



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 15887/2025

INTERESSADO: GERÊNCIA DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

DIRETORIA ADMINISTRATIVA

ASSUNTO: Contratação, por inexigibilidade, manutenção, atualização, suporte e desenvolvimento ERP PUBLIX

PARECER JURÍDICO nº348/2025

EMENTA: Parecer não aprova contratação, apenas alinha a pretensão da área demandante aos preceitos legais.

(...) A viabilidade não decorre da mera apresentação do atestado de exclusividade, mas da demonstração, robusta e conclusiva, de que as características e funcionalidades da "PYXIS" são singulares e indispensáveis para o atendimento das necessidades da Administração, e que não existem outras soluções no mercado capazes de substituí-la a contento, caracterizando, assim, a efetiva inviabilidade de competição. Legalidade do art.30, inciso I da Lei 13.303/2016, **condicionada**.

I. RELATÓRIO

Cuida-se de pedido de contratação direta, com fundamento no art. 30, I, da Lei nº 13.303/2016, visando contratação de prestação de serviços de Manutenção, Atualização, Suporte e Desenvolvimento do ERP PUBLIX, sob alegação de inviabilidade de competição em razão da exclusividade diante do fato que a empresa PYXIS TECNOLOGIA LTDA, além de proprietária, possui exclusividade de comercialização junto a Órgãos Públicos do Sistema PUBLIX, registrado no INPI sob nº BR 51 2015 001085-9, desde 2016, sendo a única empresa autorizada a firmar contratos de Licenciamento de Uso e Suporte Técnico de Manutenção para o referido sistema.

O processo instruído com vasta documentação, fora analisado preliminarmente pela Gerência de Licitações e Contratos, através de despacho 151/2025, fls.48, solicitando complementação da instrução, nos seguintes termos:

1. Elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) ou documento semelhante detalhando:

- ◆ Descrever o problema a ser resolvido, com necessidade de pesquisas de preços, abrangente e confiável;
- ◆ Mapear outras soluções disponíveis do mercado, pesquisar alternativas caso seja adequada anova estruturação da DESO;
- ◆ Analisar comparativamente soluções ou funcionalidades alternativas encontradas. Afastando outras que não atendam a demanda interna ou são insuficientes;
- ◆ Justificar a inviabilidade de competição, considerando que apenas a escolhida atende plenamente requisitos estabelecidos, tornando a competição impossível;

- ◆ Pesquisa de preços;
- ◆ Anexar qualificação econômica, item 13 do TR para ser analisada pela auditoria;
- ◆ Anexar qualificação técnica, atestado, item 14 do TR

É o que se tem para relatar.

II – ANÁLISE JURÍDICA AO CASO

De plano, importante ressaltar que a busca pela qualidade nos processos internos em contratações públicas envolve estruturação de controle internos e gestão de riscos que garantam segurança e eficiência em todas as fases do procedimento, desde o planejamento, aqui estudo preliminar, até a execução do futuro contrato. Por isso, é fundamental que o corpo técnico da área demandante evolua e se capacite constantemente, como tem sido a política da Companhia de Saneamento nos últimos anos.

Dito isso, a inexigibilidade é admitida apenas quando comprovada a inviabilidade de competição, portanto, o atestado de exclusividade não será suficiente para firmar o ajuste, exigindo-se a comprovação de que as funcionalidades são indispensáveis e únicas, inexistindo alternativas tecnicamente equivalentes, que deverá ser inserida pela área demandante no processo administrativo. No mesmo caminho a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme precedentes exigindo-se fundamentação em estudos técnicos consistentes ou outro documento, de modo a afastar a contratação por mera conveniência ou preferência administrativa.

Há evidente riscos Identificados, com a fragilidade do processo caso não haja ETP comparativo, apontando soluções de mercado e justificando objetivamente a escolha, com possibilidade de questionamentos pelos órgãos de controle externo, se a instrução se limitar a documentos de exclusividade, fls.42 levando a padronização indevida ou dependência tecnológica sem adequada motivação.

Por isso, o despacho 151/2025, fls.48, que se reitera em todos os termos, traz mitigações, como a exigir da área técnica demandante a juntada de Estudo Técnico Preliminar comparativo com outras ferramentas disponíveis, demonstrando singularidade, reforçar a motivação da contratação sob a ótica da economicidade, eficiência e alinhamento com recomendações de órgãos de controle, garantindo a transparência e publicidade no processo, com registro formal das razões da inexigibilidade.

Diante de tal situação, como toda regra tem sua exceção, a Lei nº 13.303/2016, como o RILC - Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios, permite como ressalva à obrigação de licitar, a contratação direta através de processos de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, desde que preenchidos os requisitos previstos na lei. Como estabelece o seu artigo 121 e incisos, "in verbis":

"Art.121 - A contratação direta pela DESO será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de:

I – Aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo.

