



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

DIRETORIA DE LICITAÇÃO

JULGAMENTO DE RECURSO

Pregão Eletrônico N°:90005/2025

PROCESSO:0217/2025

RECORRENTE: IDX DATA CENTERS & IT SERVICES S.A.

I – DO CONTEXTO FÁTICO:

01. A Assembleia Legislativa do Tocantins está promovendo o Pregão Eletrônico n°. 90005/2025 – Processo 0217/2025, tipo menor preço, visando o Registro de Preços para futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços de CLOUD COMPUTING de infraestrutura TIC, baseado na plataforma IaaS (Infraestrutura como serviço), para atendimento às necessidades da Assembleia Legislativa do Tocantins, conforme quantidades e condições estabelecidas no Edital e seus anexos.

02. Participaram do certame as seguintes empresas:

- a) APPONTE WEB GESTAO E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA. CNPJ: 26.580.101/0001-72;
- b) IBR CLOUD SERVICES LTDA– CNPJ: 37.754.502/0001-18;
- c) IDX DATA CENTERS & IT SERVICES S.A. - CNPJ: 44.404.731/0001-78;
- d) INFRA DO BRASIL COMERCIO E SERVICOS LTDA - CNPJ: 70.946.330/0001-50;
- e) NOXTEC SERVICOS LTDA - CNPJ: 21.388.231/0001-94;
- f) TO HOST DATA CENTERS S/A– CNPJ: 48.992.712/0001-60; e
- g) VBC INFORMATICA LTDA – CNPJ: 39.807.908/0001-47.

03. Na Sessão Pública, aberta em 11/07/2025 às 08:30h, todas as licitantes tiveram a oportunidade de apresentarem os seus lances.

04. Encerrados os lances, e, em estrita observância ao disposto no Edital, a licitante TO HOST DATA CENTERS S/A sagrou-se detentora da melhor oferta. Subsequentemente, após o realinhamento da proposta ao preço final e a apresentação da comprovação de exequibilidade exigida pelo Pregoeiro, a referida proposta foi aceita, após minuciosa análise por parte da área técnica demandante

05. Conforme as disposições editalícias, às 16:06:28, foi aberto o prazo para a manifestação de intenção de recurso referente à fase de julgamento das propostas, mediante intimação sistêmica que concedia aos licitantes um período de 10 minutos para registro. Constatou-se, conforme fl. 4, da Ata de Julgamento, que nenhum registro de intenção de recurso foi efetivado nesta fase.

06. Após a consulta e verificação dos documentos de habilitação da licitante TO HOST DATA CENTERS S/A, disponíveis no SICAF e aqueles previamente encaminhados, constatado o atendimento integral aos requisitos do Edital, a referida licitante foi devidamente habilitada.

07. Na sequência, às 16:20:17, o sistema abriu o prazo de 10 minutos para manifestação de intenção de recurso, desta vez concernente à fase de habilitação, com a devida intimação aos licitantes. Neste interregno, às 16:21:56, a licitante NOXTEC SERVIÇOS LTDA registrou sua intenção de recurso,



DIRETORIA DE LICITAÇÃO

sendo seguida pela licitante IDX DATA CENTERS, que também apresentou sua intenção às 16:22:55, conforme detalhado à fl. 5 da Ata de Julgamento.

08. Aberto o prazo recursal, a recorrente IDX DATA CENTERS, apresentou as suas razões. Já licitante NOXTEC SERVIÇOS LTDA não apresentou sua petição. Por sua vez a recorrida TO HOST DATA CENTERS apresentou posteriormente as suas contrarrazões.

09.É o breve relatório.

II – PRELIMINARMENTE:

10. Para a fase de habilitação, e tão somente nesse mérito, os recursos e as contrarrazões apresentados pelas licitantes obedeceram a tempestividade de 10 (dez) minutos e 3 (três) dias.

11. Considerando a ausência de registro de manifestação de intenção de recurso na fase de julgamento das propostas, qualquer argumentação referente a essa etapa encontra-se preclusa.

12. Destarte, as razões recursais devem se restringir à fase de habilitação, momento em que as licitantes efetivamente registraram suas intenções de recurso, o que não ocorreu, eis que o recurso teve como objeto o julgamento das propostas.

13. A análise da peça recursal revela que a recorrente se insurge contra o julgamento da proposta da recorrida, sem, contudo, apresentar qualquer alegação de irregularidade nos documentos de habilitação. Tendo em vista que não houve manifestação imediata da intenção de recorrer, quando intimada via sistema logo após o julgamento da proposta, operou-se a preclusão do direito de discutir a validade da proposta da recorrida. Portanto, o recurso da recorrente deveria limitar-se aos aspectos da fase de habilitação, para a qual a intenção de recurso foi devidamente registrada.

III– DOS FUNDAMENTOS:

14. Conforme relatado detalhadamente em linhas anteriores, a manifestação de intenção de recorrer foi apresentada apenas na fase de habilitação, em total dissonância com as disposições normativas da Lei de Licitações e Contratos, vejamos:

*Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:
I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:*

a) (...)

b) julgamento das propostas;

c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;

d) (...)

e) (...)

II – (...)

§ 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas b e c do inciso I do caput deste artigo, serão observadas as seguintes disposições:



DIRETORIA DE LICITAÇÃO

I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do caput deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 17 desta Lei, da ata de julgamento;

II - a apreciação dar-se-á em fase única.

§ 2º O recurso de que trata o inciso I do caput deste artigo será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

§ 3º O acolhimento do recurso implicará invalidação apenas de ato insuscetível de aproveitamento.

§ 4º O prazo para apresentação de contrarrazões será o mesmo do recurso e terá início na data de intimação pessoal ou de divulgação da interposição do recurso.

§ 5º Será assegurado ao licitante vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses. (grifo nosso).

15. Por sua vez, o Edital da licitação estabelece que:

13. DOS RECURSOS

13.1. A interposição de recurso referente ao julgamento das propostas, à habilitação ou inabilitação de licitantes, à anulação ou revogação da licitação, observará o disposto no art. 165 da Lei nº 14.133, de 2021.

13.2. O prazo recursal é de 3 (três) dias úteis, contados da data de intimação ou de lavratura da ata.

13.3. Quando o recurso apresentado impugnar o julgamento das propostas ou o ato de habilitação ou inabilitação do licitante:

13.3.1 a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão;

13.3.2 o prazo para a manifestação da intenção de recorrer será de 10 (dez) minutos.

[...] (grifo nosso).

16. Ou seja, para impugnar decisões relativas ao julgamento das propostas e à habilitação ou inabilitação, o licitante deverá manifestar imediatamente a intenção de recorrer, sob pena de preclusão, tanto na conclusão da etapa de julgamento, que ocorrerá com a aceitação de uma das propostas, como também no momento da habilitação do fornecedor.

17. Corroborando com tal entendimento, o art. 40, da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 73, de 30 de setembro de 2022, assim preleciona:

DA INTENÇÃO DE RECORRER E DA FASE RECURSAL

Intenção de recorrer e prazo para recurso

Art. 40. Qualquer licitante poderá, durante o prazo concedido na sessão pública, não inferior a 10 minutos, de forma imediata após o término do julgamento das propostas e do ato de habilitação ou inabilitação, em campo próprio do sistema,



DIRETORIA DE LICITAÇÃO

manifestar sua intenção de recorrer, sob pena de preclusão, ficando a autoridade superior autorizada a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor.

§ 1º As razões do recurso deverão ser apresentadas em momento único, em campo próprio no sistema, no prazo de três dias úteis, contados a partir da data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 8º, da ata de julgamento.

§ 2º Os demais licitantes ficarão intimados para, se desejarem, apresentar suas contrarrazões, no prazo de três dias úteis, contado da data de intimação pessoal ou de divulgação da interposição do recurso.

§ 3º Será assegurado ao licitante vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.

§ 4º O acolhimento do recurso importará na invalidação apenas dos atos que não possam ser aproveitados. (grifo nosso)

18. Embora a fase recursal, tanto no que concerne ao julgamento das propostas quanto ao ato de habilitação, seja processada em momento único, tal unificação não implica que a manifestação de intenção de recurso ocorra de forma idêntica para ambas as etapas. A legislação pertinente é inequívoca ao estabelecer dois momentos distintos para a apresentação de intenção de recurso: um para cada fase. Consequentemente, uma vez julgada a proposta e aberto o prazo para a manifestação de intenção de recurso referente a esta etapa, a ausência de manifestação por parte do licitante no momento oportuno acarreta a preclusão do direito de questionar os atos dessa fase, inviabilizando sua arguição em qualquer outra etapa subsequente do certame, sendo certo que todos os argumentos contidos no recurso em análise cinge-se a fase de julgamento das propostas do Pregão Eletrônico nº. 90005/2025.

19. Conforme o exposto, **HAVENDO A PRECLUSÃO, O RECURSO CONTRA O JULGAMENTO DA PROPOSTA NÃO DEVE SER CONHECIDO.**

20. **No entanto**, mesmo na hipótese de não ocorrência da preclusão, o recurso ora apresentado não traz argumentos para prosperar, conforme demonstramos nos termos fáticos e jurídicos a seguir delineados.

21. A recorrente questiona a solução de Firewall ofertada pela recorrida, considerando-a tecnicamente inadequada, citando dois pontos específicos. Os técnicos da área demandante da contratação se posicionaram da seguinte forma:

“I - Em Relação ao Item 2.9.1.8 – Continuidade Plena da Proteção em Qualquer Condição de Operação (Conserve Mode):

a. A Área Técnica demandante, compreende que o "Conserve Mode" da solução FortiGate-VM não representa a desativação dos mecanismos de segurança, mas sim um comportamento preditivo e inteligente do sistema, concebido para preservar a estabilidade operacional da solução em situações de uso intensivo de recursos, especialmente memória. A TO HOST esclarece que, mesmo nesse modo, as funções de inspeção de tráfego, controle de ameaças, filtragem ou qualquer outro mecanismo central de proteção jamais são suspensas.

b. É crucial considerar que a solução FortiGate-VM opera em um ambiente de nuvem, que oferece escalabilidade horizontal e vertical em tempo de execução. Essa arquitetura é



DIRETORIA DE LICITAÇÃO

intrinsecamente projetada para lidar com aumentos pontuais ou contínuos de carga, mitigando proativamente a ocorrência do "Conserve Mode" como um cenário de último recurso e exceção, sem prejuízo à integridade e à continuidade dos serviços críticos.

c. A ampla utilização da FortiGate em instituições de altíssima criticidade operacional e segurança na própria Administração Pública Federal, como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e diversos Tribunais Regionais Federais (TRFs), atesta que o comportamento da solução é amplamente aceito e considerado compatível com elevados requisitos de segurança e continuidade, evidenciando sua conformidade com o espírito da exigência editalícia.

II. Em Relação ao Item 2.9.2.1 – Inspeção Sem Limitação de Tamanho de Arquivos:

a. A interpretação da exigência "sem limitação de tamanho de arquivos para inspeção" deve ser funcional e pragmática, entendendo-a como a ausência de uma restrição prática que comprometa o objetivo principal de bloqueio de malwares.

b. A TO HOST demonstrou que o parâmetro "oversize-limit" é configurável pelo administrador do sistema e pode atingir até 1606 MB por arquivo. Embora seja um limite numérico, este é extremamente elevado para a maioria dos arquivos que tipicamente veiculam ameaças em tráfego de rede, e a configurabilidade permite adequação às necessidades da Administração.

c. A solução ofertada pela TO HOST é composta pelo FortiGate-VM em conjunto com o FortiSandBox. Essa combinação tecnológica garante a capacidade de realizar a varredura antivírus de forma eficaz e compatível com o ambiente proposto, assegurando a análise de arquivos de grandes proporções e a adaptação conforme o cenário de uso, sem impor limitações intransponíveis.

d. A reputação global da Fortinet como líder em segurança de redes, com certificações e presença no Quadrante Mágico do Gartner, e sua implementação em ambientes governamentais e de alta criticidade, reforça a confiança na efetividade e aderência da solução aos padrões de segurança exigidos, mesmo com a existência de um limite configurável para o módulo antivírus em tempo real.”

18. A recorrente também se posiciona contrária à aceitação da comprovação da exequibilidade da proposta da recorrida, ao considerá-la “insuficiente”, seguindo o nosso entendimento que embasou na aceitabilidade da proposta:

I- Inconsistências na Composição dos Tributos e Encargos

Os erros apontados pela recorrente no que diz respeito à planilha apresentada pela recorrida, facilmente perceptíveis, foram percebidos pelo pregoeiro quando recebido o documento. Trata-se de erro material, que pode ser corrigido, sem alterar o valor da proposta, uma vez que a fórmula utilizada para a demonstração do valor ofertado no item 1, não foi replicada nos demais itens. Tal procedimento é matéria de diligência, como a própria recorrente cita em sua peça recursal. A referida diligência já foi realizada e o documento com as devidas correções foi encaminhado pela recorrida.

B.2) Ausência de Memória de Cálculo dos Custos Unitários

Convém destacarmos que a presente contratação não se trata de obra ou de serviços de mão de obra com dedicação exclusiva. Trata-se de um serviço específico, em que não só números podem dimensionar o seu custo, não sendo possível dimensioná-lo exclusivamente por meio de valores. Há



DIRETORIA DE LICITAÇÃO

outros aspectos que impactam no custo, que o podem reduzir substancialmente, como: O tempo de atuação da empresa no mercado; Sua solidez; Sua expertise; Sua estrutura disponível (física, financeira, pessoal técnico, equipamentos, etc.); As parcerias conquistadas pelo bom relacionamento com fornecedores; oportunidade de negócio; estratégia de mercado; dentre outros. Nesse caso, a planilha apresentada com o detalhamento dos custos incidentes sobre o serviço, foi considerada satisfatória para demonstrar que é possível a recorrida cumprir com as obrigações contratuais estabelecidas no Edital.

B.3) Subavaliação dos Custos Relacionados a Serviços de Link LAN-TO-LAN e de Internet

Conforme o Termo de Referência, esses dois serviços a que se refere a recorrida pode sem serem subcontratados. Conforme já relatado anteriormente, os preços de um serviço dependem de uma série de fatores, dentre eles, a formação de parcerias sólidas com outras empresas especializadas. A recorrida é exaustiva em citar a existência de vários parceiros, inclusive locais, que favorecem a oferta dos serviços a um valor mais baixo que os convencionalmente praticados por outras empresas. Tais acordos, não é possível mensurar em valores numa determinada planilha.

B.4) Não há referências a esse item na peça recursal, passando do B.3 para B.5

B.5) Indícios de Jogo de Planilha no Item 8 (Serviços Gerenciados de Firewall)

Não há comprovação de que houve má fé da recorrida na oferta de seus preços para cada item. Verificou-se que não foi praticado um alinhamento linear de redução dos preços para cada item do lote. Há variações substanciais de um item para outro. Isso reforça os argumentos da recorrida quanto à existência de estrutura suficiente para suportar o valor ofertado em alguns itens, e parcerias em outros serviços. O fato de haver 1 item em que manteve o valor estimado para a contratação, não significa que a proposta seja rejeitada, uma vez que o Edital não obriga o fornecedor ao reduzir o preço de um determinado item, que seja estendido para todos os demais itens. É uma escolha do fornecedor na formação do seu preço em conformidade com a sua realidade, podendo abrir mão naquilo de que já dispõe, e mantendo outros valores em determinados itens, para fins de equilíbrio da proposta.

B.6) Divergência Injustificada nos Preços Praticados pela RECORRIDA em Licitações Similares

Convém esclarecer que não é critério de aceitabilidade de propostas, o alinhamento do preço do fornecedor praticado em um certame, com os promovidos por outros órgãos. O fornecedor é livre para ofertar o seu preço, conforme a conveniência. Cada processo licitatório é distinto, apesar de alguns possuírem objetos similares, mas há critérios específicos de cada órgão, local da execução, complexidade envolvida, etc. Impacta também o número de concorrentes, a disputa acirrada em determinado certame, o valor envolvido, o perfil do órgão como bom pagador e o interesse do licitante em determinado contrato.

Convém destacar que todos os pontos acima foram devidamente esclarecidos pela recorrida nas contrarrazões.

IV - CONCLUSÃO:

19. Constatou-se que a recorrida apresentou sua manifestação de intenção de recurso exclusivamente na fase de habilitação, o que resultou na preclusão do direito de questionar a fase de julgamento da proposta. Adicionalmente, ao apresentar suas razões recursais, a recorrida se



DIRETORIA DE LICITAÇÃO

reportou unicamente ao julgamento da proposta, conduta que, por si só, impede o conhecimento do recurso apresentado nesta parte, ante a preclusão consumada face ao julgamento das propostas.

20. Não obstante, demonstrou-se que os argumentos aduzidos pela recorrente seriam improcedentes, ainda que a preclusão referente à fase de julgamento da proposta não tivesse ocorrido, conforme detalhado nas informações técnicas elucidadas na presente decisão.

