecossistema comercial oficial da plataforma, as quais dispõem de maior facilidade de acesso aos produtos, serviços, canais técnicos e soluções da mantenedora.

Assevera que a restrição não decorre de exigência expressa de certificação ou parceria, mas do conjunto de obrigações contratuais estruturado de maneira a tornar mais segura e previsível a participação de empresas vinculadas comercialmente à mantenedora. Dessa forma, os demais fornecedores, embora tecnicamente capacitados para implantar, hospedar, customizar e prestar suporte à plataforma Moodle, seriam obrigados a assumir riscos ilimitados relativos a integrações futuras e a depender de serviços comerciais controlados por terceiros, configurando nova forma de restrição indireta à competitividade.

A UGC posicionou-se sobre o tema no seguinte sentido:

A argumentação não procede quanto à alegada indeterminação do objeto. O item 1.2.1.5 do Termo de Referência, ao prever “serviço de integração com sistema de autenticação, como exemplo LDAP, Gov.br, RM, AD Active Directory da Microsoft na nuvem, Totvs ou outro a ser definido”, deve ser interpretado em conjunto com o objeto licitado, com o contexto da contratação e com os esclarecimentos já prestados no certame.

Como já esclarecido anteriormente, a intenção da Administração não é exigir integração irrestrita com qualquer sistema futuro e indeterminado, mas sim assegurar a interoperabilidade da plataforma Moodle com os mecanismos de autenticação institucional atualmente utilizados ou que venham a ser formalmente definidos pela Contratante no âmbito da execução contratual, observadas as interfaces, protocolos e condições técnicas aplicáveis.

Assim, a menção a “outro a ser definido” não deve ser lida como abertura para ampliação ilimitada do escopo licitado, mas como previsão de flexibilidade técnica para atendimento de eventual sistema de autenticação institucional que já integre ou venha a integrar o ambiente do MPMG, desde que compatível com a solução contratada e dentro dos limites da necessidade administrativa.

Do ponto de vista da contratação, a exigência é pertinente e guarda relação direta com o objeto, pois o serviço contratado envolve hospedagem, manutenção, suporte e integração de plataforma Moodle com os sistemas internos de acesso dos usuários, sendo natural que a solução precise se conectar aos mecanismos corporativos de autenticação adotados pela Administração.

Também não há violação ao princípio da competitividade, já que o edital não restringe a solução a fabricante, parceiro ou tecnologia proprietária específica, nem impõe credenciamento comercial com terceiro. O que se exige é a capacidade técnica de integração da plataforma com os sistemas de autenticação indicados, o que é compatível com o mercado e com a natureza do objeto.

Dessa forma, mantém-se o item 1.2.1.5 do Termo de Referência, com o esclarecimento de que a expressão “outro a ser definido” refere-se a eventual sistema de autenticação institucional que a Administração venha a indicar durante a execução contratual, desde que tecnicamente compatível com a solução e com as interfaces previstas.

2 - Da restrição indireta decorrente da exigência do aplicativo oficial Moodle App e da customização por Remote Themes (Item 1.2.1.8 do Termo de Referência)

Nesse ponto, a requerente opõe-se à previsão constante do item 1.2.1.8 do Termo de Referência:

1.2.1.8 Configuração e personalização do aplicativo móvel oficial Moodle App (disponível para Android e iOS), com customização da identidade visual da instituição por meio de Remote Themes, incluindo ajuste de cores, logotipo e tela de acesso, de forma a proporcionar aos discentes uma experiência de acesso dedicada à plataforma, contemplando as funcionalidades nativas do aplicativo, tais como: autenticação (login), acesso aos cursos matriculados, recebimento de notificações push e visualização/download de certificados de conclusão.

Afirma, em resumo, que, ao indicar nominalmente o aplicativo oficial e estabelecer a tecnologia específica pela qual deverá ocorrer sua personalização, o instrumento convocatório vincula a execução contratual a produto determinado e a serviço comercial controlado pela própria mantenedora da plataforma. Acrescenta que, conforme documentação oficial da Moodle (<https://moodledev.io/general/app>), a utilização de Remote Themes no aplicativo oficial não constitui funcionalidade livremente disponível a qualquer instalação do Moodle LMS ao descrever “Remote themes are only available for sites that purchased a Premium subscription for the Moodle App”. Segundo a requerente, a mencionada exigência editalícia não pressupõe apenas conhecimento técnico ou experiência na plataforma, mas impõe a contratação ou a manutenção de serviço comercial específico

controlado por terceiro privado. Além disso, a mesma documentação reconheceria que a personalização por Remote Themes não alcança todas as páginas do aplicativo, enquanto soluções customizadas permitem nível mais amplo de adequação da identidade visual. Nesse contexto, aponta que a restrição reside na imposição de dependência comercial em relação ao ecossistema oficial da mantenedora, circunstância que favoreceria fornecedores que já possuam familiaridade, contratos, assinaturas ou relacionamento prévio com esses serviços, entre eles os Moodle Partners, sem que essa vantagem decorra de superior capacidade técnica para executar o objeto.

Aduz, ainda, que a Administração elegeu um aplicativo nominalmente identificado e um mecanismo comercial específico de personalização, sem demonstrar que esses meios seriam indispensáveis à obtenção do resultado pretendido, bem como que não apontou qualquer funcionalidade que somente possa ser entregue pelo Moodle App oficial, tampouco comprovou que aplicativos próprios ou de terceiros seriam incompatíveis com a plataforma, inseguros ou incapazes de proporcionar a experiência pretendida.

Abaixo, manifestação da unidade técnica sobre o tema:

A alegação não merece prosperar. O item 1.2.1.8 do Termo de Referência foi estruturado a partir da necessidade concreta da Administração de disponibilizar aos usuários uma experiência móvel padronizada, segura e plenamente integrada ao ambiente Moodle atualmente utilizado, com acesso aos cursos, autenticação, notificações push, visualização e download de certificados, além de identidade visual institucional.

A referência ao Moodle App oficial não foi inserida como preferência comercial arbitrária, mas como solução aderente ao ecossistema tecnológico já adotado pelo MPMG e às funcionalidades que se pretende assegurar de forma contínua aos usuários da plataforma. O objetivo da contratação não é apenas hospedar o ambiente, mas garantir a manutenção de uma experiência de acesso móvel compatível com os recursos nativos da plataforma, em benefício da usabilidade, da continuidade operacional e da padronização do serviço prestado.

A exigência de personalização por meio de Remote Themes também se justifica tecnicamente, pois permite a adequação visual do aplicativo à identidade da instituição, preservando coerência entre a plataforma web e a experiência móvel dos discentes. Não se trata de requisito estranho ao objeto, mas de componente funcional diretamente relacionado à prestação do serviço contratado.

Quanto à alegação de dependência comercial, cumpre observar que o edital não exige certificação como Moodle Partner, credenciamento junto à mantenedora da tecnologia ou qualquer vínculo formal exclusivo com terceiro privado. Exige-se, isto sim, que a solução entregue o resultado funcional pretendido pela Administração, com os recursos especificados no Termo de Referência. A eventual necessidade de licenciamento ou contratação de componente comercial próprio do ecossistema da plataforma não descaracteriza a legitimidade da exigência, desde que a solução permaneça tecnicamente apta a atender ao interesse público.

