

À

RF DA SILVA SERVICOS PROMOCOES E PUBLICIDADE

A/C Sr Roni Franco da Silva

Ref.: Impugnação – Edital de Chamamento Público IplanRio nº 01/2026

DECISÃO SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

I. RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa RF da Silva Serviços Promoções e Publicidade (CNPJ nº 36.192.741/0001-69), com sede em Niterói/RJ, dirigida ao Edital de Chamamento Público nº 01/2026 (Processo Administrativo nº 006400.000174/2026-93), publicado pela Empresa Municipal de Informática S/A – IPLANRIO, com fundamento no art. 28, §3º, inciso II, e §4º, da Lei nº 13.303/2016.

O referido chamamento tem por objeto a seleção de parceira para, em conjunto com a IPLANRIO, explorar a oportunidade de negócios de prover à Administração Pública serviços de migração automatizada de sistemas legados de plataforma alta para baixa plataforma, com posterior sustentação dos sistemas migrados, prestação de consultoria em requisitos para modernização de aplicações e oferta de infraestrutura em ambientes de nuvem ou on-premises.

A impugnante questiona, em síntese, as seguintes cláusulas do Anexo II – Planilha de Critérios de Avaliação:

(a) a exigência de comprovação de no mínimo 3 ambientes UNISYS migrados (item 1.2) como requisito essencial e eliminatório;

(b) a exigência de no mínimo 10 sistemas desenvolvidos em COBOL UNISYS (item 1.4);

(c) a exigência de no mínimo 4 sistemas desenvolvidos em Linc-EAE UNISYS (item 1.5);

(d) a exigência de no mínimo 4 sistemas desenvolvidos em WFL UNISYS (item 1.6); e

(e) a exigência de no mínimo 1.000.000 linhas de código migradas em ambiente UNISYS (item 1.3).

A impugnante sustenta que tais exigências são excessivas, restritivas à competitividade e constituiriam verdadeiro direcionamento do certame, violando os artigos 31 e 58 da Lei nº 13.303/2016. Argumenta, ademais, que a Prova de Conceito (PoC) prevista no item 6.1 do Edital seria o verdadeiro instrumento de aferição da capacidade técnica das interessadas, tornando os atestados exigidos mera barreira burocrática.

Pede a nulidade das cláusulas dos itens 1.2, 1.4, 1.5, 1.6 e 1.7 do Anexo II, no tocante ao caráter eliminatório, que passem a ser pontuáveis e classificatórios; a fixação do mínimo indispensável em patamares mais módicos; e, caso as alterações impliquem modificação substancial na elaboração das propostas, a reabertura do prazo do chamamento.

É o relatório. Passo a decidir.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da tempestividade e do conhecimento

Preliminarmente, registra-se que a impugnação foi protocolada dentro do prazo fixado no preâmbulo do Edital (até 24/03/2026), atendendo ao disposto no item 2.1 do instrumento convocatório, que exige identificação do interessado com razão social, CNPJ e representação, todos regularmente informados. A peça é, portanto, tempestiva e preenche os requisitos formais para seu conhecimento.

2.2. Da natureza jurídica do chamamento e suas implicações nos requisitos técnicos

Antes de adentrar no exame dos argumentos da impugnante, é imperativo estabelecer a premissa que orienta toda a análise: o presente chamamento público não constitui licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços. Cuida-se de procedimento seletivo para celebração de parceria em oportunidade de negócio, formalizada por meio de contrato associativo, com fundamento no art. 28, § 3º, inc. II, e § 4º, da Lei nº 13.303/2016.

No contrato associativo, as partes compartilham riscos e resultados, inexistindo relação de fornecimento e consumo. A IplanRio e a parceira atuarão conjuntamente na construção, comercialização e sustentação de uma solução tecnológica que será oferecida à Administração Pública – e o êxito dessa empreitada depende, de forma direta e inafastável, da capacidade técnica real da parceira.

Nesse contexto, a exigência de comprovação robusta de experiência não se confunde com cláusula de barreira destinada a restringir a competição. Trata-se, ao contrário, de medida de prudência e boa gestão empresarial, voltada a mitigar riscos inerentes a um empreendimento de alta complexidade tecnológica, no qual a IplanRio responde perante seus clientes pela qualidade da solução entregue.