21. Por fim, cumpre salientar que a apresentação de recursos com intuito manifestamente protelatório ensejará a aplicação, pela Administração, de multa correspondente a 1% (um por cento) do valor total estimado para a contratação. Tal sanção encontra-se prevista nos artigos 155, incisos III, VII e XI, e 156, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. Sem prejuízo da sanção pecuniária supra, a conduta protelatória poderá, subsidiariamente e em caráter complementar às disposições da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, atrair a aplicação do disposto nos artigos. 80, inciso VII, e 81 da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), concernentes à litigância de má-fé, bem como ser responsabilizado com fundamento no art. 5º da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), podendo sua conduta, caso configure ato de improbidade administrativa, ensejar a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

V – DO DISPOSITIVO:

22. Diante do exposto, pela evidente PRECLUSÃO, NÃO CONHEÇO do recurso apresentado, mantendo incólume o resultado do julgamento da proposta e do ato da habilitação.

23. Encaminhe-se ao senhor Presidente da Assembleia Legislativa do Tocantins para DECISÃO final.

Palmas – TO, aos 25 de julho de 2025.

JORGE MARIO
SOARES DE
SOUSA:30215870115

Assinado de forma digital por
JORGE MARIO SOARES DE
SOUSA:30215870115
Dados: 2025.07.25 13:13:36
-03'00'

Jorge Mário Soares de Sousa
Pregoeiro

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS

Ref.: Pregão Eletrônico N° 90005/2025 - SRP
Processo Administrativo nº 0217/2025

RECORRENTE: IDX DATA CENTERS & IT SERVICES S.A.
RECORRIDA: TO HOST DATA CENTERS S/A

A empresa **IDX DATA CENTERS & IT SERVICES S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº **44.404.731/0001-78**, com sede na Quadra ACSO 1, Avenida LO 1, S/N, Conjunto 04, Lote 13 A, CEP 77.015-028, na cidade de Palmas, Estado do Tocantins, neste ato representada por seu representante legal, o Sr. **DIOGO BORGES OLIVEIRA**, portador do RG nº 803030 e inscrito no CPF sob o nº 013.544.021-11, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fundamento no art. 165 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, e nas demais disposições do edital em epígrafe, interpor o presente

RECURSO ADMINISTRATIVO

contra a respeitável decisão que declarou vencedora e habilitou a empresa TO HOST DATA CENTERS S/A, CNPJ nº 48.992.712/0001-60, no certame em referência, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

O presente recurso tem por finalidade impugnar a decisão que declarou vencedora e habilitou a empresa **RECORRIDA** no âmbito do **Pregão Eletrônico nº 90005/2025**, em razão de vícios insanáveis constatados em sua proposta para a prestação dos **serviços de CLOUD COMPUTING de infraestrutura TIC**.

I. DA TEMPESTIVIDADE

O presente recurso é tempestivo, pois observa rigorosamente o prazo de 3 (três) dias úteis previsto no artigo 165, §1º, da Lei nº 14.133/2021, contados a partir da intimação dos atos de julgamento das propostas e habilitação, conforme registrado no sistema oficial do certame.

A intenção de recorrer foi formalizada conforme previsto no edital e nas regras do sistema eletrônico. De acordo com o portal Compras.gov.br, a abertura oficial do prazo para apresentação das

razões recursais ocorreu em 14/07/2025, data que marca o início da contagem do respectivo prazo. Assim, o presente recurso é tempestivo, sendo protocolado dentro do período legalmente estipulado, que se encerra em 17/07/2025, conforme claramente indicado no próprio sistema.

Dessa forma, resta atendido o requisito de tempestividade, não havendo qualquer óbice formal ao conhecimento do presente recurso, nos termos da legislação vigente e das normas editalícias aplicáveis.

II. RESUMOS DOS FATOS

A empresa **TO HOST DATA CENTERS S/A**, ora **RECORRIDA**, participou do certame licitatório referente à prestação de serviços de CLOUD COMPUTING de infraestrutura TIC. Após a fase de disputa de lances, com a desclassificação da primeira colocada, a referida empresa sagrou-se vencedora com a proposta de menor preço global para o objeto.

Contudo, em que pese o menor valor ofertado, a aceitação da proposta da empresa **RECORRIDA** representa um ato que, com a devida vênia, merece ser reexaminado à luz dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da busca pela proposta verdadeiramente mais vantajosa. O documento apresentado pela empresa vencedora padece de vícios que consideramos insanáveis, notadamente no que tange a dois pilares fundamentais: a **adequação técnica da solução ofertada** e a **comprovação de exequibilidade de sua proposta**, o que levanta sérias e fundadas dúvidas sobre a capacidade da licitante de executar o complexo serviço a ser contratado com a qualidade exigida.

Como será demonstrado a seguir, houve um claro descumprimento do edital por parte da empresa **RECORRIDA**, o que motiva a empresa **RECORRENTE**, a interpor o presente Recurso Administrativo. Neste contexto, passam-se a analisar os dispositivos editalícios violados pela proposta da empresa declarada vencedora, bem como os efeitos jurídicos decorrentes do seu descumprimento.

III. DOS FUNDAMENTOS E AS IRREGULARIDADES INSANÁVEIS NA PROPOSTA DA RECORRIDA

A proposta apresentada pela **RECORRIDA** está em **DESACORDO** com as exigências técnicas e formais estabelecidas no Edital e, principalmente, no Termo de Referência, configurando afronta direta às normas do certame. Tal descumprimento compromete os princípios da isonomia, da legalidade e da seleção da proposta mais vantajosa, pilares da Lei nº 14.133/2021. O fiel cumprimento das disposições editalícias é condição essencial para a transparência, a equidade e a legalidade do procedimento licitatório.

Destaca-se que o item 8.6 do Edital prevê, de forma expressa, a desclassificação de propostas que apresentem vícios insanáveis, não observem as especificações técnicas, ou estejam em desconformidade com qualquer requisito essencial. Como será amplamente demonstrado, a proposta da **RECORRIDA** enquadra-se precisamente nessas hipóteses, impondo-se sua desclassificação.

8.6. Será desclassificada a proposta vencedora que:

8.6.1 conter vícios insanáveis;

8.6.2 **não obedecer às especificações técnicas contidas no Termo de Referência;**

8.6.3 ofertar serviço diverso ao descrito no Termo de Referência;

8.6.4 **apresentar preços inexequíveis** ou permanecerem acima do preço máximo definido para a contratação, tanto para o lote, quanto para os itens que o compõem;

8.6.5 não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

8.6.6 apresentar desconformidade com quaisquer outras exigências deste Edital ou seus anexos, desde que insanável.

8.7. E indício de inexecuibilidade das propostas, valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor total orçado pela Administração para o grupo/lote, bem como para cada item que compõe o grupo/lote. **(GRIFO NOSSO)**

No intuito de assegurar a legalidade do certame e a seleção da proposta que seja, de fato, a mais vantajosa à Administração, faz-se necessário analisar com extremo rigor o cumprimento dos requisitos estabelecidos no Edital e no Termo de Referência. A observância desses critérios é a única forma de garantir a isonomia entre os licitantes e a correta aferição da conformidade das propostas.

Para melhor fundamentar este pleito, passa-se à análise detalhada das irregularidades identificadas na proposta vencedora, que demonstram o descumprimento dos requisitos editalícios e os potenciais riscos à Administração Pública:

A) DA INADEQUAÇÃO TÉCNICA DA SOLUÇÃO DE FIREWALL OFERTADA PARA COMPOR O ITEM 8 - SERVIÇOS GERENCIADOS DE FIREWALL

A segurança da informação é um dos pilares fundamentais para a confiabilidade e continuidade das atividades públicas, especialmente em projetos estratégicos de modernização de infraestrutura, como é o caso do presente certame que visa a contratação de serviços de computação

em nuvem. Nesse contexto, o Item 8 “Serviços Gerenciados de Firewall” assume papel crítico ao compor a camada de defesa do ambiente tecnológico da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins (ALETO), exigindo-se, por consequência, o mais alto grau de aderência técnica às especificações estabelecidas no edital.

Ocorre que, ao analisarmos a proposta da **RECORRIDA**, identificamos que a solução ofertada, baseada na plataforma FortiGate-VM, da fabricante Fortinet, não atende de forma plena e inequívoca a diversos requisitos técnicos fundamentais exigidos no edital, notadamente aqueles que tratam da continuidade da proteção em qualquer condição de operação e da ausência de limitações na inspeção de arquivos para fins de detecção de ameaças em protocolos de uso comum na rede.

Tais falhas não são meras inconformidades formais, mas sim inadequações técnicas com potencial de comprometer gravemente a eficácia da proteção do ambiente da ALETO, deixando a infraestrutura exposta a ameaças cibernéticas justamente em momentos de maior criticidade, como será demonstrado detalhadamente nos tópicos seguintes.

Aceitar uma solução com limitações técnicas conhecidas e documentadas, como as que envolvem a funcionalidade Conserve Mode do FortiGate e os limites de inspeção por tamanho de arquivo, além de violar diretamente o que foi exigido em edital, coloca a administração pública em uma posição de risco injustificável, dependente da sorte e não da segurança objetiva exigida pela legislação e pelas boas práticas de governança de TI.

A seguir, passaremos à demonstração técnica e normativa do não atendimento a itens cruciais, especialmente os subitens 2.9.1.8 e 2.9.2.1, evidenciando que a solução ofertada não é compatível com os padrões mínimos de segurança exigidos, não devendo, portanto, a licitante TO HOST ser mantida como vencedora do certame.

A.1) DO NÃO ATENDIMENTO AO ITEM 2.9.1.8 –CONTINUIDADE PLENA DA PROTEÇÃO EM QUALQUER CONDIÇÃO DE OPERAÇÃO

O edital e o Termo de Referência estabelecem, de forma clara, as exigências e especificações técnicas mínimas que devem ser rigorosamente observadas na prestação dos serviços contratados. Tais exigências se aplicam inclusive nos casos em que, para a adequada execução dos serviços, seja necessária a oferta de soluções tecnológicas específicas, como ocorre com o Item 8 - Serviços Gerenciados de Firewall, o qual contempla uma série de requisitos mínimos que a solução ofertada deve atender.

Esse cuidado técnico demonstra a preocupação da Administração Pública em contratar um prestador de serviços qualificado, que disponha de soluções tecnológicas compatíveis com o nível de

exigência da segurança institucional, sendo obrigatório o atendimento integral a todos os requisitos estabelecidos.

Nesse contexto, a empresa TO HOST apresentou, para compor sua proposta ao Item 8 – Serviços Gerenciados de Firewall, a solução de firewall FortiGate-VM, do fabricante Fortinet, baseada em appliance virtual. Contudo, após análise técnica minuciosa, identificamos evidências inequívocas de que essa solução não atende ao requisito previsto no item 2.9.1.8 do edital, o qual estabelece que:

“Para proteção do ambiente contra ataques, o dispositivo de proteção deve possuir módulos de IPS, Antivírus e Anti-Spyware (para bloqueio de arquivos maliciosos), integrados ao próprio appliance de NGFW. Tais funcionalidades de segurança devem permanecer ativas e operacionais independentemente do nível de utilização dos recursos internos do appliance, garantindo a continuidade plena da proteção em qualquer condição de operação. (GRIFO NOSSO)

Esse item exige, de forma expressa, que a proteção seja garantida de forma ininterrupta, independentemente da carga de trabalho ou da utilização dos recursos internos do appliance virtual, justamente para assegurar a resiliência e integridade do ambiente computacional da ALETO, mesmo diante de situações de alto processamento ou tentativa de sobrecarga.

No entanto, a licitante ofertou um firewall da marca Fortinet, linha FortiGate, como solução para o NGFW exigido. Essa plataforma opera sob o sistema FortiOS, que possui um mecanismo chamado Conserve Mode, o qual compromete diretamente a exigência editalícia supracitada, conforme a própria documentação técnica oficial do fabricante:

“Conserve mode

Each FortiGate model has a specific amount of memory that is shared by all operations. If most or all of that memory is in use, system operations can be affected in unexpected ways. To control how FortiOS functions when the available memory is very low, FortiOS enters conserve mode. This causes functions, such as antivirus scanning, to change how they operate to reduce the functionality and conserve memory without compromising security.”

Tradução:

Modo de conservação

Cada modelo FortiGate possui uma quantidade específica de memória compartilhada por todas as operações. **Se a maior parte ou toda essa memória estiver em uso, as operações do sistema podem ser afetadas de maneiras inesperadas.** Para controlar o funcionamento do FortiOS quando a memória disponível é muito baixa, o FortiOS entra no modo de conservação. **Isso faz com que funções, como a verificação antivírus, alterem sua operação para reduzir a funcionalidade e conservar a memória sem comprometer a segurança. (GRIFO NOSSO)**

Fonte: <https://docs.fortinet.com/document/fortigate/7.6.3/administration-guide/194558/conserva-mode>

Em resumo, o “Conserve Mode” é um estado crítico de operação no qual o equipamento reduz ou desativa funcionalidades de segurança, como o antivírus, para tentar manter o funcionamento mínimo da rede, priorizando estabilidade em detrimento da proteção.

O funcionamento do sistema em “Conserve Mode” afeta diretamente os módulos de inspeção de tráfego baseados em proxy, como o antivírus. A seguir, reproduzimos conteúdo no mesmo link acima, outro trecho da documentação oficial do fabricante:

“Proxy inspection in conserve mode

The FortiGate's proxy-based inspection behavior while in conserve mode is configured with the antivirus failopen command.

...

pass: This is the default settings. Bypass the antivirus proxy and allow traffic to continue to its destination. Because traffic bypasses the proxy, security profiles that require the antivirus proxy are also bypassed. Security profiles that do not use the antivirus proxy continue to function normally.

Use this setting when access is more important than security while the issue is resolved.

off: Force the FortiGate to stop all traffic that uses the antivirus proxy. New sessions are blocked, but active sessions continue to be processed normally unless they request more memory and are then terminated.

If a security policy is configured to use antivirus scanning, then the traffic that it permits is blocked while in conserve mode. So, a policy with only IPS

scanning enabled will continue normally, but a policy with both IPS and antivirus scanning is blocked because antivirus scanning requires the antivirus proxy.

Use this setting when security is more important than access while the issue is resolved.

one-shot: Continue to bypass the antivirus proxy after the FortiGate is out of conserve mode, until the failopen setting is changed or the FortiGate is restarted.”

Tradução:

“Inspeção de proxy no modo de conservação

O comportamento de inspeção baseado em proxy do FortiGate no modo de conservação é configurado com o comando `antivirus failopen`.

passar: Estas são as configurações padrão. **Ignora o proxy do antivírus** e permita que o tráfego continue até seu destino. Como o tráfego ignora o proxy, os perfis de segurança que exigem o proxy do antivírus também são ignorados. Os perfis de segurança que não usam o proxy do antivírus continuam funcionando normalmente.

Use esta configuração quando o acesso for mais importante que a segurança enquanto o problema estiver sendo resolvido.

desligado: Força o FortiGate a interromper todo o tráfego que utiliza o proxy do antivírus. Novas sessões são bloqueadas, mas as sessões ativas continuam sendo processadas normalmente, a menos que solicitem mais memória e sejam encerradas.

Se uma política de segurança estiver configurada para usar a verificação antivírus, o tráfego que ela permite será bloqueado no modo de conservação. Portanto, uma política com apenas a verificação IPS habilitada continuará normalmente, mas uma política com IPS e verificação antivírus será bloqueada porque a verificação antivírus requer o proxy antivírus.

Use esta configuração quando a segurança for mais importante que o acesso enquanto o problema estiver sendo resolvido.

um tiro: Continua ignorando o proxy antivírus depois que o FortiGate sair do modo de conservação, até que a configuração failopen seja alterada ou o FortiGate seja reiniciado.” **(GRIFO NOSSO)**

Traduzindo isso de maneira clara e objetiva, compreensível inclusive para os membros da comissão de licitação que não são da área técnica:

- **"Pass" (padrão):** quando o firewall entra em estado crítico (conserve mode), ele deixa de inspecionar os arquivos para antivírus e simplesmente permite que o tráfego continue normalmente. Ou seja, os mecanismos de proteção contra arquivos maliciosos são desativados para priorizar o funcionamento da rede, mesmo que isso signifique abrir uma brecha na segurança.
- **"Off":** neste modo, o firewall bloqueia completamente o tráfego que deveria passar pelo antivírus. Isso pode causar falhas em sistemas ou impedir que serviços essenciais funcionem.
- **"One-shot":** após sair do estado crítico, o equipamento continua ignorando a inspeção antivírus, mantendo o ambiente vulnerável até que haja uma intervenção administrativa para reverter esse comportamento, o que pode levar horas ou dias, dependendo da gestão do ambiente.

Esses modos operacionais evidenciam que a proteção antivírus não permanece ativa em todas as condições de operação, justamente como o item 2.9.1.8 exige. Ao contrário, o próprio fabricante admite que a solução altera ou desativa funcionalidades críticas quando submetida a situações de alta demanda de memória, o que pode ocorrer facilmente em ambientes de missão crítica, como o da Assembleia Legislativa.

