

PROCESSO ADMINISTRATIVO E-DOC Nº 6625/2026

INTERESSADO: GERÊNCIA DE PROCESSOS DE GESTÃO DE PESSOAS

DIRETORIA ADMINISTRATIVA

ASSUNTO: Contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de solução SaaS Guardian RH para automação, auditoria e conformidade de folha de pagamento.

PARECER Nº 227/2026

EMENTA: Contratação direta. Empresa estatal. Aplicação da Lei nº 13.303/2016. Licenciamento de software em modelo Software as a Service – SaaS. Art. 30, inciso I. Inviabilidade de competição. Declaração de exclusividade da marca e do programa de computador. Insuficiência, isoladamente, para comprovação da inviabilidade concorrencial. Necessidade de demonstração objetiva de inexistência de soluções equivalentes aptas a atender à necessidade administrativa. Pesquisa de mercado com fragilidades, limitada a 48 h. Necessidade de saneamento. Conclusão pela irregularidade sanável, com impossibilidade de autorização da inexigibilidade enquanto não supridas as lacunas probatórias.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo destinado à contratação direta da empresa Guardian Tecnologia da Informação Ltda., CNPJ n.º 31.907.952/0001-17, para licenciamento de uso da plataforma Guardian RH, em modelo SaaS, voltada à **“automação de conferências de folha de pagamento, validação de obrigações acessórias, eSocial e DCTFWeb, com integração ao ambiente ERP Senior Cloud utilizado pela DESO.”**

O valor global estimado é de R\$ 53.633,32 para o período de 12 meses, composto por taxa de ativação de R\$ 8.794,29, treinamento de R\$ 2.976,19 e mensalidades de R\$ 3.488,57. A instrução contém:

- Despacho inicial, fls.4/5;
- Estudo Técnico Preliminar, fls.06/15;
- Termo de Referência, fls.16/20;
- justificativa técnica de inexigibilidade, fls.21/22;
- relatório justificativa de preços, fl.23/25;
- proposta comercial, fls.26/40;
- declaração de prática de preços, fls.43;
- declaração técnica de inviabilidade de competição, fls.46;
- Declaração de exclusividade, fls.41;
- despacho final de encaminhamento, fls.52;

- notas fiscais emitidas a outros clientes, fls.61;
- certidões fiscais, fls.56;
- e anexos de e-mails, fls.66/86.

A Unidade requisitante sustenta que a ferramenta possui conector nativo para o ERP Senior Cloud, integração em modo de leitura, capacidade para mais de 900 validações automatizadas e compatibilidade com o ambiente tecnológico corporativo. Também relata pesquisa junto a quinze potenciais fornecedores, da qual teria resultado uma recusa técnica expressa de **uma empresa** e ausência de retorno ou inviabilidade de contato com as demais.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO FÁTICA E JURÍDICA

Primeiramente, cabe esclarecer que a este setor incumbe apenas prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica da engenharia de TI.

A DESO, na condição de empresa estatal, submete-se predominantemente à Lei nº 13.303/2016 e ao seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos. A Lei nº 14.133/2021 não rege diretamente a contratação, embora possa servir, de forma subsidiária e apenas quando compatível, como vetor interpretativo ou de boas práticas.

Neste caminho, o art. 30, inciso I, da Lei nº 13.303/2016 admite a contratação direta quando houver inviabilidade de competição, em especial para aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que somente possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo. Trata-se, portanto, de hipótese excepcional, que exige motivação reforçada e demonstração concreta de impossibilidade de competição.

No caso em exame, a declaração emitida pelo SINDINFOR afirma que a Guardian Tecnologia da Informação Ltda., detém exclusividade nacional para desenvolvimento, comercialização e suporte do programa Guardian RH, registrado perante o INPI. O documento é relevante e, em princípio, atende à finalidade de demonstrar a titularidade e a exclusividade comercial da solução específica. **Entretanto**, essa prova não basta para caracterizar a inexigibilidade, visto que a exclusividade sobre o programa Guardian RH demonstra que terceiros não podem comercializar essa marca ou aquele software proprietário, **mas não comprova, por si só, que outras empresas não possuam soluções tecnicamente aptas a atender** à necessidade objetiva da DESO.

Esse entendimento foi explicitamente consolidado pelo TCU no **Acórdão nº 6.875/2021 – 2ª Câmara**, segundo o qual “a demonstração de exclusividade de marca não comprova, por si só, o requisito de inviabilidade de competição necessário para fundamentar inexigibilidade de licitação”. O precedente tratou precisamente de contratação de ambiente SaaS e destacou que a Administração deve demonstrar a inexistência de produtos semelhantes capazes de atender à necessidade, sendo insuficiente a exclusividade de negociação da marca escolhida.