Também não procede a alegação de restrição indevida à competitividade. O item não impede a participação de fornecedores capacitados a operar, customizar e sustentar ambientes Moodle, tampouco afasta soluções tecnicamente equivalentes quanto ao resultado. O que se exige é a capacidade de entrega de um aplicativo móvel oficial, funcional e compatível com a arquitetura da plataforma contratada, em linha com as necessidades institucionais definidas no planejamento da contratação.

Ademais, a redação item 1.2.1.8 do Termo de Referência deve ser lida em conjunto com os demais dispositivos do Termo de Referência, especialmente aqueles que tratam da hospedagem SaaS, da migração, da manutenção, do suporte operacional, da integração e da continuidade do ambiente. Nesse contexto, a previsão do aplicativo oficial integra a solução global pretendida e não constitui exigência isolada ou desproporcional.

Dessa forma, conclui-se pela manutenção do item 1.2.1.8, tal como redigido no Termo de Referência, por se tratar de exigência tecnicamente justificada, funcionalmente vinculada ao objeto e compatível com a necessidade administrativa, sem imposição de vínculo comercial exclusivo, sem restrição indevida à competitividade e sem afronta aos princípios da isonomia, do julgamento objetivo ou da seleção da proposta mais vantajosa.

3 - Da impertinência da exigência de experiência em gestão acadêmica para a comprovação da capacidade técnico operacional

Por fim, a requerente contesta a pertinência da previsão constante do item 9.2.2.2, alínea “a”, do Termo de Referência:

9.2.2.2. Para fins da comprovação de que trata o subitem anterior, os atestados deverão comprovar as seguintes características mínimas:

a) *Experiência prévia – Atestado(s) de capacidade técnico-operacional, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que demonstrem a execução, pela licitante, de serviços de características, complexidade tecnológica e porte equivalentes ao objeto desta licitação, abrangendo:*

(...)

• Projetos de gestão acadêmica de capacitações presenciais e/ou a distância, em empresas ou órgãos com, no mínimo, 7.500 usuários ativos e 750 usuários simultâneos, nos termos do art. 67, §2º, da Lei nº 14.133/2021;

Os requisitos mínimos acima estabelecidos, especialmente aqueles relativos à comprovação de experiência em ambientes de tecnologia, decorrem da necessidade de assegurar que a licitante possua capacidade técnico-operacional compatível com o porte, a complexidade e a criticidade da solução, sendo exigida a demonstração de experiência com, no mínimo, 50% do quantitativo de usuários ativos e simultâneos da infraestrutura atual do MPMG.

Sustenta que a aludida exigência habilitatória não guarda correspondência material com o objeto e que “uma coisa é administrar a infraestrutura tecnológica por meio da qual o ensino é disponibilizado, outra, substancialmente diversa, é gerir academicamente as atividades educacionais realizadas nessa infraestrutura”. Acrescenta que o “descompasso torna-se ainda mais evidente porque a cláusula admite a apresentação de atestados referentes a capacitações presenciais”.

Ainda, defende que exigir-se gestão acadêmica introduz atividade paralela, estranha ao núcleo da contratação, e restringe a participação de empresas, sendo o efeito restritivo particularmente evidente porque empresas de tecnologia podem possuir atestados que comprovem administração de plataforma, suporte aos usuários, acompanhamento da utilização do ambiente, produção ou inserção de conteúdos digitais e atendimento a milhares de alunos, sem que o documento empregue a expressão “gestão acadêmica”.

A UGC manifestou-se a respeito, conforme segue:

O subitem 9.2.2.2, alínea “a”, deve ser interpretado em consonância com o objeto licitado e com o conjunto das especificações do Termo de Referência, que evidenciam a necessidade de contratação de empresa com efetiva capacidade de operação, hospedagem, administração, sustentação e suporte técnico de plataforma de ensino a distância baseada em Moodle, em ambiente compatível com a complexidade e a criticidade do serviço demandado.

A expressão “gestão acadêmica” deve ser compreendido de forma funcional, como referência ao ambiente de utilização da plataforma e ao conjunto de rotinas necessárias à sua operação, especialmente aquelas relacionadas à disponibilização, manutenção e suporte dos cursos ofertados no sistema. Evidentemente, a coordenação acadêmica, a atuação pedagógica e a gestão educacional permanecerão sob responsabilidade da Escola Institucional do MPMG, não se transferindo à futura contratada qualquer atribuição dessa natureza. Assim, a expressão não impõe requisito de atuação pedagógica, coordenação escolar, gestão administrativa de instituição de ensino ou qualquer outra atividade alheia ao objeto da contratação.

Assim, a exigência editalícia permanece vinculada ao núcleo da contratação e à demonstração de experiência prévia em serviços similares, não se estendendo para atividades alheias ao escopo contratado. Os quantitativos previstos no edital foram fixados como parâmetro objetivo de capacidade operacional e permanecem inalterados, por refletirem a dimensão mínima da solução a ser disponibilizada à Administração.

Não há, portanto, restrição indevida à competitividade, tampouco direcionamento do certame. O edital não exige vínculo com fornecedor específico, certificação exclusiva, credenciamento ou atuação em gestão acadêmica stricto sensu. Exige apenas comprovação de aptidão técnica em ambiente compatível com a operação de plataforma de EAD, o que é medida legítima e proporcional ao objeto.

Dessa forma, a interpretação correta do subitem afasta a alegada irregularidade, motivo pelo qual a impugnação deve ser indeferida, permanecendo o item como redigido, por se tratar de cláusula tecnicamente justificada e compatível com a finalidade da contratação.

Esclarece-se, por oportuno, que a expressão “gestão acadêmica” deve ser compreendida, exclusivamente, como referência às rotinas de operação de ambiente educacional digital, não abrangendo exigência de prestação de serviços pedagógicos, administrativos ou institucionais próprios de estabelecimento de ensino.

Os quantitativos mínimos estabelecidos para comprovação da capacidade operacional, por sua vez, permanecem justificados como parâmetro objetivo de aferição da aptidão da licitante para executar solução de porte compatível com a demanda institucional, em conformidade com a dimensão do ambiente atualmente considerado pela Administração. O edital informa referência de aproximadamente 15 mil usuários ativos, enquanto o requisito de habilitação foi estruturado com quantitativos mínimos proporcionais à escala da contratação.

Conclui a UGC que não restou identificado qualquer elemento apto a demonstrar ofensa aos princípios da isonomia, da competitividade, do julgamento objetivo, da razoabilidade ou da seleção da proposta mais vantajosa, bem como assegurou em seu parecer que as exigências contestadas mostram-se vinculadas ao interesse público tutelado, ao planejamento da contratação e à necessidade de garantir solução tecnicamente apta, segura, contínua e aderente ao ambiente institucional do MPMG.

Por todo o exposto, com fulcro na manifestação técnica da Diretoria de Formação, Aperfeiçoamento e Pós-Graduação e considerando os fundamentos expostos, reputam-se como improcedentes as alegações arguidas pela requerente, razão pela qual não cabe alteração do instrumento convocatório.

Belo Horizonte , 06 de agosto de 2026

Lizziane de Souza Trindade
Pregoeira



Documento assinado eletronicamente por **LIZZIANE DE SOUZA TRINDADE, FG-2**, em 06/08/2026, às 12:58, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.mpmg.mp.br/sei/processos/verifica>, informando o código verificador **10215236** e o código CRC **5307B1C5**.