Essa constatação evidencia riscos operacionais relevantes à Administração Pública, especialmente diante do atual processo de modernização da infraestrutura de TI, que prevê a substituição de equipamentos defasados por soluções em nuvem mais robustas e seguras. Permitir a contratação de um equipamento que, conforme documentação do próprio fabricante, deixa de escanear arquivos maliciosos sob condições de estresse do sistema, libera tráfego não inspecionado em situações de alta demanda e apresenta comportamento imprevisível em cenários críticos, representa um risco direto à confidencialidade, integridade e disponibilidade dos sistemas institucionais da ALETO. Tais falhas comprometem não apenas a continuidade dos serviços essenciais prestados à população, mas também a credibilidade do processo de modernização tecnológica conduzido pela Casa Legislativa.

Do ponto de vista jurídico, aceitar uma proposta que não atende aos requisitos expressos no edital, como o item 2.9.1.8, configura violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 6º da Lei nº 14.133/2021. A aceitação de solução tecnicamente inexecutável não apenas contraria o interesse público, ao deixar a segurança cibernética sujeita a falhas previsíveis, como também expõe a comissão responsável ao risco de responsabilização administrativa.

Ademais, no caso de um incidente de segurança ocorrido durante o funcionamento degradado do equipamento (como no modo "Conserve Mode", em que funcionalidades como IPS e antivírus são parcial ou totalmente desativadas), a Administração poderá ser responsabilizada por falhas na proteção de dados pessoais, conforme o art. 46 da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), e por eventual negligência técnica nos termos do Marco Civil da Internet. Precedentes do Tribunal de Contas da União também reforçam esse entendimento, ao reconhecer que a Administração Pública não pode assumir riscos evitáveis em contratações de alta criticidade, especialmente em temas ligados à segurança da informação. Portanto, a solução ofertada que não garante proteção ininterrupta, nos termos do edital, deve ser considerada inexecutável e, por consequência, inabilitada do certame.

Permitir a contratação de uma solução que pode deliberadamente abrir mão de suas funções de segurança mais essenciais em momentos de maior necessidade é um risco grave e inadmissível para a Administração Pública, não sendo compatível com os princípios da legalidade, segurança e eficiência previstos na Lei nº 14.133/2021.

Tais falhas representam riscos reais à proteção dos dados e serviços da ALETO, podendo permitir que malwares passem despercebidos justamente nos momentos mais críticos, como picos de uso da rede ou ataques cibernéticos. Portanto, a solução ofertada não atende à exigência do item 2.9.1.8 do edital e deve ser desclassificada por não garantir proteção contínua, conforme estabelecido no instrumento convocatório.

A.2) DO NÃO ATENDIMENTO AO ITEM 2.9.2.1 – INSPEÇÃO SEM LIMITAÇÃO DE TAMANHO DE ARQUIVOS

A exigência prevista no item 2.9.2.1 do edital é clara ao determinar que a solução de firewall a ser contratada deverá possuir:

"Anti-Vírus em tempo real, para ambiente de gateway internet integrado à plataforma de segurança para os seguintes protocolos: HTTP, HTTPS, SMTP, IMAP, POP3, FTP, CIFS e TCP Stream, sem limitação de tamanho de arquivos para inspeção, permitindo o bloqueio de malwares (vírus, worms, spyware e etc)."

Tal exigência reflete a preocupação legítima da Administração com a integridade da rede institucional, especialmente em um ambiente moderno e altamente conectado como o da ALETO. Em tempos de ameaças cibernéticas cada vez mais sofisticadas, garantir a inspeção completa de todo o tráfego, independentemente do tamanho dos arquivos, é um requisito indispensável para assegurar que códigos maliciosos não transitem livremente pela rede, explorando justamente essas brechas técnicas.

Ocorre, no entanto, que a solução FortiGate-VM, ofertada pela **RECORRIDA**, também não atende ao requisito em questão, uma vez que impõe limites explícitos ao tamanho dos arquivos que serão inspecionados pelo motor antivírus da plataforma. Conforme descrito na documentação oficial da própria fabricante, vejamos:

“FortiOS offers antivirus solutions in two modes: flow-based and proxy-based. Users can select the mode that best suits their needs. The default setting for a new antivirus profile is flow-based inspection, which is generally recommended unless there is a need for features specific to proxy.”

...

* Proxy mode antivirus inspection on CIFS protocol has the following limitations:

- Cannot detect infections within some archive files.
- Cannot detect oversized files.

Fonte: <https://docs.fortinet.com/document/fortigate/7.6.3/administration-guide/723287/antivirus-introduction>

Tradução:

“O FortiOS oferece soluções de antivírus em dois modos: baseadas em fluxo (flow-based) e baseadas em proxy (proxy-based). Os usuários podem selecionar o modo que melhor se adequa às suas necessidades. A configuração padrão para um novo perfil de antivírus é a inspeção baseada em fluxo, que é geralmente recomendada, a menos que haja necessidade de funcionalidades específicas do modo proxy.”

(...)

A inspeção antivírus no modo proxy para o protocolo CIFS possui as seguintes limitações:

- Não consegue detectar infecções dentro de alguns arquivos compactados.
- **Não consegue detectar arquivos com tamanho excedente.**

O texto acima informa que o sistema FortiOS, utilizado nos appliances FortiGate, oferece dois tipos de varredura antivírus: modo baseado em fluxo (flow-based) e modo baseado em proxy (proxy-based). Por padrão, os dispositivos utilizam o modo baseado em fluxo, que é mais leve e rápido, mas que também pode apresentar limitações em termos de profundidade e capacidade de inspeção.

O próprio fabricante esclarece que, mesmo quando se utiliza o modo proxy (mais detalhado), existem limitações técnicas no protocolo CIFS, que é amplamente utilizado para compartilhamento de arquivos em redes corporativas e que é um dos protocolos citados nas exigências do item 2.9.2.1 a serem suportados pelo módulo de antivírus. Dentre essas limitações, destacam-se: “Cannot detect oversized files” (Não consegue detectar arquivos com tamanho excedente).

Em outras palavras, se arquivos maliciosos forem enviados usando com tamanhos acima de determinado limite, usando o protocolo CIFS, eles passarão pelo firewall sem serem detectados, o que contraria o que o edital exige no item 2.9.2.1, que determina que não deve haver limitação de tamanho de arquivo para inspeção antivírus.

Aprofundando a análise técnica, vejamos o que diz no restante da documentação do fabricante sobre o módulo de antivírus:

“When handling oversized files in flow-based AV, the action can either be pass (default) or block. When the action is pass, IPS appends to-be-scan data into the AV scan buffer. If the appended file size exceeds the oversize-limit that is defined in the protocol option profile, then the AV session is cleared and the file is bypassed from AV scanning.”

Tradução:

"Ao lidar com arquivos grandes no modo de antivírus baseado em fluxo, a ação pode ser 'permitir' (padrão) ou 'bloquear'. Quando a ação configurada é 'permitir', o IPS acrescenta os dados que devem ser analisados ao buffer de verificação do antivírus. Se o tamanho total do arquivo acrescentado exceder o limite de tamanho definido no perfil de opções de protocolo, então a sessão de antivírus é encerrada e o arquivo é encaminhado sem passar pela verificação do antivírus."

Para facilitar o entendimento da comissão de licitação, apresentamos a seguir uma interpretação passo a passo de supracitado trecho específico da documentação oficial da Fortinet:

- **“When handling oversized files...”** (Ao lidar com arquivos grandes...)
 - Aqui a Fortinet admite explicitamente que há arquivos considerados grandes ("oversized") no contexto da varredura antivírus, ou seja, reconhece a existência de uma categoria de arquivos que pode gerar tratamento diferenciado.
- **“...the action can either be pass (default) or block.”** (...a ação pode ser permitir (padrão) ou bloquear)
 - O comportamento do sistema diante desses arquivos grandes é definido por uma configuração: “permitir” (padrão): permite o tráfego continuar mesmo sem inspeção ou “bloquear”: bloqueia o arquivo sem entregar.
- **“If the appended file size exceeds the oversize-limit...”** (Se o tamanho total do arquivo acrescentado exceder o limite de tamanho ...)
 - Aqui está o ponto-chave: o texto deixa claro que existe um limite pré-definido de tamanho (“oversize-limit”), e esse limite é configurado dentro do protocolo (protocol option profile).
- **“...then the AV session is cleared and the file is bypassed from AV scanning.”** (...então a sessão de antivírus é encerrada e o arquivo é encaminhado sem passar pela verificação do antivírus.)
 - Este é o desfecho crítico: se o tamanho do arquivo ultrapassa o limite, a sessão de antivírus é encerrada (cleared) e o arquivo não é escaneado, ele simplesmente passa direto, sem inspeção de vírus.

Continuando com a interpretação, no parágrafo seguinte da mesma documentação, é explicado como é o funcionamento no modelo de inspeção “proxy mode”, vejamos:

"In contrast, proxy mode maintains the scan mode option, which can be toggled between default or legacy mode. In default mode, the WAD daemon receives the file and then decides if it can do an in-process scan of the file in simple AV configuration scenarios. If the file is in an oversized archive that is supported by the stream based decompressor, then it is sent to stream based scan for best effort inspection. Stream based scan decompresses and scans the entire archive without archiving the file. If the file is not supported by stream based scan, then it is buffered and then sent to the scanunit daemon for inspection on content that is under the oversize limit."

Tradução:

"Em contraste, o modo proxy mantém a opção de modo de varredura (scan mode), que pode ser alternada entre o modo padrão ou o modo legado. No modo padrão, o daemon WAD recebe o arquivo e então decide se pode realizar uma varredura em processo do arquivo em cenários simples de configuração do antivírus. Se o arquivo estiver em um arquivo compactado de tamanho excedente que seja compatível com o descompressor baseado em fluxo, ele é enviado para uma varredura baseada em fluxo para uma inspeção com o melhor esforço possível. A varredura baseada em fluxo descompacta e inspeciona todo o arquivo sem arquivá-lo. Se o arquivo não for compatível com a varredura baseada em fluxo, então ele é armazenado em buffer e enviado ao daemon de varredura para inspeção do conteúdo que esteja abaixo do limite de tamanho excedente (oversize limit)."

Interpretando passo a passo:

- **“If the file is in an oversized archive that... ..then it is sent to stream based scan for best effort inspection”** (Se o arquivo estiver em um arquivo compactado de tamanho excedente... .. ele é enviado para uma varredura baseada em fluxo para uma inspeção com o melhor esforço possível)
 - Aqui a Fortinet está dizendo que, em alguns casos, se o arquivo estiver compactado e for compatível com o stream-based decompressor, ele será inspecionado em tempo real (sem salvar o arquivo no disco), com melhor esforço possível, o que já indica limitação ou comportamento parcial. Isso não significa que todo e qualquer arquivo, independentemente do tamanho, será inspecionado. Aqui a Fortinet admite explicitamente que há arquivos considerados grandes ("oversized") no contexto da varredura antivírus, ou seja, reconhece a existência de uma categoria de arquivos que pode gerar tratamento diferenciado. Apesar de o Fortinet fazer uma “best effort inspection” via stream para arquivos grandes em certos cenários, continua existindo limitação técnica tanto de compatibilidade quanto de tamanho.

- **“If the file is not supported by stream based scan, then it is buffered and then sent to the scanunit daemon for inspection on content that is under the oversize limit.”** (Se o arquivo não for compatível com a varredura baseada em fluxo, então ele é armazenado em buffer e enviado ao daemon de varredura para inspeção do conteúdo que esteja abaixo do limite de tamanho excedente.)
 - Essa parte confirma que existe uma limitação de tamanho, se o arquivo não puder ser inspecionado via stream, ele será analisado apenas se o conteúdo estiver abaixo do oversize-limit (limite de tamanho pré-definido no sistema).

Portanto, conforme consta na própria documentação oficial do fabricante Fortinet aqui referenciada, a solução FortiGate-VM utiliza, por padrão, o modo de inspeção antivírus denominado **flow-based**, em que a varredura de arquivos é limitada por um parâmetro técnico chamado "**oversize-limit**" (limite de tamanho de arquivo).

O documento esclarece que, ao lidar com arquivos considerados grandes (oversized files), o sistema aplica uma ação pré-configurada, que pode ser "pass" (permitir o tráfego seguir, mesmo sem escanear) ou "block" (bloquear o tráfego). A documentação afirma, com clareza, que ***"If the appended file size exceeds the oversize-limit that is defined in the protocol option profile, then the AV session is cleared and the file is bypassed from AV scanning"***, ou seja, se o tamanho do arquivo exceder o limite configurado no perfil de protocolo, a sessão de antivírus é encerrada e o arquivo **não será inspecionado contra malwares**.

Trata-se, portanto, de uma **limitação técnica objetiva, baseada em tamanho de arquivo**, que contraria frontalmente o que foi exigido pelo edital no item 2.9.2.1, o qual determina que a solução deve realizar inspeção antivírus **sem limitação de tamanho de arquivos**.

Ainda que a Fortinet permita configurar esse limite, **não há possibilidade de definir esse valor como "ilimitado"**, o que torna impossível atender integralmente à exigência editalícia. Em outras palavras, arquivos grandes demais simplesmente passam pela rede sem qualquer verificação de ameaças, o que representa uma grave falha de segurança e um risco inadmissível para um ambiente crítico como o da Assembleia Legislativa.

Trata-se, portanto, de um não atendimento objetivo e incontornável, passível de imediata desclassificação da proposta, nos termos da Lei n.º 14.133/2021.

B) DA FLAGRANTE INSUFICIÊNCIA NA COMPROVAÇÃO DE EXEQUIBILIDADE: UMA AFRONTA AO DEVER DE DILIGÊNCIA E AO INTERESSE PÚBLICO

Além da fragilidade técnica citada acima, a proposta da **RECORRIDA** padece de um vício ainda mais grave, que compromete sua própria sustentabilidade material: a ausência de uma comprovação de exequibilidade minimamente crível.

O valor ofertado pela empresa concorrente, de R\$ 1.042.783,92, **corresponde a apenas 38,6% do valor estimado pela Administração (R\$ 2.702.040,00)**, situando-se abaixo do limite mínimo de 50% previsto no item 8.7 do edital, o que caracteriza indício de inexecuibilidade, conforme as regras do certame. No item 8.9, exige que a empresa "comprove a exequibilidade da proposta", o que não foi feito de forma satisfatória.

O documento apresentado pela **RECORRIDA** limita-se a uma planilha com valores autodeclarados, sem qualquer lastro probatório. Não há cotações de fornecedores, memórias de cálculo de custos de pessoal ou detalhamento de despesas com infraestrutura. Trata-se de um documento que não se sustenta perante a doutrina e a jurisprudência pátrias.

Diante do exposto, a proposta da empresa vencedora se revela duplamente viciada: é tecnicamente insuficiente, conforme demonstrado acima, e é materialmente insustentável por não comprovar como pretende executar o serviço pelo preço apresentado. A sua manutenção no certame representa uma afronta direta às normas do edital e um risco inaceitável ao interesse público, impondo-se sua imediata desclassificação, conforme demonstrado nos subtópico a seguir:

B.1) Inconsistências na Composição dos Tributos e Encargos

Os valores apresentados pela **RECORRIDA** para tributos e encargos (ISS, IRPJ, CSLL, PIS e COFINS) não guardam correspondência com os percentuais normalmente praticados nem com as bases de cálculo individualizadas de cada tributo. Observa-se, por exemplo, a repetição de valores nominais idênticos para diferentes tributos em itens distintos, iniciando no item 2 da tabela de exequibilidade e mantendo o erro até o item 12, o que indica erro material ou ausência de detalhamento adequado. Tal inconsistência compromete a confiabilidade da planilha de custos e evidencia a necessidade de diligência quanto à correta aplicação dos percentuais, conforme determina o item 8.9 do edital.

Adicionalmente, verifica-se discordância nos totais: enquanto a planilha indica custo mensal de R\$ 236.745,58, a soma dos itens deveria totalizar R\$ 239.588,88 a diferença de R\$ 2.843,30 revela falhas procedimentais graves. Por exemplo, o item 4 apresenta custo unitário de R\$ 0,04 para quantidade de 840.000, o que resultaria em R\$ 33.600,00, mas foi computado como R\$ 31.080,00. Situações similares em diversos itens reforçam falta de atenção da **RECORRIDA**, bem como da comissão em averiguar as informações. Embora tal erro não invalide automaticamente a proposta, demonstra negligência contábil e possibilita subdimensionamento de custos, aumentando o risco de inexecuibilidade, sobretudo em contratos contínuos.

No plano jurídico, a Lei 14.133/2021 exige clareza e coerência na comprovação da exequibilidade (art. 59, incisos III e IV, e § 2º), enquanto a IN Seges nº 2/2023 estabelece que a inexecuibilidade é presumida “quando o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta e inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar” (art. 29). O Tribunal de Contas da União, ao editar a Súmula 262 e nos Acórdãos 803/2024 e 379/2024, consolidou o entendimento de que propostas inexecuíveis demandam diligência e podem ser desclassificadas se não sanadas.

Do ponto de vista contábil, o erro nos percentuais ou bases de cálculo implica violação da boa-fé e da responsabilidade técnica exigida no art. 6º da Lei 14.133/2021, frustrando a aferição da real viabilidade física e financeira da proposta. Juristas especialistas, como Sidney Bittencourt, enfatizam que o licitante assume “inteira responsabilidade pelos percentuais cotados em sua proposta” e que erros na cotação tributária podem ensejar glosa ou repactuação unilateral.

