

**AO I. PREGOEIRO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO
– SUBSECRETARIA DE LICITAÇÕES E COMPRAS - PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA MANSA/RJ**

REF.: PREGÃO (ELETRONICO) Nº 012/2026

PROCESSO: 00.169/2025

GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS, estabelecida na Rua João Pessoa, 1183 - Velha, Blumenau - SC, 89036-001, inscrita no CNPJ sob o nº 00.165.960/0001-01, fundada nos termos do item 4.1. do ato convocatório, serve-se da presente para apresentar a essas respeitadas autoridades **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos

I – DA NECESSIDADE DE REVISÃO DO EDITAL

Trata-se a presente de impugnação ao edital Pregão Eletrônico nº 012/2026 -, cujo objeto é a “**CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA O FORNECIMENTO DE SOLUÇÃO INTEGRADA EM SISTEMA DE GESTÃO PÚBLICA**”.

A ora Impugnante, imbuída em participar do referido procedimento, examinou o conteúdo do ato convocatório identificando, todavia, a existência de cláusulas com irregularidades que precisam ser sanadas a bem do interesse público e que, certamente, após a leitura das razões a seguir, serão prontamente revistas por essas respeitadas autoridades.

Por isso, não se pretende de modo algum tumultuar o procedimento licitatório instaurado, muito menos criticar os trabalhos realizados por essa prestigiada entidade, mas, sim, e apenas contribuir à melhoria do edital em referência, o qual se presta a licitar objeto de natureza importante e que possui custo considerável.

II – DAS IRREGULARIDADES

II.1. - Imposição de custo desnecessário ao Erário

Nos itens 6.1. e 6.2.. do Anexo I (Termo de Referência) consta que o prazo de vigência do ajuste contratual a ser celebrado em decorrência do certame licitatório será de 12 (doze) meses, a partir da sua assinatura, podendo ser prorrogado nos limites da lei por até 10 (dez) anos:

“6 - PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO

6.1. O prazo de vigência da contratação será de 12 (doze) meses, contados da data indicada no Termo de Autorização de Início dos Serviços, a ser emitido pela Secretaria de Administração do município de Barra Mansa-RJ, após a formalização deste CONTRATO e da sua publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

6.2. O prazo de vigência do CONTRATO poderá ser prorrogado, em periodicidade sucessiva em relação ao seu prazo inicial, respeitado o prazo máximo de 10 (dez) anos previsto no artigo 107, e o prazo máximo de 15 (quinze) anos para serviços essenciais de natureza continuada previsto no artigo 114 da Lei Federal 14.133/21, desde que as condições e os preços permaneçam vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a sua extinção sem ônus para qualquer das partes.”

Ao mesmo tempo, o modelo de proposta – Anexo IV - confirma que a locação dos sistemas licitados deverá ser cotado como tendo a duração de 12 (doze) meses.

Contudo, o mesmo Anexo I, em seu item 4.3.9.1., estabelece que a futura contratada terá o **prazo de três meses para instalar e fazer funcionar os sistemas licitados:**

“4.3.9.1 O contrato terá vigência de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado nos termos da legislação vigente. OS 3 (TRÊS) PRIMEIROS MESES SERÃO DESTINADOS À FASE DE IMPLEMENTAÇÃO, COMPREENDENDO AS ETAPAS DE CONVERSÃO E MIGRAÇÃO DE DADOS, IMPLANTAÇÃO, TREINAMENTO E INÍCIO DA OPERAÇÃO DO SISTEMA. Do 4º (quarto) ao 12º (décimo segundo) mês, será considerado o período posterior à conclusão da fase de implementação, com o sistema devidamente implantado e em plena operação.”

Diante disso, sabendo-se que o contratado levará até 90 (noventa) dias para colocar os sistemas informatizados em funcionamento, como é possível afirmar que a locação dos programas previsto no edital será pago em 12 (doze) parcelas mensais, conforme consta do quadro contendo as quantidades e especificações a serem cotadas pelos licitantes em sua proposta comercial (Anexo IV) e do quadro de preços máximos sugeridos (Anexo I)?

Ora, certamente, se a implantação se dará em três meses, inclusive com pagamento de tal período previsto no modelo de proposta do Anexo IV, após o efetivo início da operação dos sistemas somente restarão apenas 9 (nove) meses de contrato para que ocorra a efetiva operação e licenciamento dos sistemas contratados (e não 12 (doze) como equivocadamente estabelecido como parâmetro a ser inserido na proposta comercial).

Sendo assim, como justificar o pagamento da locação de diversos sistemas em período em que estes encontrar-se-ão sendo ainda instalados? **Isso tudo representa custo adicional e inexistente!** Como o contrato original possui validade por apenas 12 (doze) meses e sabendo-se que a locação efetiva dos sistemas passará a vigorar 90 (noventa) dias depois, **não condiz com a realidade uma proposta comercial (bem como um orçamento ou preço estimado)** que considere o licenciamento dos citados softwares por um número de meses que, na prática, não ocorrerá já que eles sequer ainda estarão instalados e em operação.

Conforme observado, tais serviços somente serão executados após a implantação, conversão e treinamento, isto é, **o licenciamento mensal dos sistemas não deve ser pago em 12 parcelas, mas, sim, em 09 (nove) parcelas correspondente aos meses que restarão em operação após a implantados, o que reduz drasticamente os custos estimados ao presente certame.**

Nesse cenário e em função dos valores a serem cobrados pela locação dos sistemas licitados extrapolarem ao prazo contratual definido, **deve ser realizada a imediata correção do edital,** bem como do modelo de proposta do Anexo IV e ainda dos valores referenciais estabelecidos no Anexo I, posto que inserem despesas desnecessárias e que somente trariam prejuízo aos cofres públicos.

II.2. Serviços Sob Demanda Variável – Quantidades Não Previstas ao Limite da Contratação – Erro Grave do Edital

Consta do Anexo I do edital a previsão prestação de horas técnicas pelo futuro contratado:

“4.3.7. Serviços de integração e desenvolvimento (sob demanda)

4.3.7.1. O fornecedor deverá considerar um valor de serviços profissionais para desenvolvimento de integrações com os sistemas da CONTRATANTE;

4.3.7.2. O fornecedor deverá considerar um valor de serviços profissionais para desenvolvimento de novas funcionalidades para atender o município;

4.3.7.3. As horas serão utilizadas conforme a demanda e poderão não serem utilizadas em sua totalidade;

4.3.7.4. Por integração entende-se a disponibilização de dados oriundos de sistemas internos/externos da CONTRATANTE para realização dos atendimentos de forma automatizada;

4.3.7.5. As integrações deverão ser realizadas via API (Application Programming Interface) REST, Webservice, e outros métodos acordados para interoperabilidade de dados entre sistemas;

4.3.7.6. Todas as informações sobre link de acesso, método de autenticação, token de segurança serão acordados e disponibilizados entre as partes envolvidas mediadas pela CONTRATANTE;

4.3.7.7. A solicitação deverá ser efetuada mediante ordem de serviço enviada a contratada. **A CONTRATADA DEVERÁ ENVIAR PROPOSTA DE CONSUMO DE HORAS COM DETALHAMENTO DO SEU USO**, para aprovação pelo gestor Fiscal do Contrato e controle do saldo remanescente de horas.”