À ILUSTRÍSSIMA SENHORA LIZZIANE DE SOUZA TRINDADE, PREGOEIRA DA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Pregão Eletrônico — Processo SIAD nº 121/2026
Processo SEI nº 19.16.3708.0007283/2026-12**

A **ASD INTELIGÊNCIA E TREINAMENTO LTDA (“ASD”)**, pessoa jurídica de Direito Privado devidamente inscrita no CNPJ sob o nº 10.619.017/0001-85, com sede na Rua Alexandre Herculano, 120, Sala 34 Edifício JK Medical Center, Vila Monteiro, Piracicaba/SP, CEP 13.418-445, vem mui respeitosamente perante V. Sa., por intermédio de seu patrono que ao final subscreve, causídico inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado, sob o nº. 437821, vem respeitosamente apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

do Pregão Eletrônico em epígrafe, com fundamento no art. 5º, LV, da Constituição Federal c/c art. 164 da Lei nº 14.133/2021 ("NLLC") e capítulo 2 do Edital, em face de irregularidades encontradas no instrumento convocatório, capazes de eivar o processo com o vício de ilegalidade, conforme motivos e fatos de direito aqui articulados.

I – DO CABIMENTO E DA TEMPESTIVIDADE

Todas as vezes em que o instrumento convocatório deixar de conter algum requisito legal, estabelecer exigências exacerbadadas, for omissa ou contiver ilegalidade, para que a Administração Pública realize as devidas correções a medida correta é a **impugnação do Edital**.

A NLLC (Lei nº 14.133/2021) prevê que qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação ou para solicitar esclarecimentos sobre 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.”

Na mesma senda envereda o instrumento convocatório:

“2.1 Qualquer pessoa é parte legítima para pedir esclarecimento ou impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei Federal nº 14.133/21, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.”

A impugnação do edital é meio de controle e fiscalização por parte da sociedade diante de irregularidades do instrumento convocatório, devendo a Administração responder, com apresentação fundamentada e justificada, a respeito das alegações levantadas pelo impugnante.

Além disso, é preciso ressaltar que, em virtude do poder da autotutela, a própria Administração pode revisar de ofício o Edital ou, ainda, anulá-lo. A esse respeito a Súmula nº 473 do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é explícita:

“**Súmula 473/STF:** A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

Assim, na hipótese de qualquer problema no Edital, como vício de ilegalidade ou regras obscuras, a Administração pode adotar medidas eficazes para o saneamento através de aditamento ou errata.

Neste viés, há de se lembrar que na contagem dos prazos, conforme estabelece o art. 183 da Nova Lei Geral de Licitações, exclui-se o dia de início, ou seja, a data do certame, e inclui-se o dia do vencimento, ou seja o terceiro dia útil, vejamos:

“Art. 183. Os prazos previstos nesta Lei serão contados com **exclusão do dia do começo e inclusão do dia do vencimento** e observarão as seguintes disposições:

- I - os prazos expressos em dias corridos serão computados de modo contínuo;
- II - os prazos expressos em meses ou anos serão computados de data a data;
- III - nos prazos expressos em dias úteis, serão computados somente os dias em que ocorrer expediente administrativo no órgão ou entidade competente.” (grifado)

Importante memorar que, com relação ao horário para apresentação da impugnação edital, não está limitado o horário comercial, estendendo-se até o último minuto do dia útil, consoante estabelece acórdão do TCU:

Acórdão 969/2022 - Plenário

"Impugnação não se limita a horário de expediente.... "Além disso, fosse o envio realizado as 17:30 h (fim do expediente da entidade) ou as 23:59 h da data limite, o seu exame ficaria para o dia seguinte. Ou seja, a regra externa formalismo injustificado em prejuízo dos licitantes, razão por que deve ser revista na reedição do processo de contratação".

Neste sentido vale a pena complementar com o teor da Súmula 222 do TCU, que estabelece:

Súmula 222/TCU: As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, **devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.**" (grifado)

O certame possui abertura prevista para o dia 07/08/2026, sexta-feira. Desta forma, o primeiro dia útil antecedente à data fixada para abertura é a quinta-feira, dia 06/08/2026; o segundo dia útil antecedente cairá na quarta-feira, dia 05/08/2026; de forma que o terceiro dia útil antecedente à data fixada para abertura da sessão pública cairá na **terça-feira, dia 04/08/2026** — data fatal para apresentação da presente peça, tal como, aliás, consigna o próprio preâmbulo do Edital. Protocolada dentro desse prazo, a presente medida encontra-se absolutamente tempestiva, devendo ser recebida, conhecida e apreciada em todos os seus termos, para ao fim ser decidida por esta Douta Pregoeira.

III – DA SÍNTESE DOS FATOS

O Edital em comento tem por objeto a prestação de serviços de hospedagem Moodle em servidor de internet no modelo SaaS (Software as a Service), incluindo serviço de atualização, instalação, configuração e migração de dados e plug-ins da plataforma atualmente em uso pelo Ministério Público de Minas Gerais – MPMG, serviços de manutenção e suporte à gestão operacional da plataforma e armazenamento de dados, conforme especificações, exigências e quantidades estabelecidas no Edital e em seus anexos.

Após a análise detalhada de todos os termos do referido instrumento convocatório, a ora Impugnante manifesta-se para impugnar parcialmente o Edital em epígrafe, especificamente: (I) os itens 1.2.1.5 e 1.2.1.8 do Termo de Referência

(Anexo IV); e (II) o item 9.2.2.2, alínea "a", último requisito, da qualificação técnico-operacional. Passa-se ao exame individualizado de cada ponto.

2.1. Da indeterminação do objeto e da restrição indireta à competitividade decorrente das integrações não delimitadas (Item 1.2.1.5 do Termo de Referência)

O item 1.2.1.5 do Termo de Referência dispõe:

1.2.1.5. Serviço de integração com sistema de autenticação, como exemplo LDAP, Gov.br, RM, AD (*Active Directory*) da Microsoft na nuvem, Totvs ou outro a ser definido.

O item 1.2.1.5 padece de dois vícios que, embora distintos, produzem efeitos convergentes sobre a competitividade e a objetividade do certame. O primeiro decorre da indeterminação do escopo contratual. Ao admitir a integração com os sistemas expressamente mencionados ou com "*outro a ser definido*", o Termo de Referência transfere para momento posterior à licitação a definição de parcela relevante do objeto, contrariando o art. 6º, inciso XXIII, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021, que exige descrição precisa, suficiente e clara da solução a ser contratada.

A expressão "*outro a ser definido*" não representa simples margem de adaptação operacional. Trata-se de obrigação aberta, cujo conteúdo, complexidade, custo e prazo de execução permanecem desconhecidos no momento da formulação das propostas. Integrações com mecanismos de autenticação não são tecnicamente equivalentes. A conexão por protocolos abertos e padronizados, como LDAP, SAML 2.0, OAuth 2.0 e OpenID Connect, este último utilizado como base de autenticação do Gov.br, possui arquitetura conhecida, documentação acessível e esforço razoavelmente estimável. De modo diverso, a integração com sistemas proprietários, como o RM/Totvs ou outras soluções eventualmente escolhidas pela Administração, depende da versão implantada, das licenças disponíveis, das interfaces liberadas pelo fornecedor, da documentação técnica, da arquitetura do ambiente e, em certos casos, da contratação de serviços ou autorizações de terceiros.