A orientação converge com a **Súmula TCU nº 255**, que impõe ao agente público o dever de adotar providências para confirmar a veracidade da documentação apresentada para demonstrar exclusividade. A exigência não se limita à recepção formal do atestado: requer diligências administrativas que confirmem a exclusividade alegada e o seu efetivo alcance em relação ao objeto pretendido. O **Acórdão nº 633/2010 – Plenário**, ao tratar da formação da referida súmula, reafirma que o atestado de exclusividade deve ser objeto de verificação concreta pela Administração.

Sob esse prisma, o processo contém evidência de que a Guardian é fornecedora exclusiva de sua própria solução, **mas ainda não comprova adequadamente que o objeto necessário à DESO somente pode ser obtido dessa empresa.** A caracterização da inviabilidade de competição deve decorrer de análise técnica autônoma, com definição prévia e neutra dos requisitos indispensáveis.

Assim, devem ser demonstrados, de modo tecnicamente fundamentado:

- A imprescindibilidade de integração nativa ao ERP Senior Cloud, sem desenvolvimento complementar;
- A necessidade de operação em modo estrito de leitura e a razão pela quais outras arquiteturas seriam incompatíveis ou inseguras;
- A indispensabilidade de hospedagem em ambiente Azure e autenticação por Azure Active Directory;
- A necessidade de cobertura das regras automatizadas, funcionalidades de eSocial e DCTFWeb e padrões de desempenho especificados;
- A inviabilidade técnica, financeira, temporal ou de segurança de soluções concorrentes que atendam à mesma finalidade, ainda que com marca, tecnologia ou método de integração distintos.

A indicação da Guardian RH como solução específica, antes da completa definição neutra da necessidade, expõe o processo a risco de direcionamento, pois a indicação de marca para bens ou serviços deve ser excepcional e precedida de justificativa técnica baseada em parâmetros objetivos que evidenciem ser aquela a melhor opção técnica e econômica, ou seja, para a validade da inexigibilidade, deve estar demonstrado que a solução escolhida é a única capaz de satisfazer os requisitos indispensáveis da unidade requisitante ou que as alternativas existentes não atendem, de modo tecnicamente justificável, à necessidade ventilada no ETP. Por isso, a marca não pode operar como fundamento autônomo para a inexigibilidade.

Quanto à alegada singularidade, cumpre registrar que ela não se confunde com exclusividade, unicidade, ineditismo ou raridade. **Assim**, para afastar o uso impreciso do termo “singularidade” como sinônimo de exclusividade comercial. Para o art. 30, I, da Lei das Estatais, o ponto decisivo permanece sendo a demonstração da inviabilidade de competição para o atendimento da necessidade pública.

A pesquisa de mercado também exige reforço, visto que a consulta a quinze fornecedores revela diligência inicial da unidade requisitante e a manifestação de declínio técnico de uma empresa constitui indício relevante. Contudo, a inexistência de resposta, e-mails inválidos ou ausência de evolução

comercial não prova incapacidade técnica de concorrentes. Apesar de que o e-mail da empresa LG, fls.67, já aponta para solução pretendida pela área, como auditoria integrada ao ambiente atual da SENIOR, impossibilitando o atendimento pela concorrente.

No tocante à justificativa de preço, a instrução contém evidências favoráveis. As NFS-e juntadas indicam mensalidade de R\$ 3.488,57 e treinamento de R\$ 2.976,19 cobrados de outro cliente, em valores coincidentes com os ofertados à DESO. A taxa de ativação proposta à estatal, de R\$ 8.794,29, é inferior à NFS-e de R\$ 9.523,80 apresentada em relação a outro contratante. Há ainda mensalidades superiores cobradas de Mart Minas e Feluma, de R\$ 4.278,26 e R\$ 3.632,67, respectivamente. **Todavia,** a conclusão definitiva exige comparar objeto, módulos contratados, número de empregados, nível de serviço, condições de pagamento, prazo, descontos, custos de implantação e obrigações acessórias. As NFS-e possuem descrição genérica de "serviço de tratamento de dados", o que recomenda a juntada de contratos, propostas aceitas ou demonstrativos comerciais que evidenciem a equivalência material dos objetos comparados.

Identifica-se risco elevado direcionamento porque os documentos descrevem a contratação diretamente a partir da plataforma Guardian RH e de suas características proprietárias. A mitigação exige que o ETP seja reestruturado a partir da necessidade administrativa, com requisitos funcionais, de integração, segurança, desempenho e conformidade que possam ser objetivamente analisados em relação a outras alternativas.