Ao mesmo tempo, o mesmo Anexo I faz previsão de quantidade de horas anual a serem demandadas para cada ente municipal a ser beneficiado no item 2.1.14.:

2.14.1. Apresenta-se o seguinte histórico estimado de consumo anual de horas técnicas:

Órgão	Média mensal de demandas	Média mensal de horas	Consumo anual estimado (h)	Percentual de demandas evolutivas
Prefeitura Municipal	45 a 60 chamados	55 h/mês	660 h/ano	62%
Câmara Municipal	6 a 10 chamados	8 h/mês	96 h/ano	48%
PREVIBAM	7 a 12 chamados	9 h/mês	108 h/ano	51%
SAAE	8 a 12 chamados	10 h/mês	120 h/ano	57%

2.14.2. Com base nos dados históricos apresentados, os quantitativos previstos na fase preparatória foram definidos de forma tecnicamente proporcional e prudente, conforme demonstrado:

Órgão	Histórico anual (h)	Quantidade prevista (h)	Margem técnica (%)
Prefeitura	660 h	700 h	+6,06%
Câmara	96 h	100 h	+4,16%
PREVIBAM	108 h	100 h	-7,40%
SAAE	120 h	100 h	-16,66%

Verifica-se que:

- Os quantitativos estão alinhados ao consumo real, sem sobrepreço ou superdimensionamento;
- Há pequena margem técnica para absorção de variações operacionais;
- A estimativa atende ao princípio da **economicidade**, evitando contratações emergenciais futuras.

Todos os dados foram retirados do sistema de chamados implementado para o controle de demandas por isso temos esse histórico de dados.

E, ainda, o item 4.3.6.2. do Anexo I traz previsão de

“4.3.6.2. **Manutenção legal:** Em caso de mudança na legislação Federal e Estadual, será elaborada uma programação para atendimento às mudanças ocorridas, sem prejuízos à operação do sistema, durante vigência contratual. Caso não haja tempo hábil para implementá-las até o início das respectivas vigências, a Contratada, juntamente com o Contratante, procurará alternativas para atender as determinações legais até a atualização do sistema. **Serão pagos por hora técnica autorizada e efetivada.**”

Como se observa, há expressa previsão editalícia da necessidade do uso de horas técnicas do contratado, sem contudo restar especificada no modelo de proposta e nem no orçamento estimado presentes no Anexo I qualquer menção do local da proposta onde tais horas técnicas devem ser cotadas para **cada uma das entidades beneficiadas** (Prefeitura, Câmara Municipal, PreviBam e SAAE).

A omissão da precificação de tal custo na proposta comercial leva a entender que os serviços acima delimitados não teriam reserva orçamentária, nem muito menos estariam definidos objetivamente no escopo do objeto licitado. Não haverá como se saber qual será a hora técnica cotada pelos licitantes em suas propostas e pior ainda tal valor claramente não consta do custo global orçado por essa municipalidade.

E isso fica claro quando se observa que o modelo de proposta aponta no quadro de preços para 12 meses a locação, o suporte técnico e a sustentação:

LOCAÇÃO, SUPORTE TÉCNICO E SUSTENTAÇÃO				
ITEM	PREFEITURA DE BARRA MANSA	UND	QTD	VL. MENSAL.
1	PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E CONTABILIDADE E PRESTAÇÃO DE CONTAS DO TERCEIRO SETOR	MÊS	12	
2	PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	MÊS	12	
3	GESTÃO DE COMPRAS, LICITAÇÕES E CONTRATOS	MÊS	12	
4	ALMOXARIFADO	MÊS	12	
5	PROTOCOLO ELETRÔNICO	MÊS	12	
6	PATRIMÔNIO	MÊS	12	

Nesse quadro **NÃO há qualquer menção à hora técnica ou a sua precificação com as quantidades anuais previstas no Termo de Referência.**

Contudo, no quadro resumo final se apontam como norteadores da composição do preço a ser proposto: (1) Valor mensal para a Licença, manutenção, suporte e hospedagem; (2) valor total do licenciamento, manutenção, suporte técnico, hora técnica e sustentação (datacenter) -12 meses; os quais somados chegam ao “valor global da proposta para o município de Barra Mansa-RJ”:

Valor Mensal (Licença, manutenção, suporte e hospedagem)	
Valor total do licenciamento, manutenção, suporte técnico, hora técnica e sustentação(datacenter) - 12 Meses	
Valor global da proposta para o município de Barra Mansa-RJ	

Nesse sentido, **há manifestos erros do edital quanto ao valor global estimado à contratação.**

Primeiramente, no valor total ligado aos 12 (doze) meses de licenciamento, manutenção, suporte técnico e sustentação **encontra-se agora incluída a hora técnica** e isso sem constar qualquer menção a tal serviço no quadro de preços a serem ofertados. Lembre-se, conforme acima demonstrado, que o quadro em questão expressamente aponta como atividades a serem propostas e precificadas: a locação, o suporte técnico e a sustentação, ou seja, **nada menciona acerca das “horas técnicas”**.

Para agravar, veja-se que o item (1) para somatório do valor da proposta é apontado como sendo: Valor mensal para a Licença, manutenção, suporte e hospedagem, ou seja, simplesmente repete o item (2), desprezando que, na verdade, deveria apontar em coerência ao disposto na tabela as atividades de: **CONVERSÃO, MIGRAÇÃO, TREINAMENTO E IMPLANTAÇÃO**:

CONVERSÃO, MIGRAÇÃO, TREINAMENTO E IMPLANTAÇÃO				
ITEM	PREFEITURA DE BARRA MANSA	UND	QTD	VL. UNIT.
1	PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E CONTABILIDADE E PRESTAÇÃO DE CONTAS DO TERCEIRO SETOR	MÊS	3	
2	PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	MÊS	3	
3	GESTÃO DE COMPRAS, LICITAÇÕES E CONTRATOS	MÊS	3	
4	ALMOXARIFADO	MÊS	3	
5	PROTOCOLO ELETRÔNICO	MÊS	3	
6	PATRIMÔNIO	MÊS	3	
7	RECURSOS HUMANOS, FOLHA DE PAGAMENTO E E- SOCIAL	MÊS	3	
8	CONTROLE DE FROTA E ABASTECIMENTO	MÊS	3	
9	PORTAL WEB DE SERVIÇOS ONLINE	MÊS	3	
10	B.I. - INTELIGÊNCIA DE DADOS	MÊS	3	
11	ATENDIMENTO DIGITAL – OUVIDORIA/E-SIC	MÊS	3	

Pior, ainda, fica evidente concluir que **o valor “máximo”** previsto não será, de fato, o custo máximo a ser despendido pelos cofres públicos do Município de Barra Mansa, caracterizando subjetividade e ausência de transparência em relação aos gastos a serem efetuados com tal contratação.