A depender dessas variáveis, uma integração proprietária pode exigir esforço técnico e custo substancialmente superiores aos necessários para implementação de protocolo aberto. Ao não delimitar quais sistemas efetivamente integrarão o objeto, o Edital impede que os licitantes formulem suas propostas a partir de premissas uniformes. Cada concorrente será compelido a estimar, por sua própria conta e risco, o alcance da expressão "*outro a ser definido*", produzindo propostas baseadas em escopos distintos e, por consequência, economicamente incomparáveis.

A indeterminação também transfere ao contratado risco que deveria ter sido previamente identificado e dimensionado pela Administração durante a fase preparatória. Não se pode exigir que o particular assuma, pelo mesmo preço, toda e qualquer integração futura, independentemente da tecnologia escolhida, da existência de interfaces disponíveis, da necessidade de licenciamento adicional ou do grau de customização exigido. Tal modelagem compromete a elaboração de proposta séria e exequível, amplia artificialmente os riscos contratuais e favorece empresas que já possuam relações comerciais, licenças ou estruturas previamente estabelecidas com determinados fornecedores de tecnologia.

O segundo vício manifesta-se quando o item 1.2.1.5 é interpretado em conjunto com o item 1.2.1.8. As duas cláusulas formam um pacote contratual composto pela customização do aplicativo oficial Moodle App, por meio de recurso comercial mantido pela Moodle Pty Ltd, e pela obrigação de realizar integrações com sistemas não previamente definidos. Na prática do mercado, essa combinação tende a favorecer empresas inseridas no ecossistema comercial oficial da plataforma, que dispõem de maior facilidade de acesso aos produtos, serviços, canais técnicos e soluções da mantenedora.

A restrição, portanto, não decorre de exigência expressa de certificação ou parceria, mas do conjunto de obrigações contratuais estruturado de maneira a tornar mais segura e previsível a participação de empresas vinculadas comercialmente à mantenedora. Os demais fornecedores, embora tecnicamente capacitados para implantar, hospedar, customizar e prestar suporte à plataforma Moodle, são obrigados a assumir riscos ilimitados relativos a integrações futuras e a depender de serviços comerciais controlados por terceiros. Configura-se, assim, nova forma de restrição indireta à competitividade, semelhante àquela já demonstrada quanto à exigência do aplicativo oficial.

A Administração possui plena legitimidade para exigir integração com seus sistemas institucionais. Essa necessidade, contudo, deve ser previamente delimitada, permitindo que todos os licitantes conheçam o ambiente tecnológico, os protocolos envolvidos, as responsabilidades de cada parte e os critérios de aceitação. A flexibilidade necessária à evolução futura da solução pode ser preservada sem transformar o contrato em obrigação aberta e economicamente imprevisível.

Impõe-se, por conseguinte, a adequação do item 1.2.1.5 para que sejam identificados, de forma taxativa, os sistemas de autenticação que integrarão o escopo ordinário da contratação. Alternativamente, a obrigação poderá ser delimitada por referência aos protocolos abertos e padronizados de mercado, especialmente LDAP, SAML 2.0, OAuth 2.0 e OpenID Connect, incluindo a integração com o Gov.br.

Eventuais integrações adicionais com sistemas proprietários, cuja necessidade venha a surgir durante a execução contratual, deverão ser tratadas como serviços de consultoria ou desenvolvimento sob demanda, mediante definição prévia do escopo, estimativa de esforço, aprovação da Administração e remuneração específica, em solução semelhante àquela já prevista no item 1.2.1.7 do próprio Termo de Referência.

A alteração pretendida não reduz as funcionalidades buscadas pela Administração nem compromete a evolução tecnológica da plataforma. Ao contrário, restabelece uma base comum e objetiva para a formulação das propostas, assegura adequada distribuição dos riscos, preserva a comparabilidade dos preços e elimina vantagem indireta conferida a fornecedores vinculados ao ecossistema comercial oficial da Moodle.

2.2. Da restrição indireta decorrente da exigência do aplicativo oficial Moodle App e da customização por Remote Themes (Item 1.2.1.8 do Termo de Referência)

O item 1.2.1.8 do Termo de Referência exige:

1.2.1.8. Configuração e personalização do aplicativo móvel oficial Moodle App (disponível para Android e iOS), com customização da identidade visual da instituição por meio de Remote Themes, incluindo ajuste de cores, logotipo e tela de acesso, de forma a proporcionar aos discentes uma experiência de acesso dedicada à plataforma, contemplando as funcionalidades nativas do aplicativo, tais como: autenticação (login), acesso aos cursos matriculados, recebimento de notificações push e visualização/download de certificados de conclusão.

Embora redigida como especificação funcional aparentemente neutra, a cláusula não se limita a definir o resultado esperado pela Administração. Ao indicar nominalmente o aplicativo oficial e estabelecer a tecnologia específica pela qual deverá ocorrer sua personalização, o instrumento convocatório vincula a execução contratual a produto determinado e a serviço comercial controlado pela própria mantenedora da plataforma.

A documentação oficial da Moodle (<https://moodledev.io/general/app>) esclarece, de forma inequívoca, que a utilização de Remote Themes no aplicativo oficial não constitui funcionalidade livremente disponível a qualquer instalação do Moodle LMS ao descrever *“Remote themes are only available for sites that purchased a Premium subscription for the Moodle App.”*

A exigência editalícia, portanto, não pressupõe apenas conhecimento técnico ou experiência na plataforma, mas **impõe a contratação ou a**

manutenção de serviço comercial específico controlado por terceiro privado. Além disso, a mesma documentação reconhece que a personalização por Remote Themes não alcança todas as páginas do aplicativo, enquanto soluções customizadas permitem nível mais amplo de adequação da identidade visual.

É necessário, contudo, delimitar corretamente a irregularidade. A cláusula não exige, de maneira formal, que a futura contratada seja certificada como Moodle Partner, nem se pode afirmar que somente empresas detentoras dessa certificação tenham acesso à assinatura Premium. A própria Moodle informa que não é necessário integrar seu programa oficial de parceiros para utilizar o software ou prestar serviços relacionados à plataforma.

A restrição reside na imposição de dependência comercial em relação ao ecossistema oficial da mantenedora, circunstância que favorece fornecedores que já possuam familiaridade, contratos, assinaturas ou relacionamento prévio com esses serviços, entre eles os Moodle Partners, sem que essa vantagem decorra de superior capacidade técnica para executar o objeto. Neste sentido já decidiu o TCU:

Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário TCU

“A imposição de obrigações contratuais que dependam de relação jurídica com terceiro privado pode configurar restrição indireta à competitividade, se não houver demonstração objetiva de necessidade técnica.”

Por essa razão, não se mostram pertinentes ao caso as considerações relativas ao prazo necessário para obtenção da certificação como Moodle Partner, às taxas territoriais ou aos royalties cobrados das empresas participantes do programa. Tais encargos somente assumiriam relevância direta se o Edital exigisse expressamente a certificação ou o credenciamento como condição de habilitação ou contratação, o que não se verifica. O vício efetivamente presente é mais preciso: a Administração elegeu um aplicativo nominalmente identificado e um mecanismo comercial específico de personalização, sem demonstrar que esses meios seriam indispensáveis à obtenção do resultado pretendido.