II – Contratação dos seguintes serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.”

De maneira que, a contratação da PYXIS TECNOLOGIA LTDA., por inexigibilidade de licitação é potencialmente viável, desde que o processo administrativo seja instruído de forma a demonstrar, inequivocamente, a inviabilidade de competição. Sendo certificado pela ABES – Associação Brasileira das Empresas de Software, que PYXIS, “ é a única desenvolvedora e detentora dos direitos autorais e de comercialização, autorizada a comercializar, tem todo território nacional o programa para computador, e prestar serviços a esse programa de suporte técnico, manutenção e atualização, PUBLIX – SISTEMA DE GESTÃO DE PROCESSOS PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.”

Para tanto, **são indispensáveis as seguintes providências** no processo de contratação, Elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), fls. 146/149:

1. **Término Contratual:** O Contrato nº 115/2020, celebrado com a PYXIS TECNOLOGIA LTDA, está em seu término e sem possibilidade de nova prorrogação.
2. **Risco de Descontinuidade:** Os serviços de manutenção e suporte são essenciais e não podem sofrer descontinuidade. O ERP Publix é a ferramenta padrão que integra e gerencia os processos administrativos e operacionais da DESO.
3. **Dependência Operacional Crítica:** Uma interrupção no serviço paralisaria atividades vitais da Companhia, prejudicando o reequilíbrio e a regularização das despesas da DESO.
4. **Obrigações Legais e Fiscais:** O sistema é a fonte primária para a geração de informações destinadas a entidades de controle e fiscalização, como o Tribunal de Contas do Estado (TCE) através do SAGRES (anteriormente SISAP) e obrigações do SPED. A falha no envio desses dados acarreta sanções à Companhia.

A substituição do ERP Publix, seja por um produto de mercado ou desenvolvimento interno, mostra-se inviável no momento pelos seguintes motivos:

- **Custos Financeiros Elevados:** A migração implicaria em custos financeiros “elevados” e um investimento significativo em aquisição de licenças, implantação e migração de dados.
- **Experiência Histórica Negativa (Caso ERP Pirâmide):** A DESO já tentou substituir o Publix. Em 2012, contratou o ERP Pirâmide e encerrou o contrato com a Pyxis em 2014. A iniciativa fracassou:
 - O ERP Pirâmide não atendeu às necessidades da companhia.
 - Apresentou irregularidades e inconsistência nas informações.
 - Tinha um custo de manutenção superior ao do ERP Publix.
 - Diversos gestores da DESO solicitaram formalmente a “retomada imediata do ERP Publix”.
- **Perda de Conhecimento Institucional:** O Publix não é um sistema genérico. Desde seu início em 2002, ele foi “moldado para refletir processos internos, rotinas administrativas e necessidades operacionais específicas da empresa”. Ele representa um “verdadeiro espelho da

realidade organizacional da DESO". A substituição resultaria na "perda de um acervo tecnológico e de conhecimento construído ao longo dos anos".

- **Custos Operacionais e Curva de Aprendizado:** A equipe da DESO já possui treinamento extensivo no Publix. Um novo sistema exigiria uma "nova curva de aprendizado", além de um complexo processo de migração e adaptação de dados, gerando "interrupções nas operações e possíveis falhas".

Panorama de Riscos Críticos

A principal vulnerabilidade jurídica decorre de que o Tribunal de Contas da União (TCU) vem intensificando escrutínio sobre situações de dependência e aprisionamento (Lock-in) prolongado em contratações públicas. O Acórdão 213/2017-TCU-Plenário estabeleceu que cada ato de prorrogação ou renovação de contratação direta equivale a um novo ato de contratação, **exigindo reavaliação contemporânea da hipótese legal justificadora**. Por isso, a renovação do contrato ERP PUBLIX não é mero prolongamento da situação anterior; é novo ato administrativo que deve demonstrar, no presente momento, que subsistem as condições de inviabilidade de competição. A jurisprudência TCU sobre software de grandes fabricantes (Acórdãos 2.523/2012, 3.019/2015, 1.004/2017) indica crescente preocupação com práticas anticoncorrenciais veladas, particularmente quando a Administração Pública aparenta facilitar a perpetuação de dependência tecnológica.

Nesse passo, a área demandante deverá documentar alternativas que foram avaliadas e descartadas, inclusive, buscando auxílio em parecer técnico independente justificando a impossibilidade de migração, fls.147.