Nestes termos, **é flagrante que o valor máximo fixado à contratação não corresponde ao efetivo custo que será gasto pelo município** e isso ofende de morte à transparência dos atos administrativos, bem como impõe condição sigilosa, subjetiva aos licitantes (preço das horas técnicas) e, ainda, infringe à lei uma vez que as quantidades de horas previstas não constam do valor total previsto aos gastos municipais.

Ora, não pode o edital impor um limite máximo de custo às propostas pois, certamente, quando demandar tais horas técnicas, as quais não serão cotadas na proposta comercial (e muito menos poderiam ser embutidas em outros serviços), se ultrapassará facilmente o valor efetivamente contratado.

Como será justificado por essa Municipalidade que o edital da licitação continha um valor máximo para todos os trabalhos, o qual deveria ser respeitado inclusive sob pena de desclassificação do licitante, mas, que, no âmbito do contrato foi admitido que pudesse ser ultrapassado de acordo com a conveniência do ente contratante no uso das horas técnicas cujo valor unitário sequer restou cotado na proposta comercial dos participantes?

Em suma, o que deveria ser definido de acordo com as necessidades dos entes beneficiados e estar expressamente estabelecido em edital para formulação das propostas pelos licitantes será algo a ser decidido com base na conveniência e durante o curso da contratação, o que é inadmissível.

Como foi possível indicar preço máximo para a contratação sem se saber o custo estimado das quantidades das horas que serão demandadas ao longo do contrato? Ainda que não viessem a ser gastas em sua totalidade o custo deve estar previsto.

A ausência de tais critérios objetivos fatalmente interferirá nocivamente no resultado da disputa. De acordo com o inc. XXIII do art. 6 da Lei nº 14.133/2021:

“Art. 6º

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;”

Com efeito, é visível que essa entidade deve indicar na proposta comercial o preço unitário e total para a quantidade de horas estimadas para tais serviços de demanda variável, de molde a ser possível se deter um

parâmetro mínimo e OBJETIVO daquilo que se pretende licitar, até porque a depender disso serão calculados os custos logísticos e de recursos humanos envolvidos influenciando demasiadamente no preço a ser ofertado.

Em segundo, **se o valor máximo da contratação foi fixado e estimado sem se saber o custo total das horas técnicas, é evidente que o edital e o pedido de cotação de preços da fase interna possuem grave erro, já que o valor máximo da contratação se baseou em parâmetros irreais.**

Por isso, não é preciso muito esforço para se constatar que **o valor global máximo da contratação não abrange a quantidade total de horas técnicas para a demanda variável, as quais não podem ter valores fixados a posteriori**, até porque é obrigatório se saber quanto a Administração despenderá de recursos financeiros com a contratação pretendida.

Lamentavelmente, não foram delimitadas com o devido cuidado questões fundamentais à formação dos preços a serem apresentados pelos interessados, o que deve ensejar a revisão integral do processo licitatório, **com o refazimento da pesquisa de preços para que se chegue ao valor máximo real da contratação almejada já contemplando as estimativas das horas técnicas a serem executadas em 12 (doze) meses.**

II.3. Ausência de Critérios Objetivos

O edital em referência traz diversas exigências sem a devida especificação de suas condições, deixando aos licitantes a tarefa de dimensionar as necessidades dessa entidade, fator este que caracteriza a insuficiência do Termo de Referência divulgado.

Em relação ao treinamento, parte que integra os custos a serem propostos, constam apenas informações vagas a respeito de suas condições no item 5.3.20. do Termo de Referência:

4.3.9. Os treinamentos deverão ser realizados dentro do período denominado “Implantação” em carga mínima de 4 (quatro) horas/aula, até que sejam contemplados todos os usuários previstos.

4.3.10. Os treinamentos deverão compreender métodos suficientes de capacitação para normal uso do ferramental tecnológico a ser fornecido.

4.3.11. O Contratante apresentará à Contratada a relação dos colaboradores a serem treinados.

4.3.12. Na reunião de *kick-off*, deverá ser apresentado o planejamento de execução das rotinas de treinamento durante o período de implantação.

4.3.13. A Contratada deverá obrigatoriamente possuir um ambiente de tecnologia EAD – Ensino à Distância, para que cada usuário dos sistemas acessem a plataforma de ensino para ter conhecimento de todos os sistemas, bem como possa emitir o seu próprio certificado online de conclusão de cada curso que realizar.

4.3.14. Os treinamentos dos usuários externos se darão na forma de palestras em auditórios ou salas a serem organizadas pela Contratada ou por tecnologia EAD – Ensino à Distância.

4.3.15. Os treinamentos dos usuários internos se darão na forma de prática lado a lado com o usuário ou quando existir mais de uma pessoa em salas a serem organizadas pela Contratada ou por tecnologia EAD – Ensino à Distância.

4.3.16. Os treinamentos serão realizados nas dependências das instalações do Contratante, em ambiente próprio, com a infraestrutura necessária, ou por meio de plataforma on-line, cabendo à Contratada o fornecimento de apostilas e/ou outros materiais didáticos específicos ao treinamento.

4.3.17. O treinamento ministrado pela empresa contratada será direcionado ao corpo fiscal, aos profissionais de atendimento e à equipe administrativa, devendo abordar os conteúdos necessários à operacionalização dos sistemas/módulos contratados, proporcionando conhecimento e capacitação.

4.3.18. A empresa contratada deverá realizar em local e horário determinado pela Contratante, palestras esclarecedoras sobre a obrigatoriedade e as novas funcionalidades

Assim, apesar de dispor sobre o treinamento, ainda, inseri-lo como item a ser cotado como proposta pelos licitantes, **não restou informada a quantidade mínima de horas ou quantos treinamentos serão necessários, o programa mínimo de capacitação, a carga horária, a periodicidade, dentre outras condições importantes.**

Em suma, o edital determina que tais condições de treinamento e até o material que será empregado será uma escolha em acordo com a conveniência subjetiva do licitante. **Tais omissões claramente tornam subjetivo o critério sobre os treinamentos a serem cotados**, já que o licitante terá que formular sua proposta tentando adivinhar o que seria suficiente e desejável a essa entidade e isso sem saber qual será o conteúdo programático desejável, a quantidade de treinamentos suficiente e a carga horária mínima desejável, dentre outras questões.