As necessidades administrativas descritas no próprio item são essencialmente funcionais. A instituição pretende assegurar autenticação, acesso aos cursos matriculados, recebimento de notificações, consulta e transferência de certificados, identidade visual própria, segurança, desempenho, manutenção e suporte. Nenhuma dessas funcionalidades, porém, exige necessariamente a utilização do aplicativo oficial ou do recurso Remote Themes. A própria documentação de desenvolvimento da Moodle admite a criação de aplicativos customizados a partir de sua arquitetura aberta, inclusive mediante integração aos serviços oficiais da plataforma.

O Moodle constitui solução de código aberto, acessível a empresas que detenham conhecimento técnico e experiência comprovada, ainda que não integrem a rede oficial de parceiros. A capacidade para implantar, hospedar, customizar, integrar e sustentar a plataforma não decorre de vínculo comercial com a mantenedora, mas do domínio técnico efetivamente demonstrado pela licitante. A Administração pode exigir experiência anterior compatível, equipe capacitada, metodologia de execução, segurança da informação, desempenho e níveis adequados de suporte, mas não pode substituir a aferição objetiva dessas competências pela imposição de produto ou serviço comercial controlado por terceiro.

A modelagem adotada contraria o art. 9º, inciso I, alíneas “a” e “c”, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece:

“Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I — admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório;

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.”

Também se distancia dos objetivos estabelecidos pelo art. 11, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, especialmente a obtenção da contratação mais vantajosa, o tratamento isonômico entre os licitantes e a justa competição:

“Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I — assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública;

II — assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição.”

A fase preparatória deveria ter contemplado levantamento efetivo das alternativas disponíveis no mercado e justificativa técnica e econômica para a escolha da solução adotada. O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 exige que o planejamento da contratação considere a necessidade administrativa, as alternativas disponíveis e as condições capazes de restringir a competição. Não basta que a Administração prefira o aplicativo oficial ou considere sua utilização mais conveniente. Seria indispensável demonstrar porque um aplicativo próprio ou de terceiros, integrado aos serviços oficiais da plataforma e submetido aos mesmos requisitos de segurança e desempenho, não seria capaz de atender à necessidade institucional.

A indicação nominal do Moodle App igualmente reclama motivação específica. O art. 41, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 somente admite a indicação de marca ou modelo em situações excepcionais e formalmente justificadas:

“Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

I — indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado.”

No caso em exame, o Termo de Referência não apresenta estudo comparativo nem demonstra a impossibilidade técnica de utilização de aplicativos equivalentes. A Administração definiu previamente o meio tecnológico e comercial pelo qual o resultado deverá ser alcançado, em vez de descrever objetivamente as funcionalidades, os níveis de desempenho, os critérios de segurança e os resultados esperados.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União segue a mesma orientação, admitindo exigências de parceria, credenciamento ou vínculo com fabricantes apenas em situações excepcionais, mediante demonstração inequívoca de sua imprescindibilidade:

Acórdão nº 1.793/2011 – Plenário TCU

“É irregular a exigência de vínculo específico com fabricante, ainda que prevista como obrigação contratual, quando não demonstrada sua indispensabilidade técnica para a execução do objeto.”

Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário

“É irregular a exigência de credenciamento ou parceria exclusiva com fabricante ou detentor de tecnologia, quando a execução do objeto pode ser realizada por diversos fornecedores tecnicamente aptos.”

Acórdão nº 775/2015 – Plenário

“Não se deve exigir da licitante comprovação de parceria com o detentor da tecnologia, salvo quando absolutamente indispensável à execução do objeto — o que deve ser demonstrado de forma robusta pela Administração.”

Acórdão nº 926/2017, Plenário.

“A exigência de credenciamento do licitante pelo fabricante somente é admitida em casos excepcionais, quando for necessária à execução do objeto contratual, devendo a circunstância ser expressamente justificada no processo licitatório.”

A orientação converge com a Súmula nº 270 do Tribunal de Contas da União, segundo a qual:

Súmula nº 270/TCU: “Em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, desde que seja estritamente necessária para atender exigências de padronização e que haja prévia justificação.”

No presente caso, inexistente demonstração de indispensabilidade. A Administração não apontou qualquer funcionalidade que somente possa ser entregue pelo Moodle App oficial, tampouco comprovou que aplicativos próprios ou de terceiros seriam incompatíveis com a plataforma, inseguros ou incapazes de proporcionar a experiência pretendida. A preferência pelo recurso oficial foi transformada em obrigação contratual sem a prévia demonstração de que as alternativas disponíveis no mercado seriam técnica ou economicamente inadequadas.

A segurança da Administração quanto à capacidade da futura contratada pode ser obtida por meio dos instrumentos legalmente previstos. O art. 67, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 admite a comprovação da qualificação técnico operacional atestado de capacidade técnica compatível.

A aptidão técnica deve ser aferida pela experiência efetivamente comprovada, e não pela existência de relação comercial privada com a mantenedora da tecnologia. Exigir experiência anterior na implantação, customização, hospedagem, integração, suporte ou desenvolvimento de soluções baseadas em Moodle guarda pertinência direta com o objeto. Exigir, ainda que indiretamente, adesão a serviço comercial determinado constitui condicionante de natureza distinta, incapaz de demonstrar, por si só, a capacidade técnica da licitante.

Existem empresas que atuam há anos com a plataforma Moodle e possuem plena capacidade para executar serviços de implantação, customização, hospedagem, integrações, suporte e desenvolvimento de aplicativos móveis, embora não sejam certificadas como Moodle Partners e não mantenham vínculo comercial permanente com a Moodle Pty Ltd. Impedir ou desestimular sua participação mediante a imposição de recurso comercial específico reduz indevidamente o universo de concorrentes e pode impedir que a Administração obtenha soluções tecnicamente superiores ou economicamente mais vantajosas.

Exigências dessa natureza não encontram amparo na legislação de regência, não são indispensáveis ao objeto, restringem indevidamente a competitividade e afrontam os princípios da isonomia, do julgamento objetivo e da ampla participação. A doutrina majoritária repudia a imposição de condicionantes que não estejam diretamente relacionadas à execução do objeto, especialmente quando implicam dependência de relação comercial com fabricante ou desenvolvedor.

Essa exigência é materialmente nula, pois carece de pertinência lógica com o objeto e representa restrição indevida ao caráter competitivo do certame. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹:

“A licitação não pode ser utilizada para criar privilégios ocultos ou favorecer determinados concorrentes, devendo o edital refletir apenas exigências necessárias à execução do objeto, sempre sob a ótica da razoabilidade”

Marçal Justen Filho é cristalino ao afirmar:

“A Administração não pode condicionar a execução contratual à manutenção de vínculo com terceiro privado, salvo se demonstrada a absoluta imprescindibilidade técnica. Do contrário, haverá direcionamento indireto do certame.”

Impõe-se, portanto, a alteração do item 1.2.1.8 para que seja admitido, alternativamente ao aplicativo oficial Moodle App, aplicativo próprio ou de terceiros, disponível para Android e iOS e integrado à plataforma por meio das APIs e dos Web Services oficiais do Moodle, desde que assegure todas as funcionalidades exigidas, inclusive autenticação, acesso aos cursos matriculados, notificações, visualização e transferência de certificados, identidade visual institucional, segurança, desempenho, manutenção e suporte.