Em síntese, a insuficiência na comprovação da exequibilidade resta evidenciada tanto pelas falhas contábeis identificadas, a exemplo dos impostos, erros de cálculo dos custos dos itens (ex: item 4 e de outros itens que apresentam o mesmo equívoco), pela divergência no total mensal apurado, quanto pela ausência de fundamentação plausível nos cálculos tributários, o que ao teor de todos os erros, compromete a credibilidade mínima da proposta apresentada.

Os dispositivos legais, a doutrina especializada e a jurisprudência consolidada (TCU, instruções normativas, súmulas e autores de referência) impõem rigor técnico, transparência e diligência na planilha de custos, requisitos que manifestamente não foram observados neste caso. Assim, impõe-se, como medida necessária, a instauração de diligência para esclarecimento e eventual saneamento dos erros materiais detectados. Ressalte-se, contudo, que tal providência de diligência não é necessária e/ou aplica-se ao caso concreto, uma vez que há descumprimento das exigências técnicas essenciais da proposta (conforme exposto no tópico A) por parte da **RECORRIDA** e não resta outra opção, a não ser de desclassificar a empresa por não atender as exigências técnicas e/ou ter demonstrado sua exequibilidade.

B.2) Ausência de Memória de Cálculo dos Custos Unitários

A proposta apresentada pela **RECORRIDA** evidencia grave omissão, pois não há memória de cálculo ou metodologia visível que explique a composição dos custos unitários. A planilha limita-se a exibir valores finais por item, impedindo a Administração de verificar como se chegou a cifras tão baixas. Essa falta de transparência viola expressamente o edital (item 8.9) e frustra o controle da exequibilidade da proposta.

Conforme a legislação de regência, preços manifestamente inexequíveis são aqueles cuja viabilidade não é demonstrada mediante documentação que comprove a coerência dos custos com os de mercado. Ou seja, é indispensável apresentar memória de cálculo detalhada dos insumos e métodos utilizados, sob pena de inviabilizar a avaliação da proposta.

A ausência dessa comprovação torna impossível aferir se os valores ofertados permitem cumprir o contrato, indicando potencial inexequibilidade. Não se trata de mera formalidade, mas de requisito indispensável à transparência, rastreabilidade e confiabilidade da proposta, como determina expressamente o item 8.9 do edital e a boa prática administrativa.

A situação torna-se ainda mais evidente quando analisamos itens específicos. Por exemplo, no Item 10 (Serviços Gerenciados de Backup), a empresa cotou licenças da solução Veeam Data Platform Premium (PN PDPPVULOISU1YP00 - pacote de 10 instâncias, 1 ano, suporte 24/7) a um custo unitário de apenas R\$ 15,80 mensais, sem apresentar qualquer fonte ou cálculo que justifique esse valor. Pesquisas de mercado ([Link](#)) revelam que tal licença anual custa cerca de US\$ 1.805,99 (aprox. R\$ 10.095,48 - dólar a R\$ 5,59) para 10 instâncias. Isso equivale a aproximadamente R\$ 1.009,54 por instância ao ano ($10.095,48 / 10 = R\$ 1.009,54$), ou R\$ 84,12 por mês por instância ($R\$ 1.009,54 / 12 = R\$ 84,12$), somente em licença, valor mais de cinco vezes superior ao custo mensal indicado pela **RECORRIDA**, que foi de R\$ 15,80.

Importante frisar que esse cálculo refere-se apenas à licença de software, não englobando os serviços de gerenciamento, monitoramento e suporte que também fazem parte do item (conforme exigido nos subitens 2.11.2.1 a 2.11.2.6 do Termo de Referência). Ou seja, o preço ofertado sequer cobre o custo da licença, muito menos os serviços contínuos de monitoramento 24x7, suporte técnico e gerenciamento de backup que a CONTRATADA deve prover.

Tamanha discrepância evidencia a inexecuibilidade da proposta: a empresa propõe realizar o serviço completo por um valor inferior ao que ela mesma teria de desembolsar apenas para licenciar a ferramenta necessária, sem contar os demais custos operacionais e tributários envolvidos. Essa situação é análoga à de alguém oferecer um automóvel por um preço menor do que o custo do motor, um indicativo claro de que algo não está correto e de que a oferta não poderá ser cumprida nas condições prometidas. Tal disparidade não pode ser atribuída a ganho de escala ou eficiência; é um forte indicativo de que o preço foi subcotado e não permitirá a execução integral conforme exigências do edital.

Ao analisarmos a tabela de exequibilidade apresentada pela licitante e realizarmos ajustes exclusivamente nos custos, fica evidente que o resultado seria um déficit de lucro, o que geraria prejuízo à **RECORRIDA**. Nessa condição, a empresa não conseguiria sustentar sua proposta já no início do contrato. Para ilustrar a disparidade dos custos apresentados, incluímos ao final desta peça recursal (ANEXO) a **Tabela 1**, que evidencia a inconsistência identificada no item 10. Ressaltamos, contudo, que esse item foi utilizado apenas como exemplo, pois as inconsistências verificadas se estendem à maioria dos demais itens analisados.

Os exemplos acima deixam evidente que vários itens essenciais estão cotados a preços fictícios, inferiores até mesmo aos custos básicos de insumos ou licenças indispensáveis. A falta da memória de cálculo impede saber se a licitante considerou todos os elementos obrigatórios (tributos, taxas, margem de lucro, custos indiretos, serviços de suporte/implantação/gerenciamento e etc.) ou se simplesmente inseriu valores aleatórios para vencer a disputa. Vale lembrar que é vedado ao proponente apresentar números artificiais ou inexatos apenas para conseguir a adjudicação, sem respaldo em custos reais. Sobre isso, a jurisprudência é pacífica ao exigir seriedade e consistência nas

planilhas de custos: não se admite o preenchimento da proposta com dados aleatórios, devendo a empresa demonstrar claramente de que forma os valores apresentados foram obtidos e comprovar sua aderência ao mercado e às exigências do objeto

Haja vista a vedação do preenchimento da proposta com dados aleatórios, é necessária a demonstração pela empresa de que forma aqueles valores presentes no arquivo em PDF foram encontrados. Repito, o próprio edital exige a apresentação de memória de cálculo detalhada que contenha a metodologia e fórmulas adotadas pelo licitante. Dessa forma, a desconsideração da planilha em excel, enviada pela empresa e que foi convocada formalmente pelo sistema, **resulta no descumprimento do item 8.5.1.1 do edital, pois em nenhum outro documento enviado pela empresa, quando da convocação, há o registro da metodologia e formulas adotadas.'** Acórdão 3001/2015 – Segunda Câmara – Relator Ana Arraes **(GRIFO NOSSO)**

A lógica subjacente é proteger o interesse público, evitando contratações com valores irrisórios que, mais adiante, possam levar ao descumprimento contratual, pedidos de aditivos ou precariedade na execução. “Quando a esmola é grande, o santo desconfia”, pois preços extremamente baixos acendem um alerta de possível inexecuibilidade, cabendo à Administração apurar a fundo a composição daqueles valores.

O raciocínio técnico e jurídico aqui é simples e objetivo. Ao ofertar valores tão abaixo do mercado, a empresa assume o risco de ser questionada e deve apresentar documentação robusta e detalhada que comprove cada centavo lançado em sua planilha. Tal obrigação não é mera formalidade, mas parte indissociável do dever de diligência e boa-fé objetiva. Não é razoável supor que custos de licenciamento, que já são públicos e uniformes entre fornecedores, possam variar de forma brusca para menos sem qualquer justificativa ou comprovação documental, especialmente quando se considera ainda a inclusão de serviços adicionais exigidos pelo edital. A Administração não pode, sob pena de infringir princípios constitucionais como a isonomia e a eficiência, aceitar justificativas genéricas ou planilhas que não permitam a conferência de cada item de custo.

Conforme leciona o mestre **Marçal Justen Filho**, a exequibilidade é uma garantia de adimplemento futuro, e a aceitação de uma "proposta-ficção" leva invariavelmente à inexecução contratual, com severos prejuízos ao interesse público. (*Referência: JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.*)

Cabe notar que a jurisprudência dos órgãos de controle orienta que, diante de valores suspeitosamente baixos, a comissão de licitação deve realizar diligência junto ao proponente, oferecendo-lhe a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta (Súmula TCU nº 262).

Trata-se de dar chance ao licitante de esclarecer a composição de seus custos e dissipar dúvidas sobre eventual inexequibilidade, antes de decidir pela desclassificação.

Essa diligência, todavia, pressupõe que a proposta atenda aos requisitos mínimos do edital e que a discrepância seja meramente numérica. Não é o que se vê aqui, pois no presente certame, a empresa **RECORRIDA** já descumpriu exigências técnicas essenciais (conforme demonstrado no tópico “A” da impugnação), de modo que sua proposta encontra-se viciada em aspectos substanciais, não sanáveis por mera diligência.

Além disso, a flagrante ausência de memória de cálculo e a incoerência gritante dos valores ofertados configuram falha material e inobservância de condição do edital, não um simples equívoco formal. Ainda que se cogitasse oportunizar a justificativa (o que, reforça-se, é um procedimento discricionário da Administração visando ao interesse público, não um direito absoluto do licitante), a **RECORRIDA** não reuniu previamente nenhum elemento capaz de provar a viabilidade de seus preços. Consequentemente, inviabilizou a si mesma, pois não há como “saneiar” a falta de memória de cálculo a posteriori sem ferir a isonomia e a vinculação ao instrumento convocatório.

Sob o prisma da analogia, imagine-se a situação de um processo judicial em que uma das partes afirma ter direito a um valor expressivo, mas não apresenta qualquer recibo, contrato, fatura ou documento comprobatório, limitando-se a afirmar verbalmente a existência do crédito. Tal postura, além de carecer de amparo legal, afronta a lógica mais básica do contraditório, da ampla defesa e da segurança jurídica. Da mesma forma, no processo licitatório, a ausência de memória de cálculo retira da Administração a possibilidade de controle e fragiliza o resultado do certame, podendo ocasionar futuros litígios, aditivos ou mesmo inadimplências contratuais, em prejuízo direto ao interesse público.

O princípio da exequibilidade, por força do art. 59, §3º da Lei 14.133/2021 e de reiteradas decisões do TCU, exige comprovação documental idônea, objetiva e acessível a qualquer fiscal do contrato. A empresa que não demonstra os parâmetros de formação do preço coloca em risco não apenas sua própria execução contratual, mas todo o equilíbrio do certame, podendo inclusive ensejar a nulidade de etapas futuras e a responsabilização dos agentes públicos caso se comprove omissão na análise da exequibilidade.

Por todo o exposto, restou evidente que a **RECORRIDA**, ao apresentar valores visivelmente destoantes do mercado e sem qualquer memória de cálculo, afrontou o princípio da transparência, descumpriu o edital e transferiu à Administração um risco inaceitável de contratação inexequível. A correta formação de preços exige apresentação detalhada e inequívoca de todos os componentes de custo, desde os insumos e licenças até impostos, encargos, margem de lucro e despesas operacionais, sob pena de desclassificação sumária, conforme reiteradamente decidido pelo TCU.

Portanto, a empresa deveria ter apresentado, já na fase de apresentação da proposta, documentação suficiente para demonstrar a exequibilidade de cada item, detalhando os custos

unitários. Não o fazendo, a ausência de tais comprovações inviabiliza o conhecimento técnico do processo e caracteriza vício insanável. Impõe-se, assim, a instauração de diligência para esclarecimento e eventual saneamento dos erros materiais, caso a proposta, em tese, atendesse aos requisitos técnicos. Contudo, diante do descumprimento das exigências técnicas essenciais (conforme destacado no Tópico A), resta afastada a aplicação da diligência, sendo medida que se impõe a desclassificação da proposta da **RECORRIDA** por não atendimento às exigências editalícias e pelos fortes indícios de inexecuibilidade ora demonstrados.

B.3) Subavaliação dos Custos Relacionados a Serviços de Link LAN-TO-LAN e de Internet

Primeiramente, cabe destacar que, da mesma forma que apontado no tópico **B.2 (Ausência de Memória de Cálculo dos Custos Unitários)**, os itens 5 e 6 do certame (serviços de Link LAN-to-LAN e Link de Internet, respectivamente) carecem de qualquer memória de cálculo ou demonstração de como se chegou aos seus custos unitários extremamente baixos – de R\$ 0,92 e R\$ 1,12. Em outras palavras, a **RECORRIDA** não apresentou base de cálculo ou referenciais de mercado que justifiquem esses valores inusitadamente reduzidos.

Em complemento, e já refutando eventuais argumentos da **RECORRIDA**, enfatiza-se que tais preços unitários não refletem a realidade de mercado e carecem de fundamentação técnica. Na prática, são preços fictícios que podem trazer grave prejuízo à Administração Pública, por se tratar de uma proposta potencialmente insustentável financeiramente. A princípio, esses valores irrisórios podem parecer vantajosos, mas escondem o risco de inviabilizar a execução adequada do contrato, seja por falta de recursos para cumprir todas as obrigações, seja pela possibilidade de a contratada buscar aditamentos futuros para equilibrar economicamente a proposta.

Ademais, convém lembrar que o Item 5 do Termo de Referência (referente ao link LAN-to-LAN) exige, no subitem 2.6.1.5, uma alta disponibilidade de 99,4% para garantir a conectividade confiável entre as redes da contratante. Essa disponibilidade mínima implica, na prática, a necessidade de links redundantes ou infraestrutura de contingência que assegure o funcionamento ininterrupto mesmo em caso de falha de um dos enlaces principais. Vejamos na íntegra a exigência:

2.6. ITEM 5 – SERVIÇOS DE LAN-TO-LAN

2.6.1.5. A disponibilidade mínima do link deve ser de 99.4% para garantir a conectividade confiável entre as redes;

Na mesma esteira, os requisitos gerais do edital é claro quanto a alta disponibilidade, vejamos:

5.5.Requisitos gerais

5.5.5. **A empresa deverá oferecer uma infraestrutura robusta e escalável, com servidores de última geração, redundância de dados e alta disponibilidade.**

5.8. Metas de Nível de Serviço (SLA) – Infraestrutura como Serviço (IaaS)

5.8.1. Para garantir a qualidade da prestação dos serviços contratados, deverão ser observadas, pela contratada, as seguintes metas de desempenho mínimo:

5.8.1.1. Disponibilidade da Infraestrutura (uptime):

5.8.1.1.1. Meta: **mínimo de 99,5% de disponibilidade** mensal da infraestrutura contratada (servidores, **rede**, armazenamento).

(GRIFO NOSSO)

Com base nos requisitos do edital e nas melhores práticas de mercado, a necessidade de uma infraestrutura de rede redundante é indiscutível. A meta de 99,5% de disponibilidade mensal, embora pareça alta, se traduz em até 3 horas e 39 minutos de inatividade permitida por mês. Embora seja teoricamente possível atingir essa meta com um único link em um mês sem incidentes, essa abordagem contradiz diretamente a exigência 5.5.5, que solicita uma "infraestrutura robusta" com "redundância de dados e alta disponibilidade". A indústria de datacenters considera qualquer sistema com um ponto único de falha (como um único link de rede) como inerentemente frágil e não robusto.

A contradição entre as cláusulas evidencia que a meta de 99,5% deve ser interpretada como o desempenho mínimo absoluto aceitável em caso de falhas, e não como um objetivo a ser projetado. A cláusula 5.5.5, por outro lado, dita a forma como a infraestrutura deve ser construída: com redundância. Confiar em um único link de internet torna a operação vulnerável a uma série de riscos inaceitáveis para um ambiente profissional, como rompimentos de fibra, falhas no equipamento da operadora ou a necessidade de paralisar todo o serviço para realizar manutenções preventivas. Qualquer um desses eventos levaria facilmente a um estouro do tempo de inatividade permitido e, mais importante, falharia em entregar a "alta disponibilidade" exigida.

A questão não é se um único link falhará, mas quando, e o único curso de ação responsável é estar preparado.

É fundamental destacar que os requisitos gerais referentes à redundância de dados e alta disponibilidade são aplicáveis tanto ao item 05 (Link Lan-to-Lan) quanto ao item 06 (Link de Internet). Além disso, a meta mínima de disponibilidade de 99,5% para a infraestrutura de rede deve ser observada de forma subsidiária para ambos os serviços, reforçando a necessidade de padrões elevados de continuidade e confiabilidade em toda a operação.

Portanto, a redundância de links não é apenas uma recomendação, mas uma obrigação contratual implícita para atender às exigências do edital de forma consistente e profissional. Para garantir uma infraestrutura verdadeiramente "robusta", a empresa deve implementar, no mínimo, uma arquitetura com dois links de operadoras distintas e com rotas físicas separadas. Esta abordagem é a única que permite mitigar os riscos de falha de um provedor e realizar manutenções sem impacto no serviço, assegurando que a meta mínima, seja de 99,4% ou de 99,5%, seja cumprida com segurança e que o requisito fundamental de uma infraestrutura redundante e de alta disponibilidade seja efetivamente atendido.