Ora, se essa respeitada entidade não sabe tais detalhes, colocando-os como algo a ser definido no âmbito da contratação apenas, **fica claro que o termo de referência formulado se encontra incompleto e tecnicamente insuficiente!** Como será possível ofertar proposta financeira idônea e, ainda, calcular o impacto de tais custos

de treinamento sem se saber os critérios que comporão a execução de tais serviços durante a execução do objeto licitado? Impossível.

A ausência de tais critérios objetivos fatalmente interferirá diretamente no resultado da disputa. Nesse cenário, o edital não dispõe especificamente suas necessidades, deixando a cargo do proponente tal tarefa, o que é um grande equívoco.

Vale lembrar, por força do art. 5º da Lei nº 14.133/2021, o julgamento proferido nas licitações precisa ser necessariamente baseado em critérios objetivos, os quais devem se encontrar claramente definidos no edital.

As omissões aqui expostas claramente tornam subjetivos os critérios de julgamento, já que o licitante terá que formular sua proposta tentando adivinhar o que será suficiente e desejável e isso sem saber sequer no que consistirá tal serviço ou como será executado.

Se a entidade licitante não sabe tais detalhes ou não os disciplina no ato convocatório, **FICA CLARO QUE O TERMO DE REFERÊNCIA ANEXO AO EDITAL SE ENCONTRA INCOMPLETO E TECNICAMENTE INSUFICIENTE!** Como será possível ofertar uma proposta financeira idônea e, ainda, calcular o impacto de tais custos e os critérios que comporão a execução de tais serviços durante a execução do objeto licitado? A ausência destes fatalmente interferirá diretamente no resultado da disputa.

Contudo, como já verificado, o edital em comento deixa de apresentar informações que deveriam estar disponibilizadas a todos os licitantes de modo padronizado. Lamentavelmente, não foram delimitadas com o devido cuidado questões fundamentais à formação dos preços a serem apresentados pelos interessados em participar da presente disputa licitatória.

Tais fatores omissos fatalmente acarretarão a frustração do certame licitatório em epígrafe, até porque o objeto licitado não pode conter obscuridades ou imprecisões.

Por essa razão, deve o edital ser urgentemente revisado, para que as informações ora solicitadas, cruciais à definição da participação de licitantes e à oferta de propostas, sejam devidamente esclarecidas a bem do interesse público, do julgamento objetivo e da lisura do presente procedimento.

II.4. Ausência de Divulgação do Estudo Técnico Preliminar – Informações Necessárias – Transparência dos Atos Administrativos

Assim dispõe a Lei nº 14.133/2021 acerca da obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar – ETP na fase preparatória do certame licitatório:

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR que caracterize o interesse público envolvido;”

(...)

§ 1º O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS, E JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA DA ESCOLHA DO TIPO DE SOLUÇÃO A CONTRATAR;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.”

Nesse contexto, considerando que o ETP (Estudo Técnico Preliminar) não se encontra anexado ao edital, bem como não publicado ao acesso dos interessados em participar do presente certame, devem essas respeitadas autoridades, ou DISPONIBILIZAREM o conteúdo do ETP, ou prestarem, minimamente, as seguintes informações:

- (i) **por que o ETP não integra o edital expedido por essa entidade municipal contrariando a Lei nº 14.133/2021?**

- (ii) **O ETP foi elaborado diretamente pelo setor técnico dessa Prefeitura? Quem foram os responsáveis (servidores e respectivos cargos desempenhados nessa municipalidade)? Quais as páginas do processo administrativo interno de licitação onde o ETP se encontra localizado, de molde a ser possível obter, posteriormente, cópias deste instrumento prévio e obrigatório após a finalização do procedimento licitatório?**

Ademais, conforme § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021:

§ 1º **O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo DEVERÁ EVIDENCIAR O PROBLEMA A SER RESOLVIDO E A SUA MELHOR SOLUÇÃO, DE MODO A PERMITIR A AVALIAÇÃO DA VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA DA CONTRATAÇÃO**, e conterá os seguintes elementos:

(...) V - levantamento de mercado, que consiste na **ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS**, e **JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA DA ESCOLHA DO TIPO DE SOLUÇÃO A CONTRATAR**;

Nesse sentido, **não consta do edital o levantamento das alternativas possíveis do mercado**, comparando-as para então se decidir pela mais viável. Em suma, não foram, ao que tudo indica, analisadas as alternativas possíveis do mercado para a solução escolhida como obrigatória, o que torna o edital em comento IRREGULAR por descumprir determinação legal impositiva.

Mais ainda, não consta justificativa técnica e econômica da solução disposta no Anexo I em comparação às demais alternativas existentes por meio de pesquisas e análises comparativas. Nestes termos, a ora Impugnante conhece a seriedade desses agentes e acredita firmemente na modificação das especificações técnicas, **de molde a se excluir do objeto licitado exigências restritivas e específicas de uma única solução informatizada disponível no mercado.**

Ao propiciar que o objeto do presente certame seja fornecido por mais de uma empresa, é indiscutível que a competitividade aumentará e por isso entende-se que a presente impugnação será devidamente apreciada e apurada para que o edital ora contestado seja reformulado de molde a não pairarem quaisquer dúvidas quanto à observância dos Princípios da Legalidade e da Igualdade entre os licitantes.

II.5. Da Ausência de Determinação precisa de Quantitativos e Locais de Visita

Da análise do edital, depreende-se que o objeto da licitação em epígrafe encontra-se descrito de forma imprecisa no que diz respeito à quantidade de uma série de obrigações constantes do Anexo I.

Para fins de execução do objeto, a licitante a ser contratada precisará cumprir com uma série de obrigações, abaixo transcritas para facilitar a visualização desses Eminentes Julgadores:

“4.34.19. DEVERÃO SER REALIZADAS VISITAS AOS PRINCIPAIS ESCRITÓRIOS DE CONTABILIDADE DO MUNICÍPIO PARA TREINAMENTO E CAPACITAÇÃO DOS SEUS FUNCIONÁRIOS NA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA APÓS A IMPLANTAÇÃO. Estas visitas deverão ser realizadas pelo corpo técnico da empresa contratada, de acordo com a relação fornecida previamente pela Prefeitura, nas quais o pessoal técnico da empresa contratada deverá estar acompanhado de um servidor municipal indicado pela Contratante.”