A modificação não reduz a qualidade ou a segurança do objeto. Ao contrário, preserva integralmente o resultado funcional pretendido, permite que a Administração estabeleça critérios objetivos de aceitação e elimina a dependência comercial injustificada em relação a produto e serviço determinados. Requer-se, ainda, que a comprovação da aptidão das licitantes seja realizada mediante atestados de capacidade técnica compatíveis com a complexidade do objeto, sem exigência direta ou indireta de certificação como Moodle Partner, credenciamento junto à Moodle HQ ou contratação prévia de serviços comerciais da mantenedora.

2.2. Da impertinência da exigência de experiência em gestão acadêmica para a comprovação da capacidade técnico operacional

O item 9.2.2.2, alínea “a”, do Edital exige que os atestados de capacidade técnico operacional comprovem experiência anterior em:

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

9.2 - QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL E TÉCNICO-PROFISSIONAL:

9.2.1. Atestados de capacidade técnica

9.2.2.1. Atestado(s) de capacidade técnico-operacional, com detalhamento dos serviços executados, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que conste a licitante como executora dos serviços com características similares de complexidade tecnológica ou operacional ao objeto a ser contratado.

9.2.2.2. Para fins da comprovação de que trata o subitem anterior, os atestados deverão comprovar as seguintes características mínimas:

a) Experiência prévia – Atestado(s) de capacidade técnico-operacional, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que demonstrem a execução, pela licitante, de serviços de características, complexidade tecnológica e porte equivalentes ao objeto desta licitação, abrangendo:

- Plataformas baseadas em Moodle versões 4.0 ou superiores, customizadas e integradas a sistemas legados do cliente contratante, hospedadas em nuvem; • Migração de versões;
- Integração com sistemas de autenticação da instituição;
- Projetos atendidos com equipe de suporte própria e sistema de chamados para prestação do atendimento
- Implantação de plataformas LMS com permissões personalizadas por unidade organizacional, contemplando recursos avançados de geração e filtragem de relatórios.
- Projetos de gestão acadêmica de capacitações presenciais e/ou a distância, em empresas ou órgãos com, no mínimo, 7.500 usuários ativos e 750 usuários simultâneos, nos termos do art. 67, §2º, da Lei nº 14.133/2021;

Os requisitos mínimos acima estabelecidos, especialmente aqueles relativos à comprovação de experiência em ambientes de tecnologia, decorrem da necessidade de assegurar que a licitante possua capacidade técnico-operacional compatível com o porte, a complexidade e a criticidade da solução, sendo exigida a demonstração de experiência com, no mínimo, 50% do quantitativo de usuários ativos e simultâneos da infraestrutura atual do MPMG.

A **exigência não guarda correspondência material com o objeto** submetido à licitação. O certame destina-se à contratação de serviços especializados de tecnologia da informação, compreendendo hospedagem em nuvem no modelo SaaS, migração de dados e plugins, atualização, manutenção, suporte técnico, integrações e gestão operacional de plataforma Moodle. A denominada “*gestão acadêmica de capacitações*”, contudo, pertence a campo distinto, relacionado à organização pedagógica e administrativa de programas educacionais, abrangendo atividades como planejamento de turmas, controle de matrículas e frequência, acompanhamento de discentes, secretaria acadêmica e emissão de certificados.

Uma coisa é administrar a infraestrutura tecnológica por meio da qual o ensino é disponibilizado. Outra, substancialmente diversa, é gerir academicamente as atividades educacionais realizadas nessa infraestrutura. O Edital, entretanto, exige experiência na segunda atividade para comprovar capacidade de execução da primeira, estabelecendo requisito que não mede a aptidão técnica necessária ao cumprimento do futuro contrato.

O descompasso torna-se ainda mais evidente porque a cláusula admite a apresentação de atestados referentes a capacitações presenciais. Serviços dessa natureza podem ser executados sem hospedagem em nuvem, plataforma Moodle, migração de banco de dados, atualização de versão, integração de sistemas, administração de servidores ou suporte especializado de tecnologia da informação. Um atestado de gestão acadêmica de cursos exclusivamente presenciais pode demonstrar experiência educacional ou administrativa, mas nada comprova quanto à capacidade da empresa para implantar, hospedar, migrar, atualizar e sustentar um ambiente virtual de aprendizagem destinado a milhares de usuários.

A exigência, portanto, não apenas se afasta do objeto, como admite documento incapaz de demonstrar a competência tecnológica que deveria ser protegida pela habilitação. Em vez de assegurar que a futura contratada possua experiência na operação de ambientes Moodle de grande porte, o requisito permite que uma instituição com atuação exclusivamente educacional comprove capacidade em atividade que não será objeto do contrato.

Essa modelagem contraria diretamente o art. 67, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a qualificação técnico operacional deve ser demonstrada por atestados que evidenciem experiência na execução de serviços similares, com complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior:

“Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico profissional e técnico operacional será restrita a:

[...]

II: certidões ou atestados [...] que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.”

O § 1º do mesmo dispositivo restringe as exigências de atestação às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto, enquanto o § 2º apenas autoriza a fixação de quantitativos mínimos de até cinquenta por cento dessas parcelas. A referência ao § 2º, portanto, pode justificar o patamar de 7.500 usuários ativos e 750 usuários simultâneos, desde que correspondente à metade da dimensão do ambiente a ser contratado, mas **não legitima a eleição de atividade qualitativamente estranha ao objeto.**

A controvérsia não recai, assim, sobre o porte da experiência exigida. A Impugnante não questiona a possibilidade de a Administração exigir comprovação de capacidade para operar ambiente de dimensão compatível com os 15.000 usuários previstos. O vício está na natureza da experiência adotada como parâmetro. O quantitativo pode ser proporcional; a atividade, porém, deve ser pertinente. Não é juridicamente possível validar o requisito apenas porque os números correspondem a cinquenta por cento da demanda estimada, quando esses números são aplicados a serviço diverso daquele que será efetivamente contratado.

A Súmula nº 263 do Tribunal de Contas da União consolida essa necessária correlação:

Súmula nº 263/TCU: “Para a comprovação da capacidade técnico operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.”

A expressão “*características semelhantes*” constitui limite material à discricionariedade administrativa. Não basta que a experiência anterior possua afinidade genérica com educação ou capacitação. É necessário que revele domínio das atividades, tecnologias e dificuldades operacionais que serão enfrentadas na execução do contrato. No caso concreto, são relevantes a hospedagem de plataforma Moodle em nuvem, a sustentação de ambiente SaaS, a migração de dados, a atualização de versões, a integração com sistemas de autenticação, a administração de usuários, o suporte técnico e a manutenção da disponibilidade e do desempenho do ambiente.

A jurisprudência do TCU também reconhece que exigências de capacidade técnica devem estar vinculadas às parcelas efetivamente relevantes do objeto e que a imposição de experiência em tipologia específica de serviço restringe a competitividade quando sua imprescindibilidade não estiver demonstrada.

No presente certame, os demais requisitos do próprio item 9.2.2.2 já contemplam, com maior precisão, as parcelas tecnicamente relevantes da contratação. Exige-se experiência em plataformas Moodle customizadas e integradas, hospedagem em nuvem, migração de versões, integração com mecanismos de autenticação, suporte mediante equipe própria e sistema de chamados, implantação de ambiente LMS com permissões personalizadas e elaboração de relatórios avançados. Esses requisitos medem, de forma direta, competências efetivamente necessárias à execução do objeto.

