

Ao Ilustríssimo(a) Senhor(a) Pregoeiro(a) Oficial do Município de Chuvisca/RS

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 017/2026
Processo administrativo nº 197/2026

ABASE SISTEMAS E SOLUÇÕES LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 93.088.649/0001-97, com sede na Rua Rio Grande, nº 55, Bairro Planalto, no Município de Três de Maio/RS – 98910-000, por intermédio de seu procurador, **JERÔNIMO MINETTO FRANCO**, brasileiro, solteiro, advogado, inscrito no CPF sob o nº 023.412.130-06, residente e domiciliado na Rua Professor Álvaro Alvim, nº 167, Bairro Rio Branco, Porto Alegre/RS, CEP 90420-020, Telefone (55) 99604-5142, endereço de e-mail: jeronimo_mf@hotmail.com, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL
com Pedido de Suspensão do Certame

em face do **Edital – Pregão Eletrônico nº 017/2026**, promovido pelo Município de Chuvisca/RS, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 01.610.869/0001-10, com sede à Avenida 28 de Dezembro, 3365, Chuvisca - RS, 96193-000, de acordo com os fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

1. DO CABIMENTO E TEMPESTIVIDADE

A respeito do cabimento e tempestividade, o caput do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que:

“qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame”.

O texto legal acima referido também é trazido no edital em comentário, especificadamente no item 12.1, que prevê o protocolo da impugnação exclusivamente por meio da plataforma do Portal de Compras Públicas.

Dessa forma, tendo em vista que a data de abertura da sessão pública está marcada para o **dia 8 de setembro de 2026**, e será realizada no site www.portaldecompraspublicas.com.br, verifica-se tempestiva a presente impugnação datada e protocolada até às 23h59min do dia 2 de setembro de 2026.

2. BREVE SÍNTESE DOS FATOS

O Município de Chuvisca/RS publicou edital de licitação para **“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO, IMPLANTAÇÃO, MIGRAÇÃO DE DADOS, PARAMETRIZAÇÃO, CUSTOMIZAÇÃO, TREINAMENTO DE USUÁRIOS, SUPORTE TÉCNICO, MANUTENÇÃO ADAPTATIVA E EVOLUTIVA, BEM COMO LICENCIAMENTO DE USO DE SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL TIPO MENOR PREÇO GLOBAL”**, com sessão pública prevista para o dia 08/09/2026.

Ocorre, contudo, que o instrumento convocatório apresenta irregularidades que violam princípios administrativos fundamentais, como os da legalidade e da competitividade. O edital se afasta das normas legais ao estabelecer condições que dificultam ou restringem a ampla participação de licitantes, além de impor exigências que extrapolam os limites normativos, razão pela qual se apresenta a presente impugnação aos seus termos.

Esclarece-se que esta impugnação não tem o condão de atacar servidores ou a administração, mas sim de apontar vícios que maculam o edital em comento, a fim de readequá-lo conforme os princípios e leis que regem as licitações públicas.

Diante desse cenário, impõe-se a presente impugnação, a fim de que sejam sanadas as ilegalidades identificadas, assegurando-se a observância dos princípios licitatórios e a efetiva competitividade do certame, conforme exposto a seguir, sob pena de representação junto ao Tribunal de Contas do Estado.

3. DOS FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO

3.1. Da ausência de pesquisa de preços individualizada por item/módulo no ETP e TR

Como dito, o presente certame tem por objeto a **contratação de software de gestão pública composto por múltiplos módulos**, destinados a atender diferentes áreas da Administração Municipal e da Câmara Municipal de Vereadores.

Não obstante a diversidade e a especificidade de cada módulo contratado, o edital e o Termo de Referência preveem a precificação de forma global, **sem a discriminação individualizada dos valores correspondentes a cada módulo a ser contratado.**

Tal opção viola o dever de transparência na formação do preço contratual, compromete a realização de eventual equilíbrio econômico-financeiro do contrato e dificulta o controle interno e externo sobre a execução do ajuste, razões pelas quais a cláusula ora impugnada deve ser corrigida.