A substituição do ERP Publix, seja por um produto de mercado ou desenvolvimento interno, mostra-se inviável no momento pelos seguintes motivos:

- **Custos Financeiros Elevados:** A migração implicaria em custos financeiros "elevados" e um investimento significativo em aquisição de licenças, implantação e migração de dados.
- **Experiência Histórica Negativa (Caso ERP Pirâmide):** A DESO já tentou substituir o Publix. Em 2012, contratou o ERP Pirâmide e encerrou o contrato com a Pyxis em 2014. A iniciativa fracassou:
 - O ERP Pirâmide não atendeu às necessidades da companhia.
 - Apresentou irregularidades e inconsistência nas informações.
 - Tinha um custo de manutenção superior ao do ERP Publix.
 - Diversos gestores da DESO solicitaram formalmente a "retomada imediata do ERP Publix".
- **Perda de Conhecimento Institucional:** O Publix não é um sistema genérico. Desde seu início em 2002, ele foi "moldado para refletir processos internos, rotinas administrativas e necessidades operacionais específicas da empresa". Ele representa um "verdadeiro espelho da

realidade organizacional da DESO". A substituição resultaria na "perda de um acervo tecnológico e de conhecimento construído ao longo dos anos".

- **Custos Operacionais e Curva de Aprendizado:** A equipe da DESO já possui treinamento extensivo no Publix. Um novo sistema exigiria uma "nova curva de aprendizado", além de um complexo processo de migração e adaptação de dados, gerando "interrupções nas operações e possíveis falhas".

Concluindo que a manutenção do ERP Publix com a Pyxis é a única solução viável, caracterizando-se como singular e indispensável:

1. **Singularidade do Objeto:** O objeto não é a contratação de "qualquer" ERP, mas a manutenção de um sistema altamente customizado e intrinsecamente ligado aos processos da DESO por mais de duas décadas.
2. **Eficiência e Continuidade:** Manter o software atual é a "opção mais sensata e eficiente", assegurando a continuidade dos serviços sem os traumas e custos de uma migração malsucedida (como a do Pirâmide).
3. **Conhecimento Técnico Específico:** A Pyxis detém o "conhecimento técnico comprovado dos procedimentos e processos internos da DESO", além de acompanhar toda a evolução das exigências do TCE (SISAP/SAGRES) desde sua criação.

Apesar da motivação acima, não se pode deixar de alertar risco extremo de lock-in, considerando que o ERP PUBLIX está operando a mais de 20 anos, visto que toda a operação da estatal está integrada ao sistema, seus dados históricos residem nele, e os processos internos foram adaptados para seu funcionamento. Segundo estudo sobre gestão de riscos de fornecimento (FGV, 2023), implementação de ERP cria custos de substituição exponencialmente elevados, pois envolve treinamento de usuários, refacção de interfaces com sistemas integrados, mudança de processos internos e risco de perda irreversível de dados. Portanto, o órgão de controle poderá questionar a renovação de contrato sem plano estruturado de redução de dependência por violar o princípio de eficiência e economicidade, ao não adotar medidas proativas de diversificação ou migração.

Requisitos para Comprovação de Exclusividade

- Obter certificado INPI com data de emissão não anterior a 30 dias da contratação;
- Requisitar declaração de exclusividade datada de empresa titular ou associação profissional competente;
- Incluir no processo contrato formalizado comprovando exclusividade comercial junto a Sistema PUBLIX;
- Parecer técnico independente (não apenas do contratado) demonstrando singularidade.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, o ERP PUBLIX da PYXIS TECNOLOGIA LTDA., por inexigibilidade Nº 044/2025 é **juridicamente viável**, amparada no art.30, inciso I da Lei 13.303/2016, desde que implementadas rigorosamente as mitigações jurídicas e técnicas recomendadas no despacho 151/2025. O risco de questionamento permanece significativo se não forem cumpridas: estudo de mercado independente, plano estruturado de redução de lock-in.

Por último, mas não menos importante, a área demandante complementou a motivação com Estudo Técnico Preliminar(ETP), fls.146, análise econômica financeira, fls. 151, e análise da qualificação técnica, fls.152, mapa de cotações fls.166.

É o parecer. A Autoridade Superior.

Aracaju/SE, 11 de novembro de 2025.

EMERSON DANTAS MENEZES
ADVOGADO/DESO – OAB/SE 3.172
Câmara Técnica de Licitações e Contratos





Encaminhamento Interno

Submeto o presente **Parecer Jurídico nº348/2025** à elevada consideração da Belª Lara Paraízo Dantas Fontes Barreto, Gerente de Licitações e Contratos, para fins de **aprovação**, nos termos das competências regimentais.

Após análise e, sendo aprovado, solicita-se o devido **encaminhamento ao Ordenador de Despesas, Senhor Luciano Góis Paul**, Presidente da Companhia, para **homologação**, nos moldes exigidos pela legislação vigente e pelas normas internas da DESO.

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: BNTF-W7YO-C13D-0BTI



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 14/11/2025 é(são) :

Legenda: ● Aprovada ● Indeterminada ● Pendente

- LUCIANO GOIS PAUL 12/11/2025 12:57:09 (Certificado Digital)
- EMERSON DANTAS DE MENEZES 11/11/2025 12:27:32 (Certificado Digital)