A **exigência de gestão acadêmica** não acrescenta proteção técnica à Administração. Ao contrário, **introduz atividade paralela, estranha ao núcleo da contratação, e restringe a participação de empresas** especializadas em tecnologia que, embora possuam plena capacidade para hospedar, migrar, administrar, customizar e sustentar plataformas Moodle de grande porte, não atuam como instituições de ensino nem assumem a gestão pedagógica das capacitações de seus clientes.

O efeito restritivo é particularmente evidente porque empresas de tecnologia podem possuir atestados que comprovem administração de plataforma, suporte aos usuários, acompanhamento da utilização do ambiente, produção ou inserção de conteúdos digitais e atendimento a milhares de alunos, sem que o documento empregue a expressão “*gestão acadêmica*”. Essas empresas dominam precisamente as atividades necessárias ao contrato, mas poderão ser afastadas por não executarem função educacional que o próprio objeto não lhes atribuirá.

Em sentido inverso, a redação atual admite que instituições com larga experiência na administração de cursos presenciais, mas sem qualquer histórico de hospedagem, migração, atualização ou sustentação de plataformas Moodle, satisfaçam o requisito. A cláusula, desse modo, produz resultado incompatível com a própria finalidade da qualificação técnica: exclui empresas aptas ao objeto tecnológico e admite experiências que nada demonstram sobre sua execução.

A habilitação não pode ser utilizada para selecionar determinado perfil empresarial desvinculado das obrigações contratuais. Sua função é aferir se a licitante possui conhecimento, estrutura e experiência suficientes para realizar o objeto. O art. 62 da Lei nº 14.133/2021 define a habilitação justamente como a fase destinada à verificação das informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de executar aquilo que está sendo contratado.

Impõe-se, portanto, a exclusão do requisito relativo à gestão acadêmica de capacitações presenciais ou a sua reformulação para exigir experiência efetivamente compatível com a contratação. Sugere-se a seguinte redação:

“Comprovação de experiência na operação, hospedagem, administração, sustentação ou suporte técnico de plataformas de ensino a distância, em empresas ou órgãos com, no mínimo, 7.500 usuários ativos e 750 usuários simultâneos.”

Para a comprovação desse requisito, deverão ser admitidos atestados que demonstrem a execução de serviços de hospedagem, administração de ambientes virtuais de aprendizagem, suporte técnico e funcional aos usuários, gerenciamento de perfis e permissões, acompanhamento da utilização da plataforma,

manutenção, integrações, migração de dados e inserção ou gestão operacional de conteúdos digitais.

A adequação preservará os quantitativos definidos pela Administração, caso devidamente justificados, mas fará com que eles incidam sobre atividade verdadeiramente semelhante ao objeto. Com isso, o Edital passará a aferir a experiência tecnológica necessária à execução contratual, sem excluir empresas qualificadas por não exercerem atividade acadêmica que sequer integra o escopo da contratação.

É a síntese do necessário.

IV – DO DIREITO E DA NECESSIDADE DA ALTERAÇÃO DO EDITAL

Estabelece a Constituição Brasileira promulgada em 1988, os princípios pelos quais os atos administrativos deverão se pautar, trazendo no caput do art. 37 os principais princípios administrativos:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]**” (grifado)

Segundo este princípio, a Administração Pública deve ater-se ao que determina a legislação, seguindo estritamente todos os ditames determinados nas normas e demais princípios, sob pena de incorrer em ilegalidade do ato.

O princípio da legalidade representa ainda uma garantia para os administrados, visto que qualquer ato administrativo somente terá validade se respaldado em lei, em sua acepção ampla. A estrita legalidade reside no fato de, enquanto a pessoa civil somente é proibida de fazer o que a lei lhe veta a Administração Pública está proibida de fazer aquilo que a lei não prevê, além daquilo que expressamente lhe proíbe. Desta forma, representa um limite para a atuação do Estado, visando à proteção do administrado em relação ao abuso de poder.

Analisando tal princípio na seara do Direito Administrativo, se conclui que toda a ação do Estado, em todos os níveis de atuação, que implique na obrigação de alguém fazer ou deixar de fazer alguma coisa, deve necessariamente ser precedido de uma lei que delineie os poderes-deveres do Estado, bem como os deveres relativos a um fazer ou a uma abstenção a que cada indivíduo está sujeito.

Nesta senda envereda os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles²:

"Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza".

Referido princípio, além de constitucional, encontra guarida no art. 5º da NLLC, lei que rege o referido edital, vejamos:

"Art. 5º **Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade**, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, **da igualdade**, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, **da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade**, da celeridade, **da economicidade** e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)." (grifamos)

Neste viés coaduna as palavras do jurista Bruno Silva³, o princípio *"é o principal conceito para a configuração do regime jurídico-administrativo, pois segundo ele, a administração pública só poderá ser exercida quando estiver em conformidade com a lei. Segundo o princípio em análise, todo ato que não possuir embasamento legal, é ilícito"*

Citando as sábias palavras de Hely Lopes Meirelles⁴:

"A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso". (g.n.)

E continua:

"A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99. Com isso, fica evidente que, além da atuação conforme à lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos.

Celso Antônio Bandeira de Mello⁵ leciona que:

² MEIRELLES, Hely L. Direito Administrativo Brasileiro. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 82.

³ SILVA, Bruno Tulim. Noções de Direito Administrativo. NOVA, 2015, pg. 1

⁴ Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 2005, pág. 52

⁵ MELLO, 2011, p. 102 e 103

“A Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja. Vale dizer, não lhe é possível expedir um regulamento, instrução, resolução, portaria, ou seja, lá que ato for para coartar a liberdade dos administrados, salvo se em lei já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar”.

Isto posto, é de se ressaltar que, ao exigir a utilização do aplicativo oficial de fornecedor determinado com customização comercialmente condicionada (item 1.2.1.8), ao deixar indeterminado o escopo das integrações de autenticação (item 1.2.1.5) e ao condicionar a habilitação técnica a atestados de atividade estranha ao objeto licitado (item 9.2.2.2, alínea "a"), o Edital afronta não apenas os dispositivos legais da Lei nº 14.133/2021, em especial os arts. 5º, 6º, XXIII, "a", 41, I, e 67, como também a jurisprudência consolidada do TCU e a melhor doutrina, restringindo a competitividade e limitando injustificadamente a participação de empresas capacitadas.

O art. 5º da NLCC preconiza o **princípio da competitividade** atinente às licitações, e está diretamente ligado ao princípio da isonomia bem como, determina que é vedada a inclusão de exigências desnecessárias ou desproporcionais que limitem a ampla participação dos interessados. Jurisprudências dos Tribunais de Contas reforçam essa diretriz:

Acórdão nº 1223/2013 – TCU

“A Administração deve se abster de incluir no edital cláusulas que resultem na limitação da competitividade, salvo quando justificadas por razões técnicas devidamente demonstradas.”

Ora, manter as condições para que haja uma competição com ampla participação, isento de preferências escusas ou interesses dissociados da coisa pública é, em antes de tudo, cuidar para que essas condições de participação do certame sejam equânimes para todos os interessados. Categoricamente, podemos afirmar que não há competição sem isonomia e não há isonomia sem competição.