Neste ponto, a certidão sindical e a declaração emitida pelo próprio fornecedor não substituem laudo elaborado por unidades independentes da DESO, especialmente TI, Segurança da Informação e unidade responsável pela proteção de dados. Recomenda-se **manifestação expressa acerca da arquitetura proposta, permissões de acesso, existência ou não de escrita no banco de dados, segurança do conector, aderência ao ERP Senior Cloud e viabilidade de tecnologias alternativas.**

Há, igualmente, risco relevante de segurança da informação e proteção de dados pessoais, pois a solução processará dados de folha de pagamento. O Termo de Referência prevê criptografia, autenticação SSO, ambiente Azure e mecanismos de anonimização, mas deve ser complementado por cláusulas específicas de proteção de dados, matriz de acessos, plano de resposta a incidentes, definição de suboperadores, prazos de retenção, descarte seguro, auditoria e plano de reversibilidade ao término contratual.

II. CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS

Diante do exposto, conclui-se que a contratação da solução Guardian RH apresenta necessidade administrativa plausível, estimativa de preço preliminarmente compatível e objeto potencialmente útil à automação, à conformidade e à mitigação dos riscos operacionais da folha de pagamento. Todavia, o processo não reúne, ainda, elementos suficientes para caracterizar de forma segura a inviabilidade de competição exigida pelo art. 30, I, da Lei nº 13.303/2016. A exclusividade comercial da Guardian RH sobre o seu próprio software, ainda que documentada, não prova que inexistem outras soluções equivalentes capazes de atender à necessidade da companhia, conforme a orientação do TCU no Acórdão

nº 6.875/2021 – 2ª Câmara, mesmo porque somente uma empresa respondeu o e-mail da unidade requisitante. Por isso, a unidade requisitante não precisa demonstrar que nenhuma outra empresa oferece exatamente o Guardian RH; precisa demonstrar que nenhuma solução disponível no mercado é capaz de satisfazer os requisitos indispensáveis e objetivamente justificados da necessidade administrativa.

Opina-se, pela possibilidade de saneamento da instrução processual, previamente à autorização da contratação direta, com atendimento cumulativo das seguintes providências:

1. Revisão do TR para definição neutra, objetiva e justificada dos requisitos indispensáveis, sem partir da indicação da marca ou da solução escolhida.
2. Emissão de laudo técnico independente pela GTIC/DESO e área de proteção de dados, com validação da arquitetura, integração, permissões, segurança, LGPD e requisitos técnicos essenciais.
3. Ampliação e formalização da pesquisa de mercado, pois a metodologia utilizada pela unidade demandante não produziu evidência suficiente para concluir pela inexistência de alternativas competitivas, com consulta estruturada a fornecedores aptos, registro de respostas, quadro comparativo de aderência e demonstração de inviabilidade técnica, econômica ou temporal das alternativas.
4. Complementação da justificativa de preço mediante validação das NFS-e, contratos ou documentos que comprovem a equivalência dos serviços, módulos, quantitativos, condições comerciais e níveis de serviço.
5. Aperfeiçoamento do TR e da minuta contratual com cláusulas de LGPD, segurança da informação, SLA mensurável, auditoria, continuidade, reversibilidade, exportação de dados, transição assistida e responsabilização por incidentes.

Após o cumprimento dessas medidas, e a unidade requisitante comprovar, de forma objetiva e documentada, que nenhuma outra solução é apta a atender aos requisitos indispensáveis da DESO, a inexigibilidade poderá ser considerada regular. Caso subsistam alternativas competitivas, deverá ser deflagrado procedimento licitatório com especificações funcionais e critérios objetivos de julgamento.

É o parecer que submento a autoridade superior.

Aracaju/SE, 26 de agosto de 2026

EMERSON DANTAS DE MENEZES:590112205
44

Assinado de forma digital
por EMERSON DANTAS DE
MENEZES:59011220544
Dados: 2026.08.26 12:12:13
-03'00'

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

Encaminhamento Interno:

Submeto o presente **Parecer Jurídico nº227/2026** à elevada consideração da Bel.^a Larah Paraízo Dantas F. Barreto, Gerente de Licitações e Contratos, para fins de **conhecimento**, nos termos das competências regimentais.

Ao Superintendente Jurídico **Parecer nº227/2026**.

Após análise e, sendo aprovado, solicita-se o devido **encaminhamento ao Ordenador de Despesas, Senhor Luciano Góis Paul**, Presidente da Companhia, para **Ratificação** 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: WZ02-IRGS-ENFU-NHDQ



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 07/10/2026 é(são) :

Legenda: ● Aprovada ● Indeterminada ● Pendente

- ANDRE LUIS PEREIRA OLIVEIRA 28/08/2026 08:28:50 (Certificado Digital)
- LUCIANO GOIS PAUL 02/10/2026 13:01:29 (Certificado Digital)
- EMERSON DANTAS DE MENEZES 26/08/2026 12:12:13 (Certificado Digital)