Ou seja, para cumprir o nível de serviço acordado, a contratada teria que dispor de pelo menos dois links (primário e backup) e arcar com os custos de ambos, ou de soluções equivalentes de redundância, o que dobraria no mínimo os custos de conectividade. Não há qualquer indicação de que os valores ofertados (R\$ 0,92/unid. no caso do link LAN-to-LAN) contemplem essa duplicação de recursos, reforçando a suspeita de que o orçamento apresentado está subdimensionado e descolado das exigências técnicas do edital.

Para termos uma ideia do quão impraticáveis são os preços ofertados pela **RECORRIDA**, foi realizada uma pesquisa de mercado junto a pelo menos três provedores de internet. Os custos informados por esses provedores (já incluindo os tributos aplicáveis) revelam-se múltiplos do valor mencionado pela **RECORRIDA**. Em outras palavras, o custo de mercado real para links equivalentes é muito superior aos R\$ 0,92 e R\$ 1,12 ofertados, conforme demonstrado a seguir na tabela comparativa.

Item	Descrição	NetMais 15/07/2025	Eletronete 15/07/2025	Vtal 24/02/2025	Valor Médio (A) (1 Link, Sem Redundância)	Valor (A x 2) (2 Link, Com Redundância)
5	SERVIÇOS DE LINK LAN-TO-LAN (MB)	-	-	R\$ 2,62	R\$ 2,62	R\$ 5,24
6	SERVIÇOS DE LINK DE INTERNET (MB)	R\$ 2,44	R\$ 4,09	R\$ 2,61	R\$ 3,05	R\$ 6,10

Tabela 2 - Média de Custo dos Links dos itens 5 e 6

OBS¹: A proposta comercial da NetMais é para contrato de 1GB, o qual, para chegar ao valor de custo do MB, foi dividido o valor do link por 1.024.

OBS²: As propostas comerciais utilizadas na tabela acima, constam no link a seguir:

https://crptecnologia-my.sharepoint.com/:f/g/personal/diogo_borges_crptech_com_br/Eg9m2Zb9g9ZKiOfvCJwvEcoBMyin6uH2AeC7tZUiHAtCbQ?e=ebOldx

Vale ressaltar que esses valores de referência de mercado citadas acima correspondem aos custos diretos dos links, sem considerar ainda as exigências adicionais constantes do item 6 do Termo de Referência, por exemplo, os subitens 2.7.1.12 e 2.7.2.1, que impõem obrigações de fornecimento de equipamentos, monitoração e segurança por parte da contratada.

2.7. ITEM 6 – SERVIÇOS DE LINK DE INTERNET

2.7.1.12. A CONTRATADA deverá fornecer, dimensionar, disponibilizar, instalar, configurar, monitorar, operar, gerenciar e manter os equipamentos e recursos que forem necessários (roteadores, bastidores, meios de transmissão, cabeamento, dentre outros) para o provimento do serviço Internet da CONTRATANTE, especificado neste termo. Os equipamentos serão de propriedade da CONTRATADA que deverá ser responsável pelo suporte técnico dos mesmos, cumprindo com os tempos de atendimento estabelecidos neste termo.

2.7.2. Da Segurança

2.7.2.1. A CONTRATADA deve possuir central de monitoração do seu próprio Backbone, em regime 24x7 (serviço operacional e disponível 24 horas por dia, 7 dias por semana, todos os dias do ano), com objetivo de impedir ou limitar as chances de que ataques do tipo DOS (Denial of Service) e DDOS (Distributed Denial of Service) atinjam o serviço de conexão à Internet objeto deste item. No caso de eventual ocorrência de ataque tipo DOS (Deny Of Service) e/ou DDOS (Distributed Deny Of Service), os filtros solicitados pela CONTRATANTE devem ser aplicados mediante solicitação.

As obrigações contratuais citadas no Item 6 (serviço de Link de Internet) evidenciam custos adicionais significativos que não parecem ter sido considerados na proposta econômica da **RECORRIDA**. De acordo com o subitem 2.7.1.12 do Termo de Referência, a contratada “deverá fornecer, dimensionar, disponibilizar, instalar, configurar, monitorar, operar, gerenciar e manter os equipamentos e recursos que forem necessários (roteadores, bastidores, meios de transmissão, cabeamento, dentre outros) para o provimento do serviço de Internet da CONTRATANTE”, sendo esses equipamentos de propriedade da contratada e sob sua responsabilidade de suporte técnico, em conformidade com prazos de atendimento rígidos estabelecidos no mesmo termo.

Igualmente, o subitem 2.7.2.1 exige que a contratada “possua central de monitoração do seu próprio Backbone, em regime 24x7 (ou seja, operação contínua 24 horas por dia, 7 dias por semana), com objetivo de impedir ou limitar as chances de que ataques do tipo DOS (Denial of Service) e DDOS (Distributed Denial of Service) atinjam o serviço de conexão à Internet”, devendo aplicar filtros de proteção imediatamente quando solicitada pela contratante.

Em resumo, além do custo do link em si, a **RECORRIDA** terá que arcar com despesas de infraestrutura (equipamentos, link de redundância, etc.), pessoal técnico especializado, sistemas de monitoramento 24x7 e medidas de segurança cibernética para cumprir integralmente o contrato. Tais

responsabilidades claramente envolvem custos substanciais e contínuos, os quais não se coadunam com os preços unitários irrisórios apresentados na proposta.

Outro ponto crucial diz respeito à tributação considerada nos custos. Os tributos mencionados pela **RECORRIDA** em sua planilha de formação de preço não correspondem à realidade legal desses serviços. Importante frisar que serviços de comunicação, como fornecimento de link de internet e link LAN-to-LAN, são tributados pelo ICMS, não cabendo incidência de ISS (Imposto Sobre Serviços municipal) sobre eles.

Essa regra decorre do art. 155, inciso II, da Constituição Federal, complementado pela Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir), que atribuem aos Estados a competência exclusiva para tributar “serviços de comunicação” via ICMS. No Estado do Tocantins, inclusive, a emissão da Nota Fiscal de Serviço de Comunicação (NFSC) – documento fiscal específico para esse tipo de serviço – é regulamentada pelo Decreto Estadual nº 2.912/2006, em seus artigos 205 a 208, reforçando que a prestação de serviços de comunicação sujeita-se à tributação estadual (ICMS).

Para melhor clareza, segue de forma resumida as legislações citadas:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 155. **Compete aos Estados e ao Distrito Federal** instituir impostos sobre:
II - operações relativas à circulação de mercadorias e **sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação**, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

LEI COMPLEMENTAR Nº 87, DE 13 DE SETEMBRO DE 1996

Art. 1º **Compete aos Estados e ao Distrito Federal** instituir o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e **sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação**, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

Art. 2º O imposto incide sobre:

III - prestações onerosas de **serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repetição e a ampliação de comunicação de qualquer natureza;**

DECRETO ESTADUAL DO TOCANTINS Nº 2.912/06

Subseção XXIII

Da Nota fiscal de Serviço de Comunicação

Art. 205. **A Nota Fiscal de Serviço de Comunicação, modelo 21, deve ser utilizada por quaisquer estabelecimentos que prestem serviço de comunicação** e é emitido no ato da prestação do serviço, com, no mínimo, as seguintes indicações: (Convênio SINIEF 06/89)

I – denominação de forma impressa: "**Nota fiscal de Serviço de Comunicação**";

Art. 208. A Nota Fiscal de Serviço de Comunicação pode servir como fatura, feita a inclusão dos elementos necessários, caso em que a denominação passa a ser "Nota Fiscal-Fatura de Serviço de Comunicação".

(GRIFO NOSSO)

Sendo assim, serviços como link de internet, link LAN-to-LAN, telefonia e similares enquadram-se como Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), categoria regulamentada pela ANATEL, e são tributados exclusivamente pelo ICMS, à alíquota vigente no estado do Tocantins é de 20%. Portanto, na tributação destes serviços não incide ISS de 5% sobre tais serviços em hipótese alguma, e sim, deve-se considerar o imposto de 20% de ICMS como base de cálculo. Essa incorreção no tratamento tributário inflaria artificialmente o lucro da proposta no papel, mas, na prática, representaria um custo não previsto que a empresa teria que arcar ao recolher o ICMS devido.

Além do ICMS, existem ainda contribuições setoriais obrigatórias que incidem sobre as atividades de telecomunicações, especificamente o FUST e o FUNTTEL. O cálculo dessas contribuições é realizado sobre a receita operacional decorrente da prestação do serviço, já *deduzidos* os valores de ICMS, PIS e Cofins, aplicando-se então as alíquotas correspondentes (1% para o FUST e 0,5% para o FUNTTEL). Em outras palavras, após retirar os tributos supra (ICMS, PIS e Cofins) do valor bruto faturado ao usuário, aplica-se 1% sobre o resultado para o FUST e 0,5% para o FUNTTEL.

- **FUST (Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações)** – Instituído pela Lei nº 9.998/2000, que em seu artigo 6º, inciso IV, estabelece a contribuição de 1% sobre a receita operacional bruta das empresas de telecomunicações, excluindo-se da base de cálculo o ICMS, o PIS e a Cofins (conforme citado expressamente nesse dispositivo legal). Trata-se de um encargo setorial destinado a expandir e melhorar a infraestrutura de telecom no país, ao qual as prestadoras de SCM estão sujeitas.
- **FUNTTEL (Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações)** – Criado pela Lei nº 10.052/2000, a qual define, em seu artigo 4º, inciso III, a contribuição de 0,5% sobre a receita operacional bruta das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, também

após a exclusão dos tributos principais (ICMS/PIS/Cofins) da base de cálculo. O FUNTTEL é outro encargo obrigatório voltado ao desenvolvimento tecnológico do setor, igualmente aplicável às empresas que ofertam serviços como links de comunicação.

(FUST) LEI Nº 9.998, DE 17 DE AGOSTO DE 2000.

Art. 6º Constituem receitas do Fundo:

IV - **contribuição de 1% (um por cento) sobre a receita operacional bruta**, decorrente de prestação de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado, a que se refere o inciso XI do art. 21 da Constituição Federal, **excluindo-se** o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins);

(FUNTTEL) LEI Nº 10.052/2000, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2000.

Art. 4º Constituem receitas do Fundo:

III – **contribuição de meio por cento sobre a receita bruta das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações**, nos regimes público e privado, **excluindo-se**, para determinação da base de cálculo, as vendas canceladas, os descontos concedidos, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), a contribuição ao Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); **(GRIFO NOSSO)**

Diante do exposto, fica claro que a composição de custos apresentada pela **RECORRIDA** subavaliou diversos elementos fundamentais: seja nos custos operacionais diretos (com valores unitários muito abaixo da prática de mercado), seja nos custos adicionais necessários para cumprir as exigências contratuais (redundância, equipamentos, monitoramento e segurança), seja na carga tributária efetiva incidente sobre o serviço (ICMS em vez de ISS, além de FUST/FUNTTEL).

Ao corrigir-se a planilha de exequibilidade apresentada pela **RECORRIDA** realizando ajustes realistas nos custos unitários e aplicando os tributos devidos (ICMS, FUST e FUNTTEL) de forma correta, torna-se evidente que o resultado migraria de um suposto lucro para um déficit, ou seja, um prejuízo operacional. Em outras palavras, a proposta econômica da **RECORRIDA**, se adequadamente recalculada com dados verossímeis, não se sustenta financeiramente: apresentar-se-ia como inexecutável, já que não geraria margem de lucro suficiente (sendo até negativa) para a empresa honrar o contrato ao longo de sua vigência.

Essa constatação sinaliza um risco concreto: a empresa **RECORRIDA**, caso tente executar o contrato com os valores ofertados, muito provavelmente não conseguirá mantê-lo sem desequilíbrio financeiro. Isso pode levá-la a buscar aditamentos ou reajustes já nos primeiros meses (onerando a Administração), ou, pior, resultar em uma prestação de serviço deficiente/intermitente ou no abandono contratual.

Em qualquer dos cenários são altamente prejudiciais para a Administração Pública que necessita dos serviços de comunicação em pleno funcionamento. Para ilustrar de forma clara a disparidade dos custos e demonstrar matematicamente essa inviabilidade, anexamos ao final desta peça recursal a **Tabela 3**, que recompõe os valores dos itens 05 e 06 com as devidas correções e evidencia as inconsistências identificadas na proposta da **RECORRIDA**.

Como forma de ilustrar didaticamente o problema, imagine uma construtora vencendo uma licitação para construir um prédio de grande porte, ofertando um preço tão baixo que mal cobre o custo do cimento e dos tijolos necessários. À primeira vista, para o contratante, parece um ótimo negócio pelo preço ofertado; porém, é evidente que, com um orçamento irreal desse nível, a obra não será sustentável. A construtora não conseguirá concluir o prédio sem incorrer em prejuízo ou sem comprometer gravemente a qualidade e a segurança da construção, seja utilizando materiais de péssima qualidade, seja paralisando a obra por falta de recursos.

Da mesma forma, no presente caso, a **RECORRIDA** apresentou preços unitários para os links de comunicação tão abaixo do valor de mercado que se quer cobrem os custos básicos do serviço. Essa discrepância indica que a empresa dificilmente conseguirá prestar o serviço nas condições exigidas sem operar no vermelho ou sem reduzir, por conta própria, a qualidade/robustez da solução fornecida (o que seria inadmissível diante das especificações do contrato).

Diante de todos os argumentos expostos, fica patente que houve uma subavaliação grave dos custos nos itens de Link LAN-to-LAN e Link de Internet ofertados pela **RECORRIDA**. Os valores propostos estão muito abaixo dos preços de mercado, não foram embasados em memórias de cálculo transparentes e desconsideram elementos indispensáveis como redundância, infraestrutura de suporte e a correta tributação. Essa distorção conduz à conclusão inequívoca de que a proposta da **RECORRIDA** é inexecutável.

Aceitar tal proposta, sem as devidas providências, representa um risco concreto de futura quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato ou de inadimplemento das obrigações, o que poderia ocasionar prejuízos ao interesse público e comprometer a continuidade de serviços de comunicação críticos para a Administração.

Esta constatação matemática e irrefutável comprova que a proposta é inexecutável em sua essência. Trata-se de uma oferta temerária, de natureza jurídica e financeira insustentável, que expõe a Administração Pública ao risco iminente de um colapso contratual. Essa inexecutabilidade material,

analisada no Tópico B, é agravada pelo flagrante descumprimento das exigências técnicas essenciais, como provado no Tópico A. A **RECORRIDA**, portanto, falha em dois pilares fundamentais e independentes de avaliação. Assim, a desclassificação não é apenas uma opção, mas a única medida cabível e necessária para resguardar o interesse público e a lisura do certame, sanando a dupla ilegalidade de uma proposta tecnicamente falha e economicamente inviável.

B.5) Indícios de Jogo de Planilha no Item 8 (Serviços Gerenciados de Firewall)

Observa-se que, durante a fase de lances, a **RECORRIDA** procedeu à redução de preços em todos os itens, à exceção do item 08 (Serviços Gerenciados de Firewall), cujo valor permaneceu inalterado no teto máximo admitido pelo edital. Tal conduta assimétrica na formulação de preços é um forte indício da prática de "jogo de planilha", situação em que a empresa artificialmente distribui descontos para obter o menor valor global, enquanto concentra sua margem de lucro em itens específicos, de natureza crítica e quantitativo potencialmente variável.

Essa discrepância não parece ser mera coincidência, mas uma estratégia deliberada que, como se demonstrará, é rechaçada pela doutrina e pela jurisprudência pátria, pois atenta contra a essência do processo licitatório: a seleção da proposta que seja, de fato e ao longo de toda a execução, a mais vantajosa para a Administração.

A prática é vedada por malferir princípios fundamentais da Lei nº 14.133/2021, como o **Julgamento Objetivo**, pois os preços unitários deixam de refletir a realidade do mercado e o da **Vantajosidade**, já que a proposta pode se tornar mais onerosa para a Administração caso a execução contratual demande mais do item com sobrepreço.

Os mais renomados juristas do Direito Administrativo são unânimes em condenar tal prática. O mestre **Marçal Justen Filho** leciona que a proposta deve ser um todo harmônico e exequível, e que preços unitários com desequilíbrio relevante indicam um defeito que vicia a proposta como um todo. A aceitação de tal proposta é um risco à execução do contrato, pois a Administração contrata itens específicos, e não um valor global abstrato.

A jurisprudência do TCU é firme em determinar a desclassificação de propostas com indícios de jogo de planilha, exigindo que a análise do pregoeiro vá além do valor global. O **Acórdão nº 1.214/2013 – TCU – Plenário** já alertava para propostas com preços incompatíveis com os custos mínimos dos serviços.

Este entendimento, longe de ter sido superado, foi **expressamente reafirmado pelo TCU** em análises recentes, já sob a égide da Lei nº 14.133/2021. Conforme brilhantemente exposto em informativo da lavra do Dr. Eduardo Nadvorny, da banca Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, o TCU

tem reiterado que a presunção de inexequibilidade é *relativa*, o que impõe à Administração o **poder-dever de realizar diligências** para aferir a viabilidade da proposta.