2.3. Da inaplicabilidade do regime de habilitação da Lei nº 13.303/2016 ao caso concreto

A impugnante invoca os artigos 31 e 58 da Lei nº 13.303/2016, que tratam, respectivamente, da ampla competitividade e da vedação de exigências superiores ao mínimo indispensável.

O chamamento público para seleção de parceiro em oportunidade de negócio não se submete integralmente ao regime de habilitação previsto para licitações de bens e serviços. Os requisitos aqui exigidos não são propriamente "condições de habilitação" no sentido técnico-jurídico

do termo, mas critérios de qualificação técnica para aferição da aptidão da interessada em atuar como parceira associativa em empreendimento complexo e de risco compartilhado.

Em verdade, a flexibilização indevida de requisitos obrigatórios do edital em procedimento de seleção de parceiro pode comprometer a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo, com riscos concretos à eficácia da solução a ser desenvolvida. A demonstração de capacidade técnica adequada é pressuposto essencial para o início da execução de contrato associativo em oportunidade de negócio, justamente por se tratar de parceria que exige qualificação comprovada e não mera oferta de preço.

2.4. Da razoabilidade e proporcionalidade dos requisitos essenciais impugnados

A impugnante alega que a exigência de comprovação de migração de ao menos 3 ambientes UNISYS, 10 sistemas em COBOL, 4 sistemas em LINC-EAE e 4 sistemas em WFL seria excessiva. O argumento não procede, pelas razões a seguir.

Primeiro, o ambiente tecnológico objeto da parceria é altamente especializado. Trata-se de mainframe UNISYS com sistemas desenvolvidos em linguagens proprietárias (COBOL UNISYS, LINC-EAE, WFL), com banco de dados DMS II. A migração automatizada desse ambiente para plataforma baixa (Java/.NET) exige ferramenta de conversão, bem como experiência concreta e demonstrada na operação com essas tecnologias específicas. Uma empresa que tenha migrado apenas 1 sistema genérico de "grande porte" – como sugere a impugnante – não oferece, objetivamente, a mesma segurança de execução que uma empresa com histórico comprovado em múltiplos ambientes UNISYS'.

Segundo, os requisitos essenciais refletem diretamente a complexidade do objeto. O parque tecnológico da IplanRio que se pretende migrar compreende sistemas críticos da Administração Pública municipal, processando dados sensíveis de milhões de cidadãos. A garantia de equivalência funcional estrita entre o sistema legado e o migrado – exigência expressa do Anexo I, item 2.1.3 – demanda experiência que não se demonstra com um único projeto.

Terceiro, a jurisprudência do TCU já reconheceu que a exigência de capacitação técnica diferenciada não é arbitrariedade do edital — é condição de validade da própria parceria. O Acórdão nº 2.853/2025-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Jorge Oliveira, ao consolidar os requisitos para o enquadramento no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016, fixou expressamente, dentre as condições cumulativas exigidas, que "o parceiro tenha características exclusivas ou diferenciadas em relação ao mercado em geral". O mesmo precedente, dialogando com o Acórdão nº 2.488/2018-TCU-Plenário, reafirmou que a parceria em oportunidade de negócio não se confunde com a mera contratação de serviços: exige genuína união de esforços entre as partes, compartilhamento de riscos e, sobretudo, que o parceiro privado apresente um diferencial concreto e demonstrável em relação aos demais agentes de mercado. Assim, a capacidade de migrar, em escala, sistemas desenvolvidos nessas linguagens é exatamente o diferencial que se exige que o parceiro possua para se justificar a oportunidade de negócios.

2.5. Da função complementar – e não substitutiva – da Prova de Conceito

A impugnante sustenta que a Prova de Conceito (PoC), prevista no item 6.1 do Edital, tornaria desnecessária a comprovação documental de experiência. O argumento inverte a lógica do procedimento.