Em primeiro lugar, não há para os licitantes, da leitura do edital e de seus anexos, a percepção concreta da efetiva quantidade de visitas a serem feitas pela futura contratada aos escritórios de contabilidade e, muito menos, quantos destes escritórios situados em Barra Mansa são considerados como “principais”, conforme determinado pelo ato convocatório.

O edital relata que distribuirá a relação dos locais quando da contratação, ou seja, antes da licitação será impossível ao participante formular sua proposta comercial sem saber ao certo quantas visitas serão realizadas, o tempo de tais visitas, as distâncias entre os locais em que se encontram os escritórios, quantos técnicos precisará reservar para atender aquilo que a Prefeitura deseja, quantos dias/meses, dentre outras questões inerentes aos custos a serem despendidos.

Em suma, o edital repassa ao contratado encargos sem ao menos determinar claramente e de modo objetivo aquilo que será realmente utilizado, abrindo-se precedente para o fornecimento de equipamentos/produtos em quantidade e qualidade inferior, fator que afetará o resultado final da licitação uma vez que um dos critérios de julgamento é o menor preço.

Transferir ao licitante a obrigação de mensurar o quantitativo de produtos e equipamentos é por demais subjetivo a uma licitação pública, ainda mais sabendo-se que para a formulação das propostas é extremamente necessário que se saiba de antemão o número de equipamentos/produtos e de visitas que precisarão ser realizados pela empresa a ser contratada.

Note-se que o contrato é vultoso de modo que a empresa contratada não poderá ofertar proposta que posteriormente, pela falta de clareza do edital, se torne inviável economicamente e resulte em penalidades e multas administrativas. O risco comercial, ainda mais para um negócio do vulto do objeto licitado, é muito grande. Isso somente afasta empresas e prejudica a seleção da proposta mais vantajosa.

Há que se ressaltar que a necessária descrição do objeto licitado pode inclusive ser extremamente benéfica, pois certamente sabendo aquilo que realmente será preciso para os serviços licitados, as empresas participantes cotarão propostas mais vantajosas, retirando-se excessos desnecessários que não precisariam ser embutidos no valor a ser ofertado.

Em suma, da análise do exposto, depreende-se que o objeto da licitação em epígrafe encontra-se descrito de forma insuficiente e inadequada, o que poderá acarretar na frustração do certame licitatório em epígrafe.

Com efeito, de forma a evitar a frustração do processo licitatório sob análise e adequando-se aos preceitos da Lei de Licitações, **deve esse órgão incluir a devida indicação da quantidade de visitas aos escritórios de contabilidade, quais são os principais escritórios e seus endereços e contados (se o órgão não possui é porque o edital encontra-se sem projeto básico e a definição completa daquilo que se pretende licitar).**

Lembre-se que a descrição minuciosa do objeto do edital como forma de resguardar a Administração Pública e garantir a validade das licitações foi assim analisada pelo renomado autor Marçal Justen Filho¹:

“A descrição do objeto da licitação contida no edital não pode deixar margem a qualquer dúvida nem admite complementação a posteriori. ENTRE A OPÇÃO DE UMA DESCRIÇÃO SUCINTA E UMA DESCRIÇÃO MINUCIOSA, NÃO PODE HAVER DÚVIDA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: TEM DE ESCOLHER A DESCRIÇÃO COMPLETA E MINUCIOSA. SE A DESCRIÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO NÃO FOR COMPLETA E PERFEITA, HAVERÁ A NULIDADE, NOS TERMOS ADIANTE APONTADOS.”

¹ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 7ª edição, Dialética, São Paulo– p.401.

Diante disso, não restam dúvidas quanto à obrigatoriedade da inclusão da completa descrição do objeto da licitação no instrumento convocatório como forma de atender aos interesses da Administração e às determinações da Lei nº 8.666/93.

A Impugnante espera que esse órgão com seu habitual bom senso altere o objeto do edital, incluindo as descrições necessárias à segurança desse órgão, bem como ao regular prosseguimento do presente processo licitatório.

II.6. Exigência de documento de habilitação sem previsão legal (restrição à competição)

Os itens 10.6.5.2. e 10.6.5.3. do edital exigem como condição de habilitação aos licitantes a comprovação, por meio de declaração, de que no momento da assinatura do contrato com essa municipalidade, possuirá o registro dos softwares no INPI comprovando sua propriedade, juntamente com certificado de registro Federal da desenvolvedora ou direito de comercialização:

“10.6.5.2 – Declaração que no momento da assinatura do contrato possuirá registro no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), comprovando ser legítima proprietária dos Sistemas ofertados, juntamente com o Certificado de Registro Federal da Desenvolvedora/Proprietária ou direito de comercialização, para fins de celebração do contrato, com o propósito de se afastar o risco da violação a direitos autorais.

10.6.5.2.1 – Poderá ser apresentada, exemplificativamente:

- carta de autorização;
- carta de solidariedade;
- instrumento jurídico equivalente que comprove o direito de comercialização e suporte.

10.6.5.2.2 – A licitante vencedora deverá apresentar, obrigatoriamente, no momento e para a assinatura contratual:

- contrato de licença averbado no INPI; ou
- contrato de comercialização acompanhado de registro no INPI ou entidade idônea (ex.: ABES).

Além disso, exige que a licitante vencedora apresente, no ato de assinatura do ajuste decorrente do presente certame: o contrato de licença averbado no INPI ou contrato de comercialização acompanhado de registro no INPI ou entidade idônea (ABES).

Porém, constata-se que tais exigências são completamente descabidas e irregulares, posto que inserem na órbita dos requisitos de qualificação técnica e, pior ainda, como requisito de contratação uma série de

documentos que, além não possuírem previsão normativa para serem exigidos como obrigatórios em licitações, são ilegais como condicionantes à contratação pública de sistemas informatizados.

Veja-se, inclusive, que tal exigência NÃO consta dos editais dessa natureza há décadas, sendo um inovação sem respaldo legal.

A propósito, a comprovação de registro dos softwares no INPI é indevida posto que, primeiramente, não se refere à qualificação técnica do licitante, mas, sim, ao produto, o que extrapola as comprovações da fase de habilitação que se destina a examinar a regularidade e qualificação do LICITANTE e não de seu objeto, o qual é, por sua vez, avaliado na fase de proposta e amostra.

Em segundo, é sabida a inexistência oficial e legal de um conselho ou entidade representativa da área de informática no país, ou seja, o INPI não possui caráter legal como órgão representante das empresas de informática, sendo o registro em questão destinado a patente de marcas, ou seja, ato meramente facultativo e não regido por lei especial, razão pela qual jamais poderia ser exigida como condição de habilitação em licitação pública.