O recente **Acórdão 465/2024-Plenário** destacou que a oferta de um valor reduzido pode ser uma estratégia comercial legítima, mas que "**cabe à Administração perquiri-los, dando oportunidade ao licitante para demonstrar a exequibilidade do valor proposto**". No caso em tela, o inverso é verdadeiro e ainda mais grave: a ausência de desconto em um item-chave, somada a descontos acentuados nos demais, é um indício de manipulação que exige a mesma diligência rigorosa.

Na mesma esteira consta o Acórdão 1354/2025:

É cediço que o termo "jogo de planilha" em licitação refere-se a uma prática fraudulenta ou anticompetitiva, especialmente em contratações de obras e serviços de engenharia. **É uma forma de manipulação das planilhas de custos apresentadas pelas empresas concorrentes com o objetivo de vencer a licitação, muitas vezes com preço global menor, mas valores distorcidos nos itens individuais.** Acórdão 1354/2025 – Plenário (GRIFFO NOSSO)

Dessa forma, a manutenção do preço máximo para os Serviços de Firewall não é uma mera estratégia comercial, mas um indício robusto de desequilíbrio interno da proposta. Ignorar este fato e aceitar a justificativa genérica de exequibilidade apresentada pela **RECORRIDA**, sem uma análise aprofundada de seus custos unitários, contraria frontalmente o dever de diligência da Administração e o entendimento atual da nossa Corte de Contas. A aceitação de tal proposta, portanto, deve ser revertida.

B.6) Divergência Injustificada nos Preços Praticados pela RECORRIDA em Licitações Similares

Constata-se, a partir da análise comparativa entre as propostas apresentadas pela **RECORRIDA** em licitações recentes com escopo e condições análogas (AGTEC PE 034/2024 e AL-TO PE 90005/2025), uma discrepância injustificada nos preços unitários de diversos itens essenciais da solução ofertada, como memória RAM, vCPU, armazenamento e licenciamento de software.

Link do Pregão Eletrônico nº 034/2024 promovido pela AGTEC:

<https://www.portaldecompraspublicas.com.br/processos/to/prefeitura-municipal-de-palmas-89/pe-034-2024-2024-345214>

Para exemplificar, o serviço de fornecimento de memória RAM (GB) foi ofertado ao valor de R\$ 33,50 na AGTEC, enquanto para a Assembleia Legislativa do Tocantins foi apresentado por R\$ 7,90, ou seja, uma redução de 76,4%. O mesmo padrão se repete nos demais itens: vCPU (redução de 71%), licenças de Windows Server (redução de 64,9%) e armazenamento. Tais variações, em mercados idênticos e no mesmo período, não encontram respaldo em parâmetros técnicos, econômicos ou mercadológicos, caracterizando clara tentativa de obtenção do contrato a qualquer custo, sem respaldo na realidade operacional do setor.

A seguir consta a tabela de forma resumida das discrepâncias:

ITEM	DESCRIÇÃO	PREÇO AGTEC PE 034/2024	PREÇO AL-TO PE 90005/2025	DIFERENÇA
1	vCPU	R\$ 86,00	R\$ 24,90	-71,0%
2	Memória RAM (GB)	R\$ 33,50	R\$ 7,90	-76,4%
3	Armazenamento SSD (100GB)	R\$ 70,00 *por 100GB	R\$ 0,64 *por GB	-8,6%
4	Armazenamento HDD (100GB)	R\$ 33,30 *por 100GB	R\$ 0,185 *por GB	-44,4%
7	Licença Windows Server (unidade)	R\$ 108,00	R\$ 37,90	-64,9%

Tabela 4: Comparativo de preços ofertado pela **RECORRIDA** entre editais AL/TO e AGTEC.

OBS¹: As propostas comerciais utilizadas na tabela acima, constam no link a seguir:

https://crptecnologia-my.sharepoint.com/:f/g/personal/diogo_borges_crptech_com_br/Eg9m2Zb9g9ZKIOfvCJwvEcoBMyin6uH2AeC7tzUjHAtCbQ?e=ebOldx

OBS²:

- Para armazenamento, convertendo para 100 GB:
 - AL-TO SSD: R\$ 0,64 x 100 = R\$ 64,00
 - AL-TO HDD: R\$ 0,185 x 100 = R\$ 18,50
 - Diferença percentual calculada sobre a base de 100 GB.

A diferença de preços para os mesmos serviços ofertados pela empresa é gritante, com reduções que chegam a mais de 75% em itens essenciais como memória RAM, processamento (vCPU) e armazenamento. Em uma comparação entre mercados, tais variações, sem qualquer justificativa detalhada de ganho de escala, inovação tecnológica disruptiva ou alteração radical de cenário econômico, reforçam o indício de inexecuibilidade já apontado pelo preço global da proposta.

Diante desse cenário, reforça-se o grave indício de inexecuibilidade da proposta apresentada pela **RECORRIDA**, sendo imprescindível a adoção de diligência rigorosa pela Comissão de Licitação, nos termos do artigo 59, §3º, da Lei nº 14.133/2021, para resguardo do interesse público, da competitividade e da própria segurança na execução contratual.

IV. DA PRECLUSÃO E DA IMPOSSIBILIDADE DE CORREÇÃO SUBSTANCIAL DA PROPOSTA EM FASE RECURSAL

A presente fase recursal destina-se a reexaminar um ato administrativo já praticado no caso, a aceitação da proposta da **RECORRIDA** com base nos documentos e informações que constavam nos autos no momento daquela decisão.

É fundamental destacar que a legislação e o próprio Edital estabelecem momentos específicos e prazos preclusivos para a apresentação e modificação das propostas. Aceitar que a **RECORRIDA**, em sede de contrarrazões, apresente uma "proposta retificada" ou ainda junte novos documentos técnicos com o objetivo de suprir as lacunas e vícios apontados por esta **RECORRENTE**, configurará afronta direta aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e do julgamento objetivo todos exhaustivamente tratados nesta peça além de comprometer gravemente a segurança jurídica do certame.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é corolário do princípio da legalidade e da objetividade das determinações habilitatórias. Impõe à Administração e ao licitante a observância das normas estabelecidas no Edital de forma objetiva, mas sempre velando pelo princípio da competitividade. posicionamento corroborado pela jurisprudência. Vejamos:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. Por força do princípio da vinculação do instrumento convocatório (art. 41 da Lei n. 8.666/93), **não pode a Administração deixar de cumprir as normas constantes no edital de licitação, nem o particular se abster de atender às exigências ali estabelecidas.** Assim, não se verifica a ocorrência de fumus boni iuris e periculum in mora. O indeferimento da liminar fica mantido. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 70056903388, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 04/12/2013) (TJ-RS - AI: 70056903388 RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Data de Julgamento: 04/12/2013, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 10/12/2013) **(GRIFO NOSSO)**

Posicionamento idêntico é explicitado pela Corte Nacional de Contas:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada (art. 41 da Lei nº 8.666/1993). No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (art. 44 da Lei nº 8.666/1993). **O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de Licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle** (art. 45 da Lei nº 8.666/1993) (TCU 00863420091, Relator: VALMIR CAMPELO, Data de Julgamento: 07/10/2009) **(GRIFO NOSSO)**

Da análise ao Princípio do Julgamento Objetivo das propostas, entende-se aquele baseado em critérios e parâmetros concretos, precisos, previamente estipulados no instrumento convocatório, que afastem quaisquer subjetivismos quando da análise da documentação, ou seja, significa que o administrador deve observar os critérios definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas. Tal previsão afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no ato convocatório, mesmo que em benefício da própria Administração, ou seja, deve seguir fielmente o que for disposto no edital no momento de julgar as propostas.

Permitir que a **RECORRIDA** corrija sua proposta neste momento seria conceder-lhe uma segunda oportunidade, um privilégio indevido que fere a isonomia dos demais concorrentes, que se esforçaram para apresentar suas propostas de forma completa e em estrita conformidade com o Edital desde o início.

Ademais, à luz do princípio da preclusão administrativa, não cabe às partes, após a aceitação tácita ou expressa do edital, suscitar questionamentos ou impugnar cláusulas nele estabelecidas.

Por derradeiro, reforça-se que a atuação da Administração Pública deve pautar-se pela legalidade estrita, em obediência tanto aos comandos constitucionais quanto às normas infraconstitucionais, atos normativos e, especialmente, às disposições editalícias, que, não tendo sido impugnadas tempestivamente, assumem natureza vinculante e obrigatória para todos os participantes do certame.

Dessa forma, a proposta da **RECORRIDA** deve ser julgada com base no seu conteúdo original. Os vícios insanáveis nela contidos, que motivaram o presente recurso, não podem ser relevados ou corrigidos extemporaneamente.

V. DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO DIANTE DA JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA E DO PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO, DA AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO

Inicialmente, cumpre a esta **RECORRENTE** esclarecer a pertinência dos argumentos aqui apresentados. O procedimento do pregão eletrônico, regido pela Lei nº 14.133/2021, é notório por sua dinâmica célere, com a sucessão de atos e comunicações ocorrendo em tempo real através do sistema Compras.gov.br.

A nova legislação, ao instituir uma fase recursal única ao final do certame (Art. 165), buscou otimizar o procedimento. Essa unificação, contudo, concentra em um único momento a responsabilidade do licitante de se insurgir contra todas as decisões com as quais discorda, proferidas desde o julgamento das propostas, seja manifestando intenção na fase de propostas ou habilitação.

Nesse fluxo contínuo, é natural que a atenção do licitante esteja voltada para as etapas que se sucedem. A notificação para manifestação da intenção de recurso referente à fase de propostas, por exemplo, pode ocorrer de forma súbita no painel de mensagens, sendo imediatamente seguida pela convocação para a fase de habilitação e seus respectivos prazos.

É nesse cenário que o presente recurso é interposto. Embora formalizado no momento processual destinado à Habilitação, seu mérito versa sobre vícios materiais e insanáveis identificados na proposta da empresa declarada vencedora. Longe de representar uma falha procedimental, tal ato constitui o exercício legítimo do direito de petição e, mais importante, um dever de colaboração do licitante com a própria Administração Pública para a garantia da legalidade e da isonomia.

O objetivo primordial de toda e qualquer licitação é, conforme o Art. 11 da Lei nº 14.133/2021, "assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública". Os ritos e prazos, embora fundamentais, são ferramentas para se atingir essa finalidade, e não um fim em si mesmos.

Nesse sentido, a jurisprudência pátria, em especial a do Tribunal de Contas da União (TCU), há muito consolidou o princípio do formalismo moderado. Este princípio ensina que o apego excessivo a um rito processual não pode se sobrepôr à busca pela verdade material e ao interesse público.

As alegações aqui apresentadas apontam para um vício insanável na proposta da concorrente, uma desconformidade material com as exigências do edital. Um vício desta natureza não apenas fere

o direito desta **RECORRENTE**, mas contamina a própria validade do ato de classificação, ameaçando o objetivo final do certame.

A preclusão, instituto que fundamenta a organização das fases do processo, não pode servir de escudo para convalidar um ato nulo, que trará prejuízo à futura execução contratual e ao erário. O poder-dever de autotutela impõe à Administração a obrigação de rever seus próprios atos quando eivados de ilegalidade. Este recurso, portanto, atua como um essencial instrumento de provocação, levando ao conhecimento do(a) nobre Pregoeiro(a) fatos que, se não analisados, resultarão em uma contratação ilegal e/ou desvantajosa.

Ignorar o mérito deste recurso em prol de um rigor formal seria uma inversão de valores, privilegiando o meio em detrimento do fim. A análise do que se aponta é a medida que assegura a isonomia entre os licitantes e, acima de tudo, protege o interesse da Administração em contratar a proposta que efetivamente atende às regras do jogo.

Ainda em sede de preliminar, e por dever de argumentação, é imperativo blindar a plena admissibilidade deste recurso contra qualquer alegação de vício formal, como uma suposta divergência entre a síntese da intenção de recorrer e o detalhamento das razões aqui expostas. A matéria é objeto de jurisprudência pacificada no âmbito do Tribunal de Contas da União, que construiu, ao longo de mais de uma década, uma sólida muralha contra o formalismo exacerbado.

Inicialmente, o TCU estabeleceu os pilares para a análise da intenção de recurso no pregão. No seminal Acórdão nº 2.564/2009–Plenário, em seu item 9.4.1, o Tribunal determinou expressamente que a Administração se absteresse de rejeitar intenções de recurso que estivessem "motivadas, ainda que sucintamente". Na mesma esteira, o Acórdão nº 339/2010–Plenário classificou a recusa de intenções sucintas como "formalismo exacerbado e ilegal", por ofender o direito à ampla defesa. Este entendimento longevo foi reafirmado e consolidado em decisões posteriores, como no Acórdão nº 139/2016-Plenário.

Ademais, o compromisso do TCU com o princípio do formalismo moderado é tão profundo que se manifesta até mesmo na análise de mérito das propostas. Nos Acórdãos nº 1.211/2021-Plenário e nº 2.443/2021-Plenário, a Corte de Contas consolidou o dever da Administração de promover o saneamento de falhas em documentos, vedando a desclassificação de licitantes por vícios formais que possam ser corrigidos. O raciocínio por analogia é poderoso: ora, se o TCU exige que a Administração releve falhas sanáveis na própria proposta para garantir a competitividade, com muito mais razão deve-se superar um hipotético e insignificante vício formal no instrumento que visa, justamente, a proteger a legalidade do certame.

Para arrematar a questão de forma definitiva, o recentíssimo Acórdão nº 977/2024-TCU-Plenário, reforça o poder-dever de autotutela da Administração como uma obrigação irrenunciável. Na ementa da decisão, o Tribunal cravou o entendimento de que:

"A preclusão do direito de recurso de licitante, por motivo de não apresentação da intenção recursal no prazo devido, não impede a Administração de exercer o poder-dever de rever os seus atos ilegais, nos termos do art. 63, § 2º, da Lei 9.784/1999 e da Súmula-STF 473."

No voto condutor do acórdão, o Ministro Relator Jorge Oliveira foi ainda mais didático ao esclarecer que o fato de um licitante não ter recorrido administrativamente não impede a análise da legalidade do ato. O Ministro reforça textualmente:

"(...) a preclusão do direito de recurso de licitante, por motivo de não apresentação da intenção recursal no prazo devido, não impede a Administração de exercer o poder-dever de rever os seus atos (...)"

Isso significa que, mesmo que se cogitasse a preclusão do direito da **RECORRENTE**, a Administração Pública ainda teria o **dever funcional** de analisar o mérito das gravíssimas irregularidades aqui apontadas, que maculam a proposta vencedora. A inércia diante de uma ilegalidade manifesta, uma vez que dela se tem ciência, pode atrair a responsabilização do próprio agente público.

Diante do exposto, é natural e imperativo que as alegações de mérito aqui apresentadas sejam integralmente conhecidas e analisadas, em nome da legalidade, da isonomia e, fundamentalmente, da busca pela proposta verdadeiramente mais vantajosa para a Administração Pública.

VI. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, e com o mais profundo respeito às decisões já tomadas, a empresa **IDX DATA CENTERS & IT SERVICES S.A.** requer que Vossa Senhoria se digne a:

1. **Conhecer** e dar **provimento** ao presente Recurso Administrativo, por ser justo, tempestivo e devidamente fundamentado;
2. **Reformar** o ato administrativo que aceitou e julgou classificada a proposta da empresa TO HOST DATA CENTERS S/A;

3. **Desclassificar** a proposta da referida empresa, por descumprimento frontal as características técnicas do Firewall destacadas no Termo de Referência e pela manifesta insuficiência na comprovação de exequibilidade de seus preços, conforme a lei, a doutrina e a jurisprudência do TCU;
4. Por conseguinte, convocar o próximo licitante na ordem de classificação para a análise de sua proposta e documentos de habilitação, dando o devido prosseguimento ao certame.

Nestes Termos, pede deferimento.

Palmas/TO, 16 de julho de 2025.

**DIOGO BORGES
OLIVEIRA:0135440
2111**

Assinado de forma digital por
DIOGO BORGES
OLIVEIRA:01354402111
Dados: 2025.07.16 20:21:38
-03'00'

IDX DATA CENTERS & IT SERVICES S.A.
DIOGO BORGES OLIVEIRA
REPRESENTANTE LEGAL P/ PROCURAÇÃO

ANEXO

TABELA 1

B.2) Ausência de Memória de Cálculo dos Custos Unitários

ITEM	DESCRIÇÃO	QTD	Valor Custo Unitário	Valor Custo Total	Custo Operacional 10%	Margem de Lucro 5%	ISS 5%	IRPJ 4,80%	Adic. Aliq. IRPJ 1,50%	CSLL 2,88%	PIS 0,65%	COFINS 3%	Valor Custo (F) (A + B + C + D + E)	Valor Venda Unitário (G)	Valor Venda Total	LUCRO UNT. ((G - F) + D)
			(A)	(B)	(C)	(D)	IMPOSTOS (E)							(G)	Total	(G - F) + D
10	SERVIÇOS GERENCIADOS DE BACKUP	600	R\$ 84,12	R\$ 50.472,00	R\$ 7,90	R\$ 3,95	R\$ 3,95	R\$ 3,79	R\$ 1,19	R\$ 2,28	R\$ 5,14	R\$ 2,37	R\$ 114,68	R\$ 79,00	R\$ 47.400,00	-R\$ 35,68

OBS: O lucro definido na última coluna é por unidade, portanto, deve-se multiplicar o valor do lucro pela quantidade do item, o que resultaria, somente para esse item exemplificado, em um **prejuízo** total de **R\$ 21.408,00** (600 x -R\$ 35,68).