A PoC é etapa posterior e complementar à qualificação técnica, destinada a verificar, em ambiente controlado, o funcionamento da solução oferecida pela empresa já qualificada, e não substitui a comprovação prévia de experiência – ao contrário, pressupõe que a empresa convocada já tenha demonstrado a sua aptidão para executar migrações de ambientes UNISYS.

Aceitar que a PoC supere a demonstração documental de experiência equivaleria a permitir que qualquer empresa, independentemente de seu histórico, apresentasse protótipos ou demonstrações sem lastro em execução real, transferindo à IplanRio o ônus de descobrir, já na fase de execução, eventuais deficiências técnicas.

2.6. Da distinção entre requisitos essenciais e pontuáveis

A impugnante argumenta que os requisitos essenciais e os pontuáveis teriam "os mesmos objetivos". Trata-se de compreensão equivocada da estrutura de avaliação.

Os requisitos essenciais (eliminatórios) estabelecem o patamar mínimo de capacidade técnica que qualquer parceira deve possuir para que a IplanRio possa, com segurança, assumir o risco de um empreendimento conjunto. São, por natureza, inegociáveis, pois representam condições sem as quais a migração simplesmente não pode ser executada com a qualidade exigida.

Já os requisitos pontuáveis (classificatórios) servem para diferenciar, entre as empresas qualificadas, aquelas que oferecem maior robustez, experiência acumulada e capacidade técnica ampliada. Os patamares e faixas de pontuação são necessariamente superiores aos mínimos essenciais, o que explica – e não invalida – a distância entre os dois conjuntos de exigências.

Converter requisitos essenciais em meramente pontuáveis, como pretende a impugnante, significaria admitir empresas sem a experiência mínima necessária para o empreendimento, expondo a IplanRio, seus clientes e, em última instância, a Administração Pública municipal a riscos operacionais, financeiros e de imagem absolutamente inaceitáveis em um projeto de migração de sistemas críticos.

2.7. Da ausência de direcionamento

A alegação de direcionamento não se sustenta. O edital exige experiência em tecnologias UNISYS (COBOL, LINC-EAE, WFL, DMS II) porque essas são, objetivamente, as tecnologias empregadas no ambiente legado da IplanRio.

Exigir experiência nas tecnologias específicas do ambiente a ser migrado é medida elementar de prudência, não de restrição indevida. Se o parque tecnológico fosse IBM, seriam exigidos atestados em z/OS e CICS; sendo UNISYS, exigem-se atestados em MCP, COBOL UNISYS, LINC-EAE e WFL. A especificidade decorre do objeto, não de preferência subjetiva.

III. DECISÃO

Ante o exposto, com fundamento no art. 28, § 3º, inc. II, e § 4º, da Lei nº 13.303/2016, no Regulamento de Parcerias em Oportunidade de Negócio da IplanRio e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, DECIDO:

I – **CONHECER** da impugnação apresentada pela empresa RF DA SILVA SERVIÇOS PROMOÇÕES E PUBLICIDADE, por tempestiva e formalmente regular;

II – **NO MÉRITO, INDEFERIR** os pedidos formulados, mantendo integralmente os requisitos essenciais e pontuáveis previstos no Anexo II – Planilha de Qualificação Técnica do Edital IplanRio nº 01/2026, pelos seguintes fundamentos:

a) a natureza associativa do contrato e o compartilhamento de riscos e resultados justificam exigências técnicas proporcionais à complexidade do objeto, não se aplicando automaticamente os limites de habilitação previstos para licitações de bens e serviços;

b) os requisitos essenciais impugnados são razoáveis e proporcionais à especificidade do ambiente tecnológico UNISYS a ser migrado, representando o patamar mínimo de segurança para o empreendimento;

c) a Prova de Conceito é etapa complementar à qualificação técnica, não a substitui;

d) não se verifica direcionamento, porquanto as exigências decorrem diretamente das tecnologias empregadas no parque legado da IplanRio.

III – **MANTER** inalterados os prazos do cronograma do Edital, uma vez que a presente decisão não implica modificação substancial nas condições de elaboração das propostas;

Assessoria Especial para Parcerias

IPLANRIO/PRE/VPOP/AEP