Inexiste legislação especial que obrigue o registro de softwares no INPI, sendo uma opção do fabricante e não uma imposição legal. No regime jurídico brasileiro, o programa de computador é protegido pela Lei nº 9.609/1998, sob disciplina autoral, e o registro perante o INPI possui natureza facultativa e declaratória, não constitutiva do direito. O próprio INPI afirma expressamente que o registro de software é “facultativo e meramente declaratório”, servindo como reforço de segurança jurídica, mas não como requisito indispensável para existência da proteção autoral.

O Tribunal de Contas de São Paulo, por exemplo, já avaliou tal questão de forma reiterada:

“2.1 O Instituto de Previdência Municipal de Estrela D’Oeste - IPREM pretende a contratação de locação de softwares nas áreas de contabilidade pública, folha de pagamento e suporte técnico.

No entanto, o instrumento convocatório elaborado merece correção, a fim de se amoldar às diretrizes da legislação de regência e à jurisprudência desta Corte.

2.2 De início, concernente à exigência de registro dos sistemas licitados junto ao INPI – Instituto Nacional de Propriedade Industrial, entendo haver potencial restritivo à ampla participação de interessados.

Com efeito, o **REGISTRO JUNTO AO INPI – INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL É UMA FACULDADE DO FORNECEDOR DO SOFTWARE E NÃO UMA OBRIGAÇÃO LEGAL IMPOSTA ÀS EMPRESAS DESSE SEGMENTO DE MERCADO.**

EXIGI-LO DOS LICITANTES REFLETE UM OBSTÁCULO À COMPETIÇÃO, PODENDO RESULTAR NA ESCOLHA DE UMA PROPOSTA QUE NÃO SEJA A MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO.” (TC-013522.989.18-5)

“Porém, como expus quando do julgamento do mencionado processo TC-1282.989.12-8, EXIGIR QUE OS PROPONENTES COMPROVEM SER OS LEGÍTIMOS PROPRIETÁRIOS DO SOFTWARE AFASTA DO CERTAME EMPRESAS QUE, EMBORA NÃO SEJAM TITULARES DA PROPRIEDADE IMATERIAL, TÊM DIREITOS PATRIMONIAIS A ELA INERENTES, COMO A COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS E A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO.

Desse modo, A REPRESENTAÇÃO, NESSE ASPECTO, PROCEDE EM PARTE, NÃO PARA EXCLUIR A EXIGÊNCIA DE PROVA DE REGISTRO NO INPI, MAS PARA PASSAR A ACEITAR, POR QUALQUER INSTRUMENTO JURÍDICO IDÔNEO, PROVA DO DIREITO DE COMERCIALIZAÇÃO DO SISTEMA PROPOSTO E DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO.” (Processo TC-000626/989/17-2)

O mesmo entendimento se deu no Tribunal de Contas de Santa Catarina e no Tribunal de Contas de Minas Gerais:

“(…) E mesmo assim, NEM MESMO O REGISTRO NO INPI SERIA EXIGÍVEL, POSTO QUE A PRÓPRIA LEI O TOMA FACULTATIVO, de modo que eventuais declarações de propriedade emitidas por tais entidades (ABES, SUCESU) servem, quando muito, como papel de rascunho, não possuindo qualquer validade jurídica para o fim de provar propriedade sobre softwares.

É INACEITÁVEL QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OUTORGUE A TAIS ÓRGÃOS TAMANHA IMPORTÂNCIA, CONFERINDO-LHES PODERES DE DECLARAR A PROPRIEDADE INTELECTUAL SOBRE SOFTWARES, INDO DE ENCONTRO À PRÓPRIA LEGISLAÇÃO FEDERAL AO CONFERIR VALIDADE PARA REGISTRO EXTRALEGAL DE SISTEMA DE INFORMÁTICA.

(…)

É MISTER, PORTANTO, QUE ESSE TRIBUNAL DETERMINE A EXCLUSÃO DE TAIS CONDIÇÕES DO TEXTO EDITALÍCIO, pois de modo contrário se estaria criando grave precedente para utilização em editais futuros. (…)
No caso dos profissionais da área de informática, a atividade preponderante por eles desenvolvida é a utilização e/ou desenvolvimento de sistemas e aplicativos para serem empregados em computadores ou outros meios eletrônicos. Portanto, a exigência contida na parte final do item 6.2.4 do edital extrapola a previsão legal inscrita no inciso I do art. 30 da Lei nº 8.666/93, uma vez que AS ATIVIDADES PROFISSIONAIS DA ÁREA DE INFORMÁTICA NÃO POSSUEM CONSELHOS PROFISSIONAIS QUE AS REGULEM OU FISCALIZEM.”
(REP-10/00758432)

DENÚNCIA. REFERENDO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GESTÃO PÚBLICA. DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE QUE OFERTAVA SOFTWARE DE PROPRIEDADE DE OUTRA EMPRESA. CLÁUSULA QUE NÃO CONSTAVA NO EDITAL.
(…)

A EXIGÊNCIA DO REGISTRO DO SOFTWARE NO INPI, COMO ÚNICA FORMA PREVISTA NO EDITAL PARA OS DIREITOS AUTORAIS SEREM RESGUARDADOS, RESTRINGE INDEVIDAMENTE A COMPETITIVIDADE DO CERTAME, POR EXCLUIR AS EMPRESAS QUE, EMBORA NÃO SEJAM TITULARES DA PROPRIEDADE

INTELLECTUAL E AUTURAL, POSSUEM O DIREITO DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO SOFTWARE. (Denúncia n. [1084359](#)).

Dessa forma, resta evidenciada a irregularidade da exigência de apresentação de declaração de futura obtenção ou de comprovação ligada ao registro dos softwares no INPI como condição de habilitação em licitações ou como requisito para assinatura de contrato.

Como se não bastasse, a Lei nº 14.133/2021 não respalda tais requisitos como passíveis de serem exigidos para fins de avaliação da qualificação técnica dos licitantes na fase de habilitação:

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

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do [§ 3º do art. 88 desta Lei](#);

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.”

Com efeito, nota-se que a Lei nº 14.133/2021 claramente limitou as exigências quanto à qualificação técnica dos licitantes, vedando expressamente a fixação de requisitos não expressamente dispostos em lei e desnecessários aos fins da licitação e da execução do objeto licitado.

Assim, não pode o agente público incluir no rol de documentação de habilitação uma comprovação que não aquela expressamente disposta na lei, sob pena de restar nulo todo o procedimento em face de vício insanável que afronta o Princípio da Legalidade.