TABELA 3

B.3) Subavaliação dos Custos Relacionados a Serviços de Link LAN-TO-LAN e de Internet

ITEM	DESCRIÇÃO	QTD	Valor Custo Unitário	Valor Custo Total	Custo Operacional 10%	Margem de Lucro 5%	ISS 5%	ICMS 20%	FUST	FUNTTTEL	IRPJ 4,80%	Adic. Alíq. IRPJ 1,50%	CSLL 2,88%	PIS 0,65%	COFINS 3%	Valor Custo (F) Calc: (A + B + C + D + E)	Valor Venda Unitário (G)	Valor Venda Total	LUCRO UNT. ((G - F) + D)
			(A)	(B)	(C)	(D)	IMPOSTOS (E)										(G)		
Considerando ISS - Conforme exequibilidade da empresa TO HOST																			
5	SERVIÇOS DE LINK LAN-TO-LAN (MB)	12000	R\$ 0,92	R\$ 11.040,00	R\$ 0,46	R\$ 0,23	R\$ 0,23	-	-	-	R\$ 0,22	R\$ 0,07	R\$ 0,13	R\$ 0,30	R\$ 0,14	R\$ 2,70	R\$ 4,59	R\$ 55.080,00	R\$ 2,12
6	SERVIÇOS DE LINK DE INTERNET (MB)	12000	R\$ 1,12	R\$ 13.440,00	R\$ 0,56	R\$ 0,28	R\$ 0,28	-	-	-	R\$ 0,27	R\$ 0,08	R\$ 0,16	R\$ 0,36	R\$ 0,17	R\$ 3,29	R\$ 5,60	R\$ 67.200,00	R\$ 2,59
Considerando ICMS, FUST e FUNTTTEL - Conforme legislação aplicável (1 Link, Sem Redundância)																			
5	SERVIÇOS DE LINK LAN-TO-LAN (MB)	12000	R\$ 2,62	R\$ 31.440,00	R\$ 0,46	R\$ 0,23	-	R\$ 0,92	R\$ 0,03	R\$ 0,02	R\$ 0,22	R\$ 0,07	R\$ 0,13	R\$ 0,30	R\$ 0,14	R\$ 5,13	R\$ 4,59	R\$ 55.080,00	-R\$ 0,31
6	SERVIÇOS DE LINK DE INTERNET (MB)	12000	R\$ 3,05	R\$ 36.600,00	R\$ 0,56	R\$ 0,28	-	R\$ 1,12	R\$ 0,04	R\$ 0,02	R\$ 0,27	R\$ 0,08	R\$ 0,16	R\$ 0,36	R\$ 0,17	R\$ 6,12	R\$ 5,60	R\$ 67.200,00	-R\$ 0,24
Considerando ICMS, FUST e FUNTTTEL - Conforme legislação aplicável (2 Links, Com Redundância)																			
5	SERVIÇOS DE LINK LAN-TO-LAN (MB)	12000	R\$ 5,24	R\$ 62.880,00	R\$ 0,46	R\$ 0,23	-	R\$ 0,92	R\$ 0,03	R\$ 0,02	R\$ 0,22	R\$ 0,07	R\$ 0,13	R\$ 0,30	R\$ 0,14	R\$ 7,75	R\$ 4,59	R\$ 55.080,00	-R\$ 2,93
6	SERVIÇOS DE LINK DE INTERNET (MB)	12000	R\$ 6,10	R\$ 73.200,00	R\$ 0,56	R\$ 0,28	-	R\$ 1,12	R\$ 0,04	R\$ 0,02	R\$ 0,27	R\$ 0,08	R\$ 0,16	R\$ 0,36	R\$ 0,17	R\$ 9,17	R\$ 5,60	R\$ 67.200,00	-R\$ 3,29

OBS: O lucro definido na última coluna é por unidade, portanto, deve-se multiplicar o valor do lucro pela quantidade do item, o que resultaria:

- Cenário sem redundância:
 - Item 5: **prejuízo** total de **R\$ 3.720,00** (12.000 x -R\$ 0,31);
 - Item 6: **prejuízo** total de **R\$ 2.880,00** (12.000 x -R\$ 0,24);
- Cenário com redundância:
 - Item 5: **prejuízo** total de **R\$ 35.160,00** (12.000 x -R\$ 2,93);
 - Item 6: **prejuízo** total de **R\$ 39.480,00** (12.000 x -R\$ 3,29);

Órgão	Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins / AL-TO (UASG: 926181)
A/C	Comissão de Licitação
Edital	Pregão Eletrônico nº 90005/2025 - SRP
Processo Adm.	0217/2025
Data Abertura	26/06/2025 às 08:30hs

A empresa **TO HOST DATA CENTERS S/A**, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ 48.992.712/0001-60, situada em Palmas Tocantins, no endereço: Quadra ARSO 43, Av. LO 09, Lote 10, Sala 01 - Plano Diretor Sul, Cep: 77.015-684, neste ato representada pelo seu Diretor Executivo e presidente do conselho o Sr. *Wesley Nunes de Souza*, empresário, portador do RG. 644.006 SSP-TO e CPF 017.808.331-30, vem, respeitosamente à insigne presença de Vossa Senhoria, com fulcro no art. 165 da Lei nº 14.133/2021, apresentar **CONTRARRAZÃO**, face ao recurso administrativo impetrado pela empresa **IDX DATA CENTERS & IT SERVICES S.A.** em detrimento da decisão que declarou a **RECORRIDA** vencedora da etapa de lances.

DA TEMPESTIVIDADE

A TO HOST tomou ciência da interposição do recurso ordinário em seu desfavor na data de 17 de julho de 2025 (quinta-feira), por meio de publicação oficial, e apresenta suas contrarrazões em 22 de julho de 2025 (terça-feira), respeitando o prazo legal de 03 (três) dias úteis, conforme registrado no sistema oficial do certame. Assim, nos termos da legislação vigente e em estrita observância às disposições editalícias, constata-se a tempestividade da manifestação apresentada.

DAS CONTRARRAZÕES AO MÉRITO DO RECURSO

A) DA ALEGADA INADEQUAÇÃO TÉCNICA DA SOLUÇÃO DE FIREWALL OFERTADA PARA O ITEM 8 - SERVIÇOS GERENCIADOS DE FIREWALL

A impugnação apresentada pela empresa Recorrente quanto à solução de segurança ofertada pela TO HOST — baseada na plataforma FortiGate-VM — parte de premissas equivocadas e não se sustenta diante de uma análise técnica rigorosa. O ataque ao funcionamento do denominado “Conserve Mode” e à alegada limitação de tamanho de arquivos para inspeção antivírus representa, na prática, uma tentativa de induzir a Comissão de Licitação ao erro, ao apresentar uma leitura superficial e descontextualizada do funcionamento da tecnologia amplamente consolidada no mercado.

A.1) Da Suposta Inobservância ao Item 2.9.1.8 – Continuidade Plena da Proteção em Qualquer Condição de Operação

No que se refere ao denominado “*Conserve Mode*” da solução FortiGate-VM, é fundamental esclarecer, com absoluta precisão técnica, que essa funcionalidade não implica, em nenhuma hipótese, a desativação dos mecanismos de segurança da plataforma. Pelo contrário, trata-se de um comportamento preditivo e inteligente do sistema, projetado para preservar a estabilidade operacional da solução diante de situações excepcionais de uso intensivo de recursos, especialmente memória.

O *Conserve Mode* é ativado automaticamente quando o uso da memória do dispositivo atinge um limite pré-configurado — valor esse que pode ser ajustado conforme as diretrizes do administrador. Quando esse estado é acionado, o FortiGate prioriza a continuidade dos serviços essenciais e a operação segura do ambiente, por meio da realocação inteligente de recursos, podendo adiar tarefas não críticas (como atualizações de logs, por exemplo), mas jamais suspendendo as funções de inspeção de tráfego, controle de ameaças, filtragem ou qualquer outro mecanismo central de proteção. Portanto, não há qualquer quebra ou suspensão da política de segurança vigente na arquitetura da solução.

É importante destacar que a argumentação da Recorrente se apoia, de maneira imprecisa e técnica e propositalmente enviesada, em um aspecto que é inerente a todo e qualquer dispositivo eletrônico baseado em computação tradicional: a existência de limites de hardware, seja físico ou virtual. O fato de um sistema ter comportamento preventivo diante de

limites de consumo de recursos não caracteriza limitação da solução em si, tampouco comprometimento de suas funcionalidades.

Além disso, cumpre ressaltar que o objeto em análise não se resume a um equipamento físico isolado, mas compõe uma solução de arquitetura distribuída, escalável e integrada, com múltiplos pontos de controle e monitoramento, operando em conformidade com os princípios de segurança da informação.

As soluções baseadas em ambientes cloud — como é o caso da FortiGate-VM — oferecem grande flexibilidade arquitetônica, permitindo escalabilidade horizontal e vertical em tempo de execução, o que as torna aptas a lidar com aumentos pontuais ou contínuos de carga, sem prejuízo à integridade e à continuidade dos serviços críticos. Assim, qualquer eventualidade relacionada à pressão sobre recursos computacionais pode ser tratada com elasticidade, balanceamento de carga e orquestração automatizada, garantido o pleno funcionamento do ambiente.

Por fim, cumpre reforçar que, no contexto de uma análise técnica séria e abrangente, deve-se considerar toda a suíte de soluções ofertada, bem como as políticas de segurança, ferramentas de monitoramento, gerenciamento centralizado e mecanismos de resposta automatizada a incidentes, de forma integrada. Somente assim se obtém uma visão real da robustez e da resiliência da solução proposta.

Portanto, a menção ao "*Conserve Mode*" como uma suposta fragilidade da FortiGate-VM revela-se tecnicamente equivocada e carece de fundamento, não resistindo a uma análise minimamente criteriosa de arquitetura e segurança cibernética em ambientes virtualizados de alto desempenho.

A.2) Do Suposto Não Atendimento ao Item 2.9.2.1 - Inspeção sem Limitação de Tamanho de Arquivos

Quanto ao questionamento relacionado à alegada limitação no tamanho de arquivos passíveis de inspeção antivírus pela solução FortiGate-VM, novamente cumpre esclarecer, com absoluta

precisão técnica, que não existe qualquer limitação técnica fixa, imutável ou intransponível que comprometa ou inviabilize o atendimento pleno às exigências do edital.

O parâmetro denominado *oversize-limit*, mencionado de forma imprecisa pela Recorrente, refere-se a um limite configurável pelo administrador do sistema, com o objetivo de equilibrar desempenho e profundidade de análise. Esse limite pode ser ajustado, conforme as necessidades do ambiente operacional, e atinge até 1606 MB por arquivo, por ponto de inspeção (interface ou perfil de segurança), conforme já demonstrado na interface de linha de comando (CLI) do equipamento e comprovado por documentação oficial da Fortinet.

Importante destacar que o edital não exige a inspeção de arquivos de qualquer tamanho, de forma irrestrita e ilimitada, mas sim que a solução proposta seja tecnicamente capaz de realizar a varredura antivírus de forma eficaz e compatível com o ambiente proposto, sem limitações que comprometam a sua finalidade. A solução composta pelo FortiGate-VM e *FortiSandBox* atende plenamente a esse critério, garantindo a análise de arquivos de grandes proporções e a adaptação conforme o cenário de uso, através de sua arquitetura escalar em nuvem, sem impor qualquer limitação intransponível ou restrição técnica estrutural.

A acusação apresentada pela Recorrente, ao desconsiderar essas capacidades configuráveis e adaptativas da solução, ignora deliberadamente o fato de que a Fortinet é reconhecida mundialmente como uma das líderes em segurança de redes, figurando consistentemente no Quadrante Mágico do Gartner e possuindo certificações de renome como ICSA Labs, NSS Labs e Common Criteria (EAL4+).

Além disso, a solução FortiGate encontra-se implementada em instituições de altíssima criticidade operacional e segurança, tais como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), diversos Tribunais Regionais Federais (TRFs), entre outros órgãos da Administração Pública Federal, o que reafirma sua confiabilidade, robustez e conformidade com os mais exigentes requisitos técnicos e institucionais.

Portanto, não subsiste qualquer fundamento técnico ou jurídico para a alegação de não conformidade da solução FortiGate-VM. Toda a estrutura de segurança ofertada pela empresa TO HOST, abrangendo firewall de próxima geração, antivírus, filtragem de conteúdo, controle

de aplicações e sistemas de monitoramento, atende de forma plena, literal e objetiva a todos os requisitos estabelecidos no Termo de Referência.

Dessa forma, a tentativa da Recorrente de desqualificar a solução proposta não se sustenta tecnicamente e deve ser compreendida como uma estratégia de obstrução à competitividade do certame, carecendo de respaldo fático e normativo.

B) DA ALEGADA INSUFICIÊNCIA NA COMPROVAÇÃO DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA

A Recorrente sustenta que a proposta apresentada pela TO HOST seria inexecutável em razão de seu valor global ser cerca de 38,6% inferior ao estimado pela Administração. Contudo, a alegação carece de sustentação jurídica, técnica e fática, revelando desconhecimento das condições operacionais, da infraestrutura própria e do modelo de negócios consolidado da empresa ora Recorrida. Em primeiro lugar, é necessário afirmar com veemência que a Lei nº 14.133/2021 não estabelece nenhuma vedação à aceitação de propostas com preços inferiores ao valor estimado. Ao contrário, o próprio art. 59 da referida norma estabelece, em seu §3º, que a Administração poderá aceitar proposta considerada aparentemente inexecutável, desde que o licitante demonstre sua viabilidade. E foi exatamente isso que fez a TO HOST, ao apresentar documentos que comprovam, com clareza, a exequibilidade técnico-econômica da proposta apresentada, conforme exigido pelo edital e pela legislação vigente.

A estrutura organizacional da TO HOST é composta por data center próprio com ambiente controlado e climatizado, equipe técnica dedicada e presença consolidada no Estado do Tocantins, o que lhe confere significativas economias operacionais. A empresa detém backbone próprio, presença em pontos de troca de tráfego (IXs) e canais diretos com provedores de conteúdo e operadoras de telecomunicações, permitindo-lhe acesso a custos de transporte e conectividade muito abaixo da média praticada em contratações públicas. Ademais, a proposta foi estruturada com base em contratos corporativos de licenciamento em volume — como nos casos da Fortinet, Veeam, Microsoft, entre outros — o que reduz significativamente o custo unitário das licenças utilizadas. Também não se pode ignorar a

maturidade dos processos de operação da TO HOST, que atua com ferramentas próprias de orquestração, automação e monitoramento, possibilitando maior eficiência na alocação de recursos e redução de carga horária técnica.

Todos esses fatores foram demonstrados no documento intitulado “Justificativa de Exequibilidade da Proposta”, apresentado pela Recorrida à Comissão de Licitação, contendo planilha detalhada com valores unitários, margens, encargos e tributos incidentes, tudo em estrita conformidade com os princípios da economicidade, vantajosidade e legalidade que regem as contratações públicas. Importante ressaltar que inexequibilidade não se presume com base exclusivamente em percentual de desconto sobre o valor estimado. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica ao afirmar que a avaliação da exequibilidade deve considerar as condições reais do proponente e as justificativas apresentadas, sendo indevida a desclassificação apenas com base em juízo abstrato de desconfiança sobre a composição de preços. Nesse sentido, cita-se o Acórdão 1307/2022 – Plenário do TCU, segundo o qual “a Administração deve avaliar a efetiva capacidade de execução da proposta à luz dos documentos apresentados, considerando-se inclusive a estrutura e a estratégia empresarial do licitante”.

A tentativa da Recorrente de desqualificar a proposta da TO HOST por apresentar menor preço não encontra amparo na lei e tampouco se coaduna com os objetivos da contratação pública. A contratação mais vantajosa para a Administração não se mede apenas pelo preço estimado, mas pela combinação entre custo, qualidade técnica e estrutura do prestador de serviço. A TO HOST demonstrou, com documentos idôneos e compatíveis com o objeto licitado, que reúne todas as condições para executar o contrato com plena regularidade e qualidade, o que torna absolutamente infundada a alegação de inexequibilidade.

Assim, é necessário reconhecer que a proposta apresentada não apenas atende integralmente aos requisitos do edital, como também se mostra economicamente viável, vantajosa e juridicamente regular, devendo ser mantida a decisão da Comissão de Licitação que a declarou habilitada.

B.1) Da Suposta Inconsistência na Composição dos Tributos e Encargos

A tentativa da Recorrente de questionar a planilha de custos apresentada pela TO HOST revela, mais uma vez, uma leitura distorcida dos documentos do processo e, acima de tudo, uma incompreensão sobre os fundamentos técnicos e comerciais que orientam a estruturação de propostas em ambientes de computação em nuvem. A Recorrente sustenta, genericamente, que haveria supostos erros de soma, ausência de memória de cálculo unitária e valores nominais inadequados em itens como licenciamento Veeam e serviços de link. Tais alegações, entretanto, carecem de qualquer consistência fática, pois não indicam com precisão quais seriam os erros que comprometeriam a validade da planilha nem demonstram de que forma os valores apresentados seriam incongruentes com a realidade mercadológica do setor.