O item V do Anexo I (Estimativa do Valor da Contratação) apresenta o valor de referência de R\$ 521.500,00, segmentado em apenas 4 (quatro) macro-itens (implantação/migração/treinamento, licença/manutenção/suporte/DataCenter, atendimento presencial e desenvolvimento/customização), sem que conste, nos autos do processo, pesquisa de preços individualizada por módulo do sistema, tal como exigido, para fins de comparabilidade, pelo próprio Anexo IV (Proposta Readequada), que impõe às licitantes a discriminação do preço unitário de cada módulo (item 1.2.1.1 do TR).

A pesquisa de preços realizada apenas de forma global, **sem decomposição por item/módulo, contraria o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e, especificamente, diversos dispositivos do Decreto Municipal nº 1.540/2023**, expressamente invocado pelo próprio item V, 5.1, do Edital como fundamento normativo da estimativa de valor.

Em primeiro lugar, o art. 2º, inciso II, do Decreto define sobrepreço como *"preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço"*, dispositivo que pressupõe, como premissa lógica, a existência de preços de referência por item, sem os quais é impossível

aferir a ocorrência de sobrepreço item a item, tal como o próprio regulamento municipal exige que se verifique.

Isso é extremamente relevante quando o objeto do certame é a contratação de um sistema (modular) de gestão municipal, uma vez que a Administração pode utilizar determinados módulos do sistema e outros não.

Em segundo lugar, o art. 5º do Decreto elenca os parâmetros da pesquisa de preços (composição de custos unitários "do item correspondente" em sistemas oficiais, inciso I; contratações similares, inciso II; e pesquisa direta com no mínimo 3 fornecedores mediante cotação formal contendo "descrição do objeto, valor unitário e total", § 1º, inciso II, alínea "a"), **todos estruturados em torno do levantamento de preços unitários por item, e não de agrupamentos genéricos de módulos heterogêneos**. O art. 6º, por sua vez, exige que o cálculo do preço estimado (média, mediana ou menor valor) incida "sobre um conjunto de três ou mais preços" relativos ao mesmo objeto, o que também pressupõe pesquisa por item, **e não um preço único e agregado para conjuntos de módulos de complexidade absolutamente distinta**.

Agregar, no mesmo macro-item, módulos de 3 requisitos e módulos de mais de 100 requisitos, ou reunir treinamento, atendimento presencial e Data Center na mesma rubrica, torna a comparação com o mercado inviável e sem correspondência real com o objeto efetivamente pesquisado.

Em terceiro lugar, tratando-se de contratação de bem/serviço de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), o art. 8º do Decreto determina que os preços constantes dos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas, publicados pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, sejam utilizados como preço estimado, "salvo se a pesquisa de preços realizada resultar em valor inferior" — obrigação que também pressupõe comparação item a item com os catálogos oficiais de TIC, sem que haja, nos autos, qualquer evidência de cumprimento, tampouco menção no ETP ou no TR.

Por fim, o art. 3º do Decreto exige que a pesquisa de preços seja "*materializada em documento*" contendo, no mínimo, a série de preços coletados (inciso IV), o método estatístico aplicado (inciso V) e a memória de cálculo do valor estimado com os documentos de suporte (inciso VII) — **elementos que, para serem verificáveis pelo controle interno, pelos órgãos de controle externo e pelas próprias licitantes, pressupõem que a pesquisa tenha sido segregada por item**, permitindo identificar a série de preços, o método e a memória de cálculo aplicados a cada módulo, o que inexistia nos autos disponibilizados.

No mesmo sentido, o art. 12, § 4º, da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022, que disciplina as contratações de soluções de tecnologia da informação no âmbito da Administração Pública Federal e serve de referencial para os demais entes federativos, determina que:

"nas licitações por preço global, cada serviço ou produto do lote deverá estar discriminado em itens separados nas propostas de preços, de modo a permitir a identificação do seu preço individual na composição do preço global".

A exigência de discriminação individualizada dos preços não constitui mera formalidade, mas decorre da necessidade de assegurar a transparência na formação do valor contratual, possibilitar a aferição da exequibilidade de cada item e viabilizar o controle sobre a execução do contrato, inclusive para fins de eventual aditamento ou supressão de módulos.

O próprio instrumento convocatório reconhece a possibilidade de que nem todos os módulos contratados sejam efetivamente implantados. Tal previsão torna ainda mais evidente a necessidade de precificação individualizada por módulo, ou seja, **se a Administração pode optar por não implantar determinados módulos, pagando apenas pelos que utilizar, é imprescindível que o valor de cada módulo esteja claramente definido no contrato**. A ausência dessa discriminação inviabiliza o controle sobre o valor efetivamente devido em cada período de execução contratual, abrindo margem para insegurança jurídica e eventuais controvérsias entre as partes.

Não se trata de mera opção metodológica, mas de requisito essencial à regularidade da contratação. Sem a individualização dos preços, resta inviabilizada a verificação objetiva da correspondência entre o serviço efetivamente prestado e a remuneração paga, em afronta aos princípios da transparência, da economicidade e do controle.

É fato notório, ademais, que os municípios possuem realidades administrativas distintas, com diferentes níveis de informatização e demandas específicas, veja-se por exemplo que há entes que utilizam múltiplos fornecedores de sistemas, outros que possuem soluções próprias para determinados serviços e outros que demandam apenas parte dos módulos ofertados. Nesse contexto, a formação de preço não pode ser tratada de forma global e genérica, como se o objeto fosse indivisível, exigindo, ao contrário, análise pormenorizada e segmentada, módulo a módulo, de modo a refletir com fidelidade a efetiva demanda da Administração.

A previsão editalícia que fixa apenas um valor mensal global, desacompanhado da decomposição por módulo, desconsidera essa realidade e compromete a própria lógica da contratação por demanda, reconhecida no próprio instrumento convocatório.

A ausência de preços individualizados no Estudo Técnico Preliminar permite, ainda, que as empresas participantes pratiquem o chamado jogo de planilha, elevando os preços de módulos essenciais e reduzindo artificialmente os preços de módulos que talvez nem sejam contratados. Por exemplo, o módulo de "Contabilidade" poderia ser cotado por R\$ 4.000,00 mensais, enquanto o módulo de "Marcas e Sinais" seria cotado por R\$ 100,00 mensais, sem que exista qualquer parâmetro de referência capaz de indicar se há ou não distorção artificial entre os preços unitários.

O Tribunal de Contas da União, em seu Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação, alerta que a estimativa de preços inadequada está na raiz de problemas como o sobrepreço e o ato antieconômico, irregularidades graves que podem afetar a gestão dos recursos públicos e ensejar a responsabilização dos servidores envolvidos nos processos de contratação e de gestão contratual. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, ao apreciar diversas representações formuladas em face de objeto idêntico (ausência de pesquisa de preços individualizada), orienta que o órgão refaça a pesquisa de preços a fim de realizar correto levantamento de mercado e estimativa do valor da contratação por item.

O próprio Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul reconhece a relevância da matéria, inclusive em Informação Técnica elaborada pelo Centro Especializado em Auditoria de Tecnologia da Informação¹ (CETI/TCE-RS), envolvendo representação relativa a certame de contratação de Sistema de Gestão Municipal, o Tribunal recomendou expressamente ao gestor responsável que, "***nas próximas***

¹ Processo nº 07220-0200/26-4

contratações de Sistemas de Gestão Municipal - SGM, realize a pesquisa de preços mais detalhada, conforme recomendado na Cartilha de Orientações Técnicas para a Contratação de Sistema de Gestão Municipal" (Versão 2, fevereiro/2026), publicada pelo próprio TCE-RS especificamente para orientar os municípios gaúchos na contratação desse tipo de solução.

Diante do exposto, **requer-se a correção do edital e do Termo de Referência para que todos os módulos e serviços objeto da contratação sejam precificados individualmente, com a indicação expressa do valor correspondente a cada item na composição do preço global**, em conformidade com o art. 12, § 4º, da IN SGD/ME nº 94/2022, com os arts. 3º, 5º, 6º e 8º do Decreto Municipal nº 1.540/2023 e com os princípios da transparência, da isonomia e da publicidade previstos na Lei nº 14.133/2021, mediante a juntada aos autos da pesquisa de preços segregada por item/módulo, compatível com a estrutura de preços exigida no Anexo IV, sob pena de nulidade da estimativa de valor da contratação.

3.2. Da ilegalidade na fixação do termo inicial do reajuste de preços

A fim de se manter o equilíbrio econômico-financeiro das contratações públicas e tornar justa a remuneração da contratada, nos contratos contínuos é necessário que periodicamente os valores dos contratos celebrados entre a Administração Pública e seus fornecedores sejam atualizados para refletir a variação efetiva dos custos.

O item 21.1 do edital prevê que o reajuste em sentido estrito somente poderá ser concedido após 12 (doze) meses da apresentação da última proposta comercial, senão vejamos:

21.1. É facultado o reajuste em sentido estrito, a pedido da contratada, contemplando a variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou o índice oficial que vier a substituí-lo, após 12 (doze) meses **da apresentação da última proposta comercial**;

Tal redação contraria o art. 6º, inciso LVIII, c/c o art. 25, § 7º, e o art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, **os quais fixam que o termo inicial da periodicidade do reajuste é a data do orçamento estimado a que a proposta se referir** (ou a data do último reajuste), e não a data da última proposta comercial apresentada pela licitante.

O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133/2021 é categórico ao determinar que:

"Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, **com data-base vinculada à data do orçamento estimado** e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos." (Grifou-se).

Assim, a norma esclarece que não basta prever o índice de reajustamento, **é obrigatória também a indicação da data-base, vinculada à data do orçamento estimado**. A omissão quanto a esse elemento essencial compromete a segurança jurídica do contrato, pois sem a fixação de uma data-base do orçamento, irá gerar margem para interpretações divergentes e eventual prejuízo ao Erário ou ao contratado.

Ademais, o Edital tampouco identifica qual seria a "data do orçamento estimado", omissão que impede a licitante de calcular corretamente o marco inicial de incidência do índice de reajuste, comprometendo a formulação de preços e violando os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021).

Requer-se a correção do item 21.1, fixando-se a data-base do reajuste na data do orçamento estimado, com a indicação expressa dessa data no Edital ou no Anexo V.

3.3. Da ausência de definição do volume de dados para dimensionamento e precificação do Data Center

O Termo de Referência exige que a Contratada disponibilize, por sua conta, estrutura de Data Center externo (Tier III) para hospedagem de todos os módulos do sistema, cotada como item único e global, que também engloba licença, manutenção e suporte.

Contudo, nem o Edital, nem o ETP, nem o TR informam o volume de dados atualmente armazenado pelo Município, o número de bases a serem migradas, tampouco parâmetros de dimensionamento (armazenamento, processamento, número de conexões simultâneas) que permitam às licitantes estimar com segurança o custo da infraestrutura a ser fornecida.

Tal omissão viola o dever de definição precisa, suficiente e clara do objeto (art. 40, caput, e art. 18, § 1º, incisos I e IV, da Lei nº 14.133/2021), pois impede a formulação de propostas sérias e uniformes, gerando risco de sobrepreço para as licitantes se resguardarem da incerteza, de inexecuibilidade para quem subdimensionar a estrutura, e comprometendo a isonomia entre as participantes.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que **os quantitativos do objeto devem ser calculados em função do consumo e da utilização prováveis**, com base em estimativas do Estudo Técnico Preliminar refinadas no Termo de Referência (art. 6º, inciso XXIII, alínea "a", e art. 40, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021), não sendo admissível que a Administração transfira à licitante o ônus de estimar, por conta própria, parâmetros que só ela, Administração, detém.

O vício aqui apontado já foi enfrentado por Tribunal de Contas do Estado de São Paulo² em situação similar, em edital de licitação que também tratava de contratação de sistema integrado de informática em regime de licença/SaaS, onde o TCE determinou à Administração que deixasse claro, no termo de referência, em qual infraestrutura o sistema seria instalado (da Contratante ou da Contratada), indicando, no primeiro caso, informações a respeito da infraestrutura de que dispõe, ou, no segundo, os requisitos mínimos daquela que deverá ser oferecida, de modo a permitir a adequada formulação de propostas. **O mesmo acórdão determinou que se sanasse a dúvida sobre a existência e o volume de dados a serem convertidos e migrados, sob pena de as licitantes não conseguirem precificar adequadamente os respectivos serviços, e consignou que, confirmado que o objeto envolve o provimento de infraestrutura de Data Center.** Trata-se de entendimento diretamente aplicável ao presente certame, cujo Termo de Referência não especifica a infraestrutura de dados existente.

² (TC-008005.989.23-1)

Requer-se que o Município informe, no mínimo, o volume atual de dados armazenados (em GB/TB), o número de bases, o quantitativo estimado de usuários e a tecnologia do SGBD atualmente utilizado, para fins de dimensionamento do Data Center.

3.4. Da impossibilidade de precificação do treinamento por ausência do quantitativo de servidores/usuários a serem capacitados

Da mesma forma que ocorre com a falta de dimensionamento do volume de dados para o Data Center, não é possível precificar adequadamente o treinamento dos usuários, pois inexiste, em toda a documentação do certame, estimativa do número de servidores ou usuários a serem capacitados, o que impede a licitante de calcular, com segurança, a divisão em turmas, a carga horária necessária e o quantitativo de técnicos que deverá disponibilizar para a execução do serviço.

O item 1.3.3 do TR atribui à própria proponente a definição do número de horas de treinamento por turma/sistema, e o item 4.4 menciona apenas, de forma genérica, "a quantidade de usuários que necessitam acessar os sistemas", sem indicar o número efetivo de servidores, setores ou usuários a serem treinados.

Essa ausência contraria o art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, que exige a estimativa das quantidades como elemento obrigatório do Estudo Técnico Preliminar, bem como o princípio do julgamento objetivo (art. 11), pois cada licitante poderá estimar número de servidores e horas de forma diversa, comprometendo a comparabilidade das propostas.

Requer-se a inclusão, no Edital ou no Termo de Referência, do quantitativo de servidores/usuários por secretaria/módulo a serem treinados.

3.5. Da indefinição do termo inicial do prazo de implantação frente à necessidade de disponibilização da base de dados pelo Município e da ausência de informação sobre o banco de dados atualmente utilizado

Os itens 1.4.1 e 9.4 fixam o prazo de implantação em 150 dias corridos "*contados da assinatura do instrumento contratual*", e os itens 1.5.1 e 9.6 fixam o mesmo prazo para a migração de dados, também a partir da assinatura do contrato.

O que se conclui a partir desses itens é que a licitante tem o prazo de até 150 dias corridos, a contar da assinatura do contrato, para realizar todos os serviços e o sistema estar operacional em todos os setores e áreas da administração.

Entretanto, a execução da migração depende de ato próprio do Município, ou seja, a disponibilização efetiva da base de dados em uso, sem que o Edital estabeleça prazo ou responsabilidade para essa entrega, tampouco preveja a suspensão ou dilação do prazo contratual em caso de mora da própria Administração no fornecimento dos dados.

Essa omissão pode redundar na imputação indevida de atraso à Contratada por fato da própria Contratante, em contrariedade ao princípio da segurança jurídica. Some-se a isso a ausência, em toda a documentação (Edital, ETP e TR), de informação sobre qual o Sistema Gerenciador de Banco de Dados (SGBD) e a tecnologia atualmente empregados pelo Município (o item 1.5 do TR menciona apenas "banco de dados da Administração", sem especificar a tecnologia).

Tal dado é essencial para que as licitantes avaliem a complexidade, os riscos e o custo do processo de extração, transformação e carga (ETL), nos termos exigidos pelo próprio item 9.6 do TR. A ausência dessas informações compromete a definição precisa do objeto (art. 40 e art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021).

Requer-se que o Edital esclareça (i) o marco inicial do prazo de implantação em relação ao efetivo fornecimento da base de dados pelo Município, com previsão de dilação proporcional em caso de mora da Contratante, e (ii) qual o SGBD/tecnologia atualmente utilizado pelo Município.

3.6. Da contradição entre a garantia técnica on-site sem custo adicional e a cobrança, no valor de referência, de item específico de "Atendimento Presencial – 80 Horas"

O item 1.6.5, "e" (reiterado no item 9.10), determina que, caso o problema não seja solucionado por assistência remota, a Contratada deverá realizar atendimento on-site *"sem qualquer ônus"* adicional, arcando com deslocamento, estadia, alimentação e horas do especialista, como parte da garantia contratual.

Todavia, o Anexo V (Estimativa do Valor da Contratação) prevê item autônomo e remunerado de *"Atendimento Presencial – 80 Horas"*, sem que o Edital esclareça se **essas 80 horas se destinam a cobrir os atendimentos on-site de garantia (que, por definição do próprio item 1.6.5, "e", já deveriam ser gratuitos) ou a serviços de natureza distinta.**

Essa indefinição impede que as licitantes precifiquem corretamente suas propostas, gerando risco de dupla cobrança pelo mesmo serviço (*bis in idem*) ou, inversamente, de sobrepreço para compensar a incerteza, em contrariedade ao princípio do julgamento objetivo (art. 11 da Lei nº 14.133/2021).

Requer-se esclarecimento expresso sobre a finalidade e o âmbito de utilização das 80 horas de atendimento presencial cotadas no item 003, e sua compatibilização com a obrigação de garantia gratuita prevista no item 1.6.5, "e".

3.7. Da ausência de publicidade do ato de nomeação da Comissão Especial de Avaliação

O item 1.9.6 do TR estabelece que a avaliação da Prova de Conceito será realizada por *"Equipe Técnica (Comissão Especial de Avaliação), nomeados pelo Prefeito Municipal"*, sem que o Edital faça qualquer referência à portaria ou ato de nomeação dessa comissão, tampouco disponibilize tal documento aos interessados.

A ausência de identificação do ato normativo que constitui a comissão viola o princípio da publicidade e da segregação de funções (art. 5º e art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021), **impedindo que as licitantes verifiquem a legitimidade, a competência técnica e a eventual existência de impedimento ou conflito de interesse dos membros responsáveis por avaliar, de forma subjetiva, o software ofertado.**

O vício não se limita à identificação dos membros da comissão, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme, e reiterada em diversos precedentes, no sentido de que toda a sistemática da prova de conceito deve ser transparente e previamente conhecida pelos licitantes. O Acórdão 1285/2014-TCU-Segunda Câmara já orientava que o edital deve contemplar as condições de entrega da amostra ou

de realização da prova de conceito (data, horário e local), os procedimentos para o exame (roteiro detalhado da avaliação) e os critérios objetivos para a aceitação.

No mesmo sentido, o Acórdão 2401/2019-TCU-Plenário considerou irregular tanto a falta de comunicação efetiva do período de realização da prova de conceito aos demais licitantes quanto a não disponibilização, na internet, dos resultados da avaliação, por afronta aos princípios da publicidade e da transparência.

Sem estarem bem definidas e publicizadas essas etapas e procedimentos, o ato de avaliação da Prova de Conceito fica sujeito a vícios de direcionamento e de discricionariedade indevida, em contrariedade à jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União sobre a matéria.

Requer-se a juntada aos autos do processo licitatório e a divulgação, no mesmo veículo de publicação do Edital, da portaria de nomeação da Comissão Especial de Avaliação, com a identificação de seus membros e sua qualificação técnica.

3.8. Da distorção do critério de aceitação de 90% por módulo quando o módulo possui reduzido número de requisitos (item 1.9.7.2 do Termo de Referência)

O item 1.9.7.2 fixa margem de não atendimento de 10% por módulo na Prova de Conceito. Contudo, há módulos do Termo de Referência com número reduzido de requisitos específicos (3 ou 4 itens), **hipótese em que a margem de 10% resulta, na prática, em exigência de atendimento de 100% dos itens**, uma vez que a reprovação de um único requisito, em módulo de 4 itens, representa 25% de não atendimento, superior ao limite previsto.

Observa-se que os módulos "CARTÃO DE CRÉDITO - PAGAMENTOS" e "ITBI ELETRÔNICO" possuem, respectivamente, apenas 4 e 3 itens de requisitos, e o módulo "MARCAS E SINAIS" possui 9 itens. Conforme apurado pelo Impugnante, também apresentam número reduzido de itens, sujeitos à mesma distorção, os módulos "PIX - PAGAMENTOS" (3 itens), "JUNTA COMERCIAL – INTEGRAÇÃO (Tudo Fácil Empresas)" (4 itens), "eSOCIAL" (3 itens), "GERENCIADOR ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS" (7 itens), "ASSINATURAS ELETRÔNICAS – PROCESSOS DIGITAIS" (8 itens) e "APP – INVENTÁRIO DIGITAL" (6 itens). Some-se a isso que os módulos "CONSULTA UNIFICADA" e "OUVIDORIA COM APP" estruturam seus requisitos em um único item "guarda-chuva" com diversas categorias e subitens, sem que o Edital esclareça se, para fins do percentual de 90% de aderência, cada subitem será contabilizado isoladamente ou se todo o conjunto equivale a um único requisito — o que impede verificar, com segurança, a que universo de itens o percentual de tolerância se aplica em cada módulo.

São pelo menos 12 (doze), dos 55 (cinquenta e cinco) módulos e serviços que compõem o objeto da licitação, os que possuem menos de 10 (dez) requisitos específicos, e que, portanto, na prática, exigem atendimento de 100% dos itens, em vez da margem de tolerância de 10% nominalmente prevista no Edital:

- 2. CONSULTA UNIFICADA
- 8. PIX - PAGAMENTOS
- 9. CARTÃO DE CRÉDITO - PAGAMENTOS
- 11. PROTESTO ELETRÔNICO
- 12. JUNTA COMERCIAL – INTEGRAÇÃO (Tudo Fácil Empresas)
- 14. eSOCIAL

- 21. MARCAS E SINAIS
- 28. GERENCIADOR ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS
- 32. ASSINATURAS ELETRÔNICAS – PROCESSOS DIGITAIS
- 34. ITBI ELETRÔNICO
- 39. APP – INVENTÁRIO DIGITAL
- 41. OUVIDORIA COM APP

No âmbito do próprio Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, a mesma distorção já foi identificada tecnicamente pelo Centro Especializado em Auditoria de Tecnologia da Informação (CETI/TCE-RS)³, ao examinar representação relativa a certame de contratação de Sistema de Gestão Municipal, cujo edital também não previa margem de tolerância para módulos com poucas funcionalidades. Na análise técnica daquele processo, a equipe de auditoria consignou que "**a regra da margem de tolerância para a prova de conceito poderia ser aperfeiçoada, tendo em vista que, de fato, é exigido atendimento total das especificações para os módulos com até 10 (dez) funcionalidades**", reconhecendo, na essência, o mesmo vício de desproporcionalidade ora impugnado.

O mesmo raciocínio se aplica ao presente Edital, cujo critério de 90% de aderência, aplicado indistintamente a módulos de 3, 4 ou mais de 100 itens, **não guarda proporcionalidade com a real relevância de cada requisito nem permite verificar, de forma objetiva e isonomística, se a solução ofertada atende ao interesse público.**

Requer-se a revisão do critério de aceitação, adotando-se parâmetro proporcional ou percentual mínimo compatível com módulos de reduzido número de itens, bem como o esclarecimento expresso de como serão contabilizados, para fins do percentual de aderência, os módulos estruturados em item único com múltiplos subitens (a exemplo dos módulos Consulta Unificada e Ouvidoria com App), de modo a preservar a isonomia entre todos os módulos avaliados.

Requer-se a revisão do critério de aceitação, adotando-se parâmetro proporcional ou percentual mínimo compatível com módulos de reduzido número de itens, de modo a preservar a isonomia entre os módulos avaliados.

3.9. Da ausência de motivação técnica no ETP para a admissão transitória de módulos em tecnologia desktop

O item 9.7 do TR admite, "*em caráter transitório e excepcional*", o fornecimento inicial de até 4 (quatro) módulos em linguagem desktop (não web), concedendo à Contratada prazo de até 18 (dezoito) meses para conversão à tecnologia 100% web.

O critério numérico fixado (exatamente até 4 módulos, e não 3, 5 ou um percentual do total) **não vem acompanhado de qualquer justificativa técnica que explique por que esse foi o patamar escolhido, tampouco esclarece por que não se optou por vedar integralmente soluções não nativamente web, ou, alternativamente, por permitir livremente a participação de soluções híbridas, se o objetivo declarado do Edital é ampliar a competitividade do certame.**

³ Processo nº 014035-0200/25-0

A ausência de critério explícito para esse número específico levanta a suspeita de que o parâmetro tenha sido desenhado em função das características de uma solução determinada, e não a partir de uma análise técnica isenta das necessidades da Administração.

A imprecisão se agrava porque o Edital tampouco esclarece como se dará a integração entre módulos desktop e módulos web dentro do mesmo sistema, se o acesso aos módulos desktop ocorrerá de forma local, exigindo instalação em cada estação de trabalho, se dependerá de emulação, ou se haverá algum outro mecanismo de acesso via navegador. Essa indefinição técnica é relevante porque o próprio item 1.9.7.1 do TR exige, já na Prova de Conceito, o atendimento de 95% (noventa e cinco por cento) dos requisitos relacionados ao padrão tecnológico do sistema, padrão esse que pressupõe ambiente nativamente web (item 1.10, incisos 1 e 2), o que evidencia a contradição interna do próprio instrumento convocatório, uma vez que admite-se uma exceção relevante ao padrão tecnológico exigido, sem que essa exceção seja tecnicamente compatibilizada com os demais requisitos do Edital.