Por consequência lógica, o edital não está autorizado a requerer dos licitantes uma exigência de qualificação técnica não prevista em Lei, como é o caso de uma declaração de obtenção futura de registro no INPI ou ainda do certificado de FEDERAL de registro dos sistemas. Não há legislação específica que ampare tal exigência. E nem se alegue a possibilidade de se aplicar o § 6º do art. 17 da Lei 14.133/2021 uma vez que **o INPI não é entidade acreditada pelo INMETRO.**

Trata-se, portanto, de inovação feita por esse órgão licitante, mas que não é permitida pela lei. Por isso, inexistente qualquer razão de ordem técnica ou legal que possa admitir a permanência das exigências ora impugnadas. Segundo a jurisprudência:

“(…) É QUE ANALISANDO PERFUNTORIAMENTE A MATÉRIA, O “FUMUS BONI JURIS” ENCONTRA-SE PRESENTE, HAJA VISTA QUE A IMPETRANTE FORA DESCREDENCIADA DO CERTAME, TENDO EM VISTA A OBRIGATORIEDADE, CONSTANTE NO EDITAL (ITEM 7.4.4), DO REGISTRO DO SEU EQUIPAMENTO E RESPECTIVO SOFTWARES NO INPI, O QUE NÃO SE AFIGURA, “A PRIMA FACIE”, CORRETA. (...) Por tais razões, diante das premissas traçadas, eis que NÃO SE MOSTROU RAZOÁVEL A EXIGÊNCIA CONTIDA NO ITEM 7.4.4 DO EDITAL, QUE INIBIU A PARTICIPAÇÃO DO CERTAME DAQUELES QUE NÃO POSSUEM REGISTRO DO EQUIPAMENTO LICITADO E RESPECTIVO SOFTWARES NO INPI, FATO ESSE QUE EM NADA PREJUDICA A QUALIDADE DO OBJETO, [...].” (Grifo nosso). (Processo nº 999.2007.000079-2/001 -Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba).

Também o Tribunal de Contas da União se manifestou a respeito:

“Habilitação: É VEDADA A INCLUSÃO, EM EDITAIS DE LICITAÇÃO, DE CLÁUSULAS QUE OBRIGUEM O LICITANTE A POSSUIR REGISTRO DE MARCA NO INPI COMO CRITÉRIO ELIMINATÓRIO DO CERTAME. TCU - Acórdão 173/2006 – Plenário

Acórdão....ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

...9.2. determinar ao CINDACTA I que **SE ABSTENHA DE INCLUIR EM EDITAIS DE LICITAÇÕES CLÁUSULAS QUE IMPONHAM À LICITANTE OBRIGAÇÃO DE POSSUIR REGISTRO DE MARCA NO INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INTELECTUAL - INPI COMO CRITÉRIO ELIMINATÓRIO DO CERTAME, ATRIBUINDO A TAL EXIGÊNCIA, QUANDO NECESSÁRIA, O CARÁTER DE CRITÉRIO CLASSIFICATÓRIO;**” (Grifo nosso).

Desse modo, nota-se claramente que as exigências ora contestadas, além de não coadunarem com as disposições legais pertinentes, constituem-se em requisito desnecessário à comprovação da aptidão do licitante para a execução do objeto licitado ou para assinatura de contrato, devendo serem de plano excluídas do edital, sob pena de nulidade da licitação.

II.7. Vedação à participação em consórcio

O edital, em seu item 6.4.3. estabelece vedação à participação de empresas reunidas em consórcio no Pregão Eletrônico a ser realizado:

“6.4 – Não poderão disputar esta licitação:

(...)

6.4.3 – Empresa, isoladamente ou **em consórcio**, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;”

Todavia, tal restrição não se mostra juridicamente válida, pois não está acompanhada de justificativa técnica concreta que demonstre prejuízo à execução do objeto, configurando, na prática, restrição indevida à competitividade do certame, em afronta aos princípios previstos na Lei nº 14.133/2021, especialmente os da isonomia, competitividade e busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Nos termos do art. 15 da Lei nº 14.133/2021, a participação de empresas em consórcio constitui modalidade expressamente admitida pelo ordenamento jurídico, sendo certo que eventual vedação deve ser devidamente motivada no processo administrativo, mediante demonstração concreta de que tal forma de participação prejudicaria a execução do contrato.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas é absolutamente pacífica nesse sentido, reconhecendo que a decisão de permitir ou vedar consórcios situa-se no âmbito da discricionariedade administrativa, porém deve ser obrigatoriamente motivada, sob pena de restrição indevida à competitividade. O próprio Tribunal de Contas da União firmou entendimento de que: (i) a vedação à participação de consórcios deve ser expressamente justificada no processo licitatório; (ii) em licitações envolvendo objetos complexos ou de grande vulto, a admissão de consórcios amplia a competitividade e aumenta a probabilidade de obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Da mesma forma, o silêncio ou a ausência de motivação técnica específica para a vedação de consórcios viola o dever de motivação dos atos administrativos e compromete a competitividade do certame. Assim, a vedação genérica constante do edital mostra-se incompatível com o regime jurídico das contratações públicas.

E no caso concreto, a vedação editalícia revela-se ainda mais inadequada diante das características do objeto licitado. Trata-se de contratação de solução tecnológica abrangente para gestão pública municipal, envolvendo o licenciamento de diversos sistemas informatizados integrados de gestão pública; a implantação e parametrização dos sistemas; a prestação de serviços de suporte técnico continuado; a manutenção corretiva e evolutiva; o atendimento simultâneo às demandas da Prefeitura Municipal, da Câmara Municipal, da PREVIBAM e do SAAE e uma operação contratual com possibilidade de duração de até 10 (dez) anos cujo valor anual estimado supera um milhão de reais.

E isso sem falar nas especificações técnicas descritas em centenas de funcionalidade nos Anexos I e II, ou seja, trata-se de contratação altamente complexa sob os aspectos tecnológico, operacional e econômico, sendo certo que no mercado de tecnologia da informação aplicada à gestão pública é amplamente reconhecido que diferentes empresas possuem expertises especializadas em determinados módulos ou áreas funcionais.

Nesse contexto, a possibilidade de formação de consórcios permite a composição de soluções tecnológicas mais robustas, reunindo empresas que dominam diferentes áreas do sistema de gestão pública. E neste caso, ao impedir tal associação, o edital acaba por afastar potenciais participantes altamente qualificados, reduzindo artificialmente o universo competitivo.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece expressamente que a participação em consórcio é especialmente recomendável quando o objeto licitado envolve grande vulto ou elevada complexidade técnica, justamente porque possibilita a soma de capacidades técnicas distintas e aumenta a competitividade do certame.