A planilha de custos apresentada pela TO HOST foi construída com base em critérios técnicos e operacionais realistas, refletindo os custos efetivos de operação da empresa, sua estrutura própria, seus contratos vigentes com fornecedores e sua experiência na prestação de serviços de infraestrutura de TIC para o setor público. A Recorrida opera com licenciamento corporativo por volume, modalidade reconhecida pelo mercado e amplamente utilizada por grandes players do setor, como Microsoft, Veeam, Fortinet e outros, o que lhe permite adquirir licenças a custos significativamente inferiores aos valores unitários normalmente observados em aquisições isoladas. Ademais, a TO HOST integra programas oficiais de canais de distribuição autorizados, como o Veeam Cloud & Service Provider (VCSP), que viabilizam condições comerciais específicas e descontos progressivos conforme o volume de contratação e o perfil do prestador.

B.2) Da Alegada Ausência de Memória de Cálculo dos Custos Unitários

No que diz respeito à alegação de ausência de memória de cálculo, importa observar que a planilha apresentada detalha, de forma clara e precisa, os quantitativos, valores unitários, tributos incidentes, margens operacionais e preços finais por item. A composição contempla, inclusive, a aplicação das alíquotas de ISS, IRPJ, CSLL, PIS e COFINS, conforme o regime

tributário vigente e a natureza dos serviços contratados. Tal estrutura atende integralmente ao disposto no art. 6º, inciso XL, da Lei nº 14.133/2021, que define a planilha de custos e formação de preços como um dos elementos essenciais para a demonstração da viabilidade da proposta.

A planilha, ademais, reflete a modelagem de serviço prevista no Termo de Referência, em consonância com a lógica de elasticidade e flexibilidade que caracteriza os ambientes de cloud computing. O dimensionamento dos recursos — como vCPU, memória, armazenamento, backup, firewall, monitoramento, suporte técnico e links — está compatível com as demandas estabelecidas no edital e incorpora os custos reais de operação com base em infraestrutura própria. É necessário lembrar que a Administração Pública não pode exigir a apresentação de memória de cálculo em formato padronizado ou imposto pela licitante recorrente, uma vez que tal exigência não está prevista nas regras do edital, e a proposta apresentada preenche todos os requisitos de clareza, detalhamento e coerência.

Não se pode aceitar, portanto, que uma alegação genérica de inconsistência seja utilizada como pretexto para invalidar uma proposta que, além de tecnicamente robusta, revela profundo conhecimento do setor e sólida capacidade operacional. O que a Recorrente pretende, em última instância, é afastar uma concorrente legítima com base em interpretações subjetivas e não comprovadas, em total desrespeito aos princípios da ampla competitividade e da isonomia.

Diante disso, é imperioso reconhecer que a planilha de custos apresentada pela TO HOST atende integralmente aos requisitos do edital e da legislação de regência, sendo infundada qualquer tentativa de desqualificação por parte da Recorrente.

B.3) Da Suposta Subavaliação dos Custos Relacionados aos Serviços de Link LAN-TO-LAN e de Internet

A Recorrente questiona os preços atribuídos pela TO HOST aos serviços de conectividade — notadamente links LAN-to-LAN e acesso à Internet — sob a alegação de inexecutabilidade, com base em valores médios de mercado. Entretanto, a análise apresentada pela empresa

Recorrente ignora, de forma conveniente, os fatores comerciais e operacionais que justificam, com absoluta legitimidade e aderência técnica, os valores ofertados pela Recorrida.

A TO HOST não opera com rede própria de telecomunicações, o que, em si, não constitui qualquer impedimento legal ou técnico, já que a exigência de infraestrutura própria não é prevista no edital. O que a TO HOST possui é uma parceria estratégica e vigente com empresa regularmente autorizada pela ANATEL, estabelecida na cidade de Palmas, exatamente onde se dará a prestação dos serviços objeto da contratação. Essa empresa parceira dispõe, atualmente, de banda ociosa disponível, tanto para oferta de links de Internet quanto para canais LAN-to-LAN, em capacidade compatível com os quantitativos previstos no Termo de Referência. Trata-se, portanto, de uma condição de mercado concreta, que confere à TO HOST uma vantagem legítima de negociação e fornecimento, permitindo a formação de preços mais competitivos e adequados à realidade contratual proposta.

Essa condição comercial, lastreada por compromisso contratual com empresa local de telecomunicações, assegura não apenas a viabilidade econômica da proposta, mas também o pleno cumprimento dos requisitos de disponibilidade exigidos no edital. A estrutura técnica foi descrita em anexo à proposta e contempla mecanismos de redundância por meio de túneis IPsec, equipamentos de borda em alta disponibilidade, controle de tráfego e failover automatizado, conforme a modelagem de continuidade de serviço prevista no Termo de Referência. O edital, ao contrário do que insinua a Recorrente, não impõe a contratação obrigatória de dois links físicos distintos, mas sim a garantia de continuidade operacional em caso de falha, o que pode ser obtido por meio de soluções de contingência técnica com eficiência equivalente. Essa flexibilidade técnica é não apenas permitida, mas recomendada pelas boas práticas de contratação de TIC, conforme dispõe o Guia de Boas Práticas do Governo Federal e os entendimentos do TCU sobre desempenho funcional como critério de aferição de conformidade.

Reforça-se, ainda, que inexecutabilidade de preço não pode ser presumida exclusivamente com base em valores estimados ou em comparações simplificadas. A proposta da TO HOST está alicerçada em condições comerciais reais e vigentes, sustentadas por contrato de fornecimento com operadora licenciada que atua diretamente na região, com disponibilidade

imediate da capacidade contratada. É essa realidade que justifica, de forma legítima e comprovada, os preços apresentados para os serviços de conectividade.

Assim, não há qualquer vício ou fragilidade na proposta apresentada, sendo plenamente viável do ponto de vista técnico e econômico. A tentativa da Recorrente de desqualificar a proposta por valores inferiores aos que pratica revela, na verdade, uma estratégia para restringir a competitividade do certame e não uma preocupação legítima com a execução contratual. Diante disso, impõe-se o indeferimento do ponto recursal por total ausência de fundamento.

Outra alegação recursal apresentada pela empresa Recorrente diz respeito à suposta inadequação da carga tributária considerada na proposta da TO HOST, com foco na escolha do ISS como tributo incidente sobre os serviços ofertados. A Recorrente sustenta que haveria obrigatoriedade de aplicação de ICMS sobre itens como links de Internet e LAN-to-LAN, o que, segundo ela, invalidaria os cálculos apresentados na planilha de formação de preços. Mais uma vez, trata-se de uma alegação que, além de genérica, ignora a lógica jurídica e contratual que rege a tributação de serviços de TIC, bem como o modelo de contratação adotado pela própria Administração.

A proposta da TO HOST foi estruturada com base no modelo definido pelo Termo de Referência do edital, que prevê a contratação de uma solução integrada de serviços de infraestrutura em nuvem, incluindo fornecimento de recursos computacionais, armazenamento, backup, gerenciamento de segurança da informação, suporte técnico contínuo e conectividade. Trata-se, portanto, de um serviço composto, em que os elementos técnicos não se apresentam de forma isolada, mas integrados em um único ambiente operacional, com gestão unificada e foco na prestação contínua do serviço fim. Diante dessa realidade contratual, a aplicação do ISS se impõe como o tratamento tributário adequado, conforme entendimento já consolidado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.060.210/SC) e referendado pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão 3233/2019 - Plenário), os quais reconhecem que serviços complexos de TIC, mesmo que envolvam componentes de telecomunicações, estão sujeitos ao ISS quando prestados com valor agregado, suporte técnico e integração de funcionalidades.

É importante destacar que o modelo de tributação adotado na proposta não representa um descumprimento do edital nem tampouco um erro de classificação, mas sim uma escolha legítima do contribuinte, baseada no modelo de fornecimento definido pela própria Administração. Não cabe à Comissão de Licitação presumir erro tributário sem qualquer evidência de prejuízo à competitividade ou à execução contratual. Ainda assim, para afastar qualquer dúvida, a TO HOST declara, desde já, que caso a Administração entenda necessário o desmembramento das notas fiscais por item de serviço, o fará sem qualquer objeção, aplicando a tributação específica para cada item conforme a legislação vigente. Nesse cenário, os serviços de telecomunicação — como os links — serão devidamente faturados com incidência de ICMS, nos termos da legislação estadual, enquanto os demais serviços de valor adicionado e computação em nuvem continuarão submetidos ao ISS, como já reconhecido pelas autoridades fiscais em diversas esferas.

Portanto, não há qualquer vício na modelagem tributária adotada na proposta, tampouco ilegalidade ou indício de manobra fiscal. A tributação proposta é compatível com a estrutura do serviço a ser contratado, está alinhada à jurisprudência consolidada dos tribunais superiores e poderá, se necessário, ser adaptada à forma de faturamento exigida pela Administração, sem qualquer impacto sobre a execução contratual. Assim, deve ser integralmente afastado o argumento recursal apresentado pela Recorrente, por carecer de fundamento jurídico, técnico e probatório.

B.5) Dos Alegados Indícios de Jogo de Planilha no Item 8

Cumpramos esclarecer, de forma categórica, que a proposta apresentada por esta empresa:

- Observou integralmente as exigências editalícias;
- Foi composta com base em critérios técnicos objetivos, embasados em fontes de mercado e parâmetros oficiais;
- Passou pelo crivo da comissão de licitação, que a julgou aceitável e exequível, nos termos da legislação vigente.

Ademais, não houve imposição de planilha padrão por parte da Administração, tampouco manipulação ou alinhamento de preços. A composição de custos reflete nossa realidade operacional, com otimizações logísticas, administrativas e de escala, obtidas a partir de nossa expertise e estrutura empresarial – o que, em sede de licitação, constitui vantagem competitiva legítima e prevista em lei.

A menção a “jogo de planilha” de forma genérica e desprovida de qualquer prova técnica concreta não pode prosperar, pois, configura tentativa de deslegitimar a proposta vencedora com base em suposições ou insatisfação com o resultado da licitação.

B.6) Da Suposta Divergência Injustificada nos Preços Praticados pela Recorrida em Licitações Similares

A alegação da Recorrente quanto à existência de suposta divergência injustificada nos preços praticados pela Recorrida em editais distintos carece de fundamento jurídico e técnico, na medida em que desconsidera os princípios que regem a formação de preços no âmbito das contratações públicas. Conforme consagrado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União e na doutrina especializada, a composição de preços em processos licitatórios deve considerar as peculiaridades de cada certame, as condições específicas de execução contratual, bem como os riscos, prazos, local de prestação dos serviços, logística envolvida e outras variáveis que impactam diretamente na precificação dos itens ofertados, ainda que semelhantes em natureza.

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, bem como a Lei nº 14.133/2021, impõem que as licitações observem o princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. No entanto, tais dispositivos não vedam, de forma alguma, que um mesmo fornecedor apresente propostas distintas em licitações diferentes, desde que cada proposta seja formulada de forma transparente, compatível com os custos efetivos de cada objeto licitado e em conformidade com os critérios estabelecidos no edital correspondente. A mera comparação superficial entre preços apresentados em certames distintos, sem a

devida contextualização técnico-operacional, não se presta a caracterizar qualquer irregularidade ou conduta lesiva à Administração.

É imprescindível destacar que itens semelhantes podem compor objetos distintos, com níveis de complexidade técnica e operacional igualmente distintos. Por exemplo, um mesmo equipamento ou serviço pode integrar um contrato com escopo amplo, regime de execução continuada, exigências de manutenção preventiva e corretiva, cláusulas de disponibilidade, atendimento em regiões geográficas diversas, dentre outras especificidades que impõem custos adicionais. Tais fatores, individualizados em cada certame, justificam variações legítimas nos preços ofertados pela Recorrida, conforme permite a própria doutrina da economicidade e da vantajosidade previstas na Lei de Licitações.

Por fim, eventual tentativa de igualar preços de certames diversos ignora a autonomia do fornecedor na precificação de seus serviços e configura ingerência indevida na lógica de livre mercado, em afronta ao princípio da livre concorrência consagrado no art. 170 da Constituição Federal. A avaliação da vantajosidade da proposta cabe à Administração licitante, com base nas condições do edital e na análise da proposta técnica e de preços. Portanto, inexistindo indícios de sobrepreço, superfaturamento ou conluio, e tendo sido os preços ofertados julgados vantajosos pelos entes licitantes respectivos, não há que se falar em ilegalidade ou irregularidade na conduta da Recorrida.

DA CONCLUSÃO

Após a análise detalhada de cada ponto impugnado pela empresa Recorrente, constata-se que as alegações apresentadas carecem de lastro técnico, jurídico e probatório. A tentativa de desqualificar a proposta da TO HOST baseia-se, em verdade, em interpretações descontextualizadas do edital, generalizações infundadas sobre aspectos técnicos e econômicos e uma leitura fragmentada da realidade operacional da Recorrida.

Ficou demonstrado, com absoluta clareza, que a solução de segurança FortiGate-VM atende integralmente aos requisitos do edital, inclusive no que tange à continuidade da proteção e à capacidade de inspeção antivírus. A acusação de inexecuibilidade se mostrou completamente

improcedente diante da documentação apresentada, que comprova a viabilidade técnica e econômica da proposta com base na estrutura de operação, nos acordos comerciais e na maturidade da TO HOST no segmento. A planilha de custos, por sua vez, reflete valores reais e compatíveis com a formação de preços no setor de tecnologia, estruturada com rigor técnico e jurídico, em conformidade com os princípios da nova Lei de Licitações.

A discussão sobre os valores dos links LAN-to-LAN e Internet revela um equívoco por parte da Recorrente quanto à modelagem de fornecimento. A proposta da TO HOST se apoia em parceria comercial com operadora licenciada em Palmas, com capacidade ociosa e infraestrutura disponível para atender aos requisitos de SLA e disponibilidade exigidos, fato que viabiliza economicamente os valores apresentados. Por fim, o modelo de tributação adotado – com aplicação do ISS sobre a solução integrada – está compatível com o objeto contratado e com a jurisprudência consolidada do STJ e do TCU, não havendo qualquer afronta à legislação, além de se manter flexível para adaptações, caso a Administração solicite faturamento por item, hipótese em que a TO HOST aplicará o ICMS nos serviços de telecomunicação.

Assim, diante da total ausência de vício na proposta da Recorrida e da clara aderência aos termos do edital, o recurso interposto pela empresa IDX DATA CENTERS & IT SERVICES S.A. não deve prosperar, com a consequente manutenção da decisão de habilitação da empresa TO HOST DATA CENTERS S/A no Pregão Eletrônico nº 90005/2025 – SRP, em respeito aos princípios da legalidade, da isonomia, da eficiência e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

DO PEDIDO

Ao se proceder à detida análise dos elementos constantes dos autos, torna-se manifesta a inconsistência do recurso interposto, o qual carece de fundamentação jurídica robusta, configurando-se como tentativa infundada de obstrução ao regular desenvolvimento do procedimento licitatório. As razões recursais apresentadas não apenas se mostram desprovidas de amparo legal, como também encontram óbice nos próprios documentos que

compõem os autos, os quais evidenciam o pleno atendimento aos requisitos estabelecidos no instrumento convocatório.

As alegações formuladas restam inequivocamente rebatidas pelos documentos e argumentos já colacionados, que demonstram a observância integral às exigências editalícias, bem como a condução do certame em estrita consonância com os princípios que regem as contratações públicas, notadamente os da legalidade, impessoalidade, isonomia, vinculação ao edital e interesse público.

Ressalte-se que, em momento algum, identificou-se qualquer desvio de conduta ou excesso de formalismo que pudesse comprometer a legalidade do procedimento. Ao contrário, observa-se a fiel aplicação da legislação vigente, em especial da Lei nº 14.133/2021, com atuação pautada na razoabilidade, na coerência e na estrita obediência aos critérios previamente definidos no edital.

A decisão objeto do recurso fundamenta-se, portanto, em juízo técnico-jurídico devidamente embasado, considerando as especificidades do caso concreto, o que se mostra essencial à garantia da lisura do certame e à efetiva proteção do interesse público primário.

Diante do exposto, requer-se o recebimento da presente Contrarrazão ao Recurso, com a posterior manutenção da decisão combatida, haja vista seu pleno amparo legal e aderência às regras editalícias. Preservar a coerência, a legalidade e a segurança jurídica do processo licitatório é medida indispensável à credibilidade das contratações públicas e ao respeito aos princípios que norteiam a Administração Pública.

Termos em que, requer-se deferimento.

Palmas-TO, 22 de julho de 2025.

WESLEY NUNES DE
SOUZA:017808331
30

Assinado de forma digital por
WESLEY NUNES DE
SOUZA:01780833130
Dados: 2025.07.22 17:50:02
-03'00'

TO HOST DATA CENTERS S/A

Wesley Nunes de Souza
CEO

CPF 017.808.331-30 / RG 644.006 SSP-TO
contato@tohost.com.br