Trata-se de exceção relevante às exigências de padrão tecnológico do certame, sem que o Estudo Técnico Preliminar apresente qualquer justificativa técnica, econômica ou operacional para a sua adoção. A ausência de motivação viola o dever de fundamentação das escolhas técnicas contido no art. 18, caput e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 (segundo o qual o ETP deve conter a descrição da solução, suas premissas e justificativas) e o princípio da motivação dos atos administrativos, além de poder configurar tratamento não isonômico ao permitir, sem critério explícito, que fornecedores com soluções legadas desktop participem do certame em condição de igualdade com fornecedores de solução nativamente web, contrariando a própria exigência de padrão tecnológico do Edital.

Requer-se que o Município apresente, no ETP, a motivação técnica que fundamenta a exceção do item 9.7, com esclarecimento do mecanismo de integração entre módulos desktop e web, ou, alternativamente, que exclua tal permissão, exigindo tecnologia 100% web desde a implantação.

3.10. Da ausência de parâmetros de quantidade e responsabilidade pelo custo no módulo de Mensageria via SMS

O item 4 do Módulo 10 (Mensageria – Serviços via SMS) prevê *"pacote mensal com um limite máximo de mensagens (SMS), não cumulativo, (a ser definido pela Municipalidade)"*, **sem indicar, no Edital, no ETP ou no TR, o quantitativo estimado de mensagens, o valor unitário por SMS ou a quem incumbe o custo do serviço.**

Sabe-se que existem custos por cada SMS enviado. A ausência de um limite quantitativo definido de antemão poderá ensejar, de um lado, a necessidade de formalização de termos aditivos pela Administração para complementar o valor contratado caso a demanda real supere o pacote inicialmente estimado, e, de outro, o pagamento por um serviço que não será utilizado em sua integralidade, causando dano ao erário em qualquer dos dois cenários.

Trata-se da mesma falha de indefinição de quantidades já apontada nos fundamentos anteriores desta impugnação, e que igualmente contraria o art. 18, § 1º, inciso IV, e o art. 40 da Lei nº 14.133/2021, por impedir a formulação e a comparação objetiva de propostas para esse item.

Requer-se a definição, no Edital ou no Termo de Referência, do quantitativo mensal estimado de SMS, do custo de referência por mensagem e do responsável pelo custeio do serviço.

3.11. Da atribuição ao sistema de atos próprios do tabelionato de protesto

Sabe-se que a elaboração de um edital de licitação complexo, como o presente, dificilmente parte do zero e, é prática comum e legítima, que a Administração se valha de modelos e termos de referência anteriores, próprios ou de outros entes, como ponto de partida. Essa prática, contudo, **não dispensa a equipe de planejamento do dever de adequar cada requisito à realidade e ao objetivo específico da contratação em curso, não bastando a mera reprodução de cláusulas de editais anteriores sem a devida revisão técnica e jurídica**. Os vícios ora apontados adiante são sintomáticos desse problema.

Os itens 6 a 9 do Módulo 11 (Protesto Eletrônico) descrevem, como requisitos do sistema, a emissão de intimação ao devedor, a entrega no endereço indicado, o prazo de 3 (três) dias úteis para pagamento ou desistência, e a efetivação do protesto ao final desse prazo.

6. Permitir que caso não haja irregularidades, o procedimento continue com emissão de intimação para o contribuinte, que deverá ser entregue no endereço do devedor indicado pelo apresentante;

7. A intimação deverá ser considerada cumprida, quando entregue no endereço fornecido, sendo o comprovante de entrega arquivado pelo cartório. Se a intimação não puder ser entregue, o cartório deverá publicar um edital;

8. Cumprida a intimação, será iniciada a contagem de um prazo de 03 (três) dias úteis. Dentro do prazo de 03 (três) dias úteis, o devedor poderá efetuar o pagamento em cartório. O credor pode desistir do protesto dentro de 03 