Esse entendimento também é reiterado no âmbito dos Tribunais de Contas estaduais, que reconhecem que a vedação genérica à participação de consórcios sem justificativa concreta representa restrição indevida à competitividade da licitação. Portanto, no presente caso, a própria natureza do objeto evidencia que a participação em consórcio não apenas é possível, como tecnicamente recomendável.

E não procede eventual argumento de que a participação em consórcio poderia comprometer a execução do objeto ou dificultar a gestão contratual. Isso porque a legislação estabelece mecanismos suficientes para garantir a segurança da Administração, tais como a responsabilidade solidária das empresas consorciadas perante a Administração; a indicação de empresa líder do consórcio; a possibilidade de exigência de comprovação de qualificação técnica proporcional à participação de cada consorciada; e a definição clara das responsabilidades de cada integrante.

Assim, sob a ótica jurídica e operacional, o consórcio se apresenta perante a Administração **como uma única entidade contratual**, plenamente capaz de assumir as obrigações decorrentes do contrato administrativo. Ademais, não há qualquer evidência de que a execução por duas empresas tecnicamente qualificadas possa comprometer a execução do objeto. Ao contrário, a experiência prática demonstra que a cooperação entre empresas especializadas frequentemente resulta em **soluções tecnológicas mais completas e eficientes**.

Ao impedir a participação de empresas em consórcio sem apresentar justificativa técnica idônea, o edital acaba por restringir indevidamente o universo de licitantes aptos a participar do certame violando os princípios da licitação pública, especialmente: competitividade; isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa.

Portanto, a vedação constante do edital revela-se desproporcional e injustificada, devendo ser revista pela Administração Municipal licitante e/ou ao menos justificada conforme determinado em norma.

II.8. Da Ausência de Informações Imprescindíveis

O edital, ao tratar das obrigações a serem cumpridas pelo futuro contratado, não menciona o tamanho dos bancos de dados para conversão, bem como não informa a linguagem de programação, o que dificulta extremamente a elaboração da proposta comercial, até porque exige-se o prazo de 90 (noventa) dias ao contratado para finalização do procedimento de conversão.

Segundo Plenário do TCE-SP, em Sessão de 13/04/2022, nos autos do TC-006827.989.22-9, por meio de voto lavrado pelo e. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, transcrito, em parte, na sequência:

[...] 2.7 Concernente aos serviços de conversão e migração de dados, ENDOSSO A MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE ESPECIALIZADA DE ATJ, NO SENTIDO DE QUE O ATO CONVOCATÓRIO CARECE DE 'INFORMAÇÕES TÉCNICAS ACERCA DO BANCO DE DADOS EXISTENTE, SUA ARQUITETURA, VOLUME DE DADOS, ENTRE OUTROS, NECESSÁRIOS PARA A ADEQUADA FORMULAÇÃO DAS PROPOSTAS PELOS LICITANTES'. DESTARTE, NECESSÁRIO QUE A ADMINISTRAÇÃO PASSE A DISPONIBILIZAR EXPRESSAMENTE TAIS ELEMENTOS NO ATO CONVOCATÓRIO.

Em outra decisão assim se manifestou o TCE-SP nos autos do TC-018514.989.19-3:

"9. Em relação à migração dos dados, entendemos que, MAIS UMA VEZ, ASSISTE RAZÃO AO REPRESENTANTE, POIS O EDITAL DEVE INDICAR, ALÉM DAS INFORMAÇÕES RECLAMADAS, O FORMATO DOS ARQUIVOS DE DADOS QUE SERÃO FORNECIDOS, OS CADASTROS E INFORMAÇÕES QUE SERÃO "MIGRADOS", COM OS RESPECTIVOS VOLUMES (QUANTIDADE DE REGISTROS E TAMANHO DOS ARQUIVOS), informando ainda se o Contratante fornecerá ou não dicionário de dados, modelo entidade-relacionamento e eventuais outras informações que se acharem disponíveis. Já quanto à integração com outros sistemas pré-existentes, deve a Representada informar explicitamente quais são eles e o tipo e a finalidade da integração esperada. Assim, entendemos que a crítica é procedente.

(...)

Ante o exposto, VOTO PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO subscrita por (...), DETERMINANDO QUE A PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ SE DIGNE A REALIZAR AMPLA REVISÃO DE SEU EDITAL, COM A FINALIDADE DE:

(...)

d) ESCLARECER O FORMATO E VOLUME DE DADOS PARA CONVERSÃO, COM INFORMAÇÕES SOBRE BANCO DE DADOS, AMBIENTE OPERACIONAL E SISTEMAS;"

Diante disso, devem ser divulgadas as informações a respeito do tamanho dos bancos de dados para conversão, bem como não a linguagem de programação.

II.9. Da Não Indicação do Índice de Reajuste Anual dos Valores Contratados

Assim dispõe a Cláusula 7ª da Minuta de Contrato integrante do edital (Anexo VI):

“CLÁUSULA SÉTIMA - REAJUSTE (art. 92, V)

PARÁGRAFO PRIMEIRO: Os preços inicialmente contratados são fixos e irremovíveis no prazo de um ano contado da data do orçamento estimado, em __/__/__ (DD/MM/AAAA).

PARÁGRAFO SEGUNDO: Após o interregno de um ano os preços iniciais poderão ser reajustados, mediante a aplicação, pelo contratante, do índice _____ (indicar o índice a ser adotado), exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade.”

Diante disso, constata-se que o edital não estabeleceu qual será o índice de reajustamento a ser aplicado aos preços ajustados após o interregno de um ano do contrato, caso ele venha a ser prorrogado.

Nestes termos, tal omissão deve ser sanada, uma vez que o licitante para composição de sua oferta precisa ter conhecimento prévio das condições econômicas que vigorarão durante a vigência do contrato a ser celebrado, sendo importante ressaltar que a depender do índice a ser adotado o proponente poderá esperar maior ou menor reposição das perdas inflacionárias.

III - DO PEDIDO

Por todo o exposto e diante das justificativas aqui apontadas, bem como cientes da seriedade desse prestigiada Prefeitura, **REQUER SEJA A PRESENTE IMPUGNAÇÃO JULGADA PROCEDENTE**, em respeito à legalidade e, principalmente visando a tão almejada ampliação da competitividade para seleção da proposta mais vantajosa.

Pede deferimento.

Barra Mansa, 18 de maio de 2026.

GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS



Blumenau, 18 de maio de 2026

(Assinatura do representante legal)

Nome: Diogo Pereira Ferreira

Cargo: Gerente de Contas

CPF: 104.593.657-03

RG: 13233971-4 - IFP/RJ.