A competitividade e a isonomia (igualdade) são princípios que guardam relação próxima entre si, uma vez que a quebra da isonomia acarreta prejuízo do princípio da competitividade, da mesma forma que, quando o Edital prevê um descritivo mais amplo, além de garantir a competitividade também mantém a isonomia no pleito. Nas palavras do ilustre Toshio Mukai⁶ sobre o princípio da competitividade, temos:

⁶ O Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Saraiva, SP, 1998, p. 16

“Tão essencial na matéria que, se num procedimento licitatório, por obra de conluíus, faltar a competição (ou oposição) entre os concorrentes, falecerá a própria licitação, inexistirá o instituto mesmo”.

O doutrinador Marçal Justen Filho⁷ explica que o edital precisa estabelecer as regras necessárias para seleção da proposta vantajosa:

“Respeitadas as exigências necessárias para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, **serão inválidas todas as cláusulas que, ainda indiretamente, prejudiquem o caráter “competitivo” da licitação**” (grifamos)

A doutrina de Hely Lopes Meirelles⁸, acerca de tão relevante tema, assim nos ensina:

“A igualdade entre os licitantes é princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, que através de cláusulas que, no edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desigule os iguais ou iguale os desiguais. **O desatendimento a esse princípio constitui a forma mais insidiosa de desvio do poder, com que a Administração quebra a isonomia entre os licitantes, razão pela qual o Judiciário tem anulado editais e julgamentos em que se descobre a perseguição ou o favoritismo administrativo, sem nenhum objetivo ou vantagem de interesse público.**” (grifamos)

O ato de restringir o caráter competitivo no certame, utilizando regras que extrapolam os limites legais e inviabilizam a ampla participação vai contra a própria essência da licitação que é a competição, vez que é por meio da disputa que a Administração Pública adquire bens e contrata serviços. Para isso, as regras da licitação determinadas no Edital devem permitir a participação do maior número possível de participantes, impondo somente as condições necessárias para que as propostas se adequem às necessidades da Administração Pública.

O procedimento licitatório deve possibilitar a disputa e o confronto entre as proponentes, para que a seleção seja aperfeiçoada da melhor forma possível, traduzindo-se na seleção mais vantajosa para a Administração Pública. Cabe trazer à baila as Palavras do Jurista José dos Santos Carvalho Filho⁹:

“Fácil é verificar que, sem a competição, estaria comprometido o próprio princípio da igualdade, já que alguns se beneficiariam à custa do prejuízo de outros”

⁷ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª Ed, São Paulo: Dialética, 2010, p. 63

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27. ed Ed. Malheiros Editores. São Paulo:2002. pg. 262.

⁹ José dos Santos Carvalho Filho CARVALHO FILHO, 2010, p. 227-228.

Mister faz-se, destarte, ponderar que a disputa se apresenta como crucial ao procedimento licitatório, de forma que **a ausência de competitividade acarreta a revogação do certame convocatório pela ilegalidade contida no ato.**

Uma vez descumpridos princípios que norteiam a Lei de Licitações e a doutrina, resta caracterizada a ilegalidade, vez que os princípios supramencionados estão impressos na Lei, devendo a Administração obedecê-los estritamente.

Para a caracterização da ilegalidade não é necessário que haja o descumprimento pela norma em si. A desobediência a um princípio também importa em ilegalidade. Afina-se a este diapasão o ilustre professor Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁰:

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. **É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade**, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra”. (grifamos)

Conclui-se, portanto, que sem o reparo do Edital, para a alteração pleiteada, **o certame estará eivado de ilegalidade, devendo ser anulado pelo judiciário**, eis que incorre em grave falta aos princípios da isonomia e da competitividade, princípios basilares no ordenamento jurídico que rege os processos administrativos e licitatórios.

IV – DOS PEDIDOS

Ex positis, com supedâneo no art. 5º, LV, da Constituição Federal c/c art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e capítulo 2 do Edital, REQUER que V. Sa. se digne acatar integralmente os termos da presente IMPUGNAÇÃO com base nos dispositivos legais citados, bem como a julgá-la na forma da Lei, para ACOLHER INTEGRALMENTE os pedidos postulados, passando a:

a) **ALTERAR o item 1.2.1.8 do Termo de Referência**, para que passe a admitir, alternativamente ao aplicativo oficial Moodle App, aplicativo móvel próprio ou de terceiros, disponível para Android e iOS, integrado à plataforma por meio dos Web Services oficiais do Moodle, que contemple as mesmas funcionalidades exigidas (autenticação, acesso aos cursos matriculados, notificações push e visualização/download de certificados) e a aplicação da identidade visual institucional, eliminando-se a exigência velada de vínculo comercial com a mantenedora da plataforma, sem amparo no art. 41, I, da Lei nº 14.133/2021;

¹⁰ Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de direito administrativo. Pg. 772

b) ADEQUAR o item 1.2.1.5 do Termo de Referência, para que especifique taxativamente os sistemas de autenticação objeto da integração ou delimite a obrigação por referência a protocolos abertos e padronizados de mercado (LDAP, SAML 2.0, OAuth 2.0/OpenID Connect, incluindo Gov.br), suprimindo-se a cláusula indeterminada "ou outro a ser definido", em atenção ao art. 6º, XXIII, "a", da Lei nº 14.133/2021 e ao princípio do julgamento objetivo;

c) EXCLUIR do item 9.2.2.2, alínea "a", do Edital o requisito de atestados de "projetos de gestão acadêmica de capacitações presenciais e/ou a distância" ou, subsidiariamente, adequar sua redação para exigir experiência em operação, hospedagem, administração ou suporte de plataformas de ensino a distância com, no mínimo, 7.500 usuários ativos e 750 usuários simultâneos, admitindo-se atestados que documentem administração de plataforma, suporte a usuários, acompanhamento de alunos e produção de conteúdo em ambientes virtuais de aprendizagem, em conformidade com o art. 67, caput e §1º, da Lei nº 14.133/2021 e a Súmula 263 do TCU;

d) REPUBLICAR o Edital com a definição de nova data para a realização do certame, na forma do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e do item 2.6 do próprio instrumento convocatório.

Por fim, destaca-se que, caso não haja o acolhimento da presente impugnação, a Impugnante poderá vir a adotar as medidas judiciais e administrativas cabíveis, inclusive com o ajuizamento de mandado de segurança ou de representação ao Tribunal de Contas competente, sempre com o objetivo de resguardar seus direitos legais e garantir a lisura e a competitividade do certame. Tal providência, contudo, será tomada com o devido respeito às instâncias administrativas e aos princípios que regem a Administração Pública.

Nestes termos, pede e espera deferimento,

Piracicaba, SP, 31 de julho de 2026

Elaborado por:

Representante Legal:

**BRUNO DE
OLIVEIRA**

Assinado de forma
digital por BRUNO DE
OLIVEIRA
Dados: 2026.07.31
16:39:05 -03'00'

**BRUNO DE OLIVEIRA
ADVOGADO DE LICITAÇÕES
OAB/SP 437.821**

**ARTHUR SOUZA
DUARTE:358483
53808**

Assinado de forma digital
por ARTHUR SOUZA
DUARTE:35848353808
Dados: 2026.07.31
16:43:13 -03'00'

**ARTHUR SOUZA DUARTE
SÓCIO-PROPRIETÁRIO
CPF Nº 358.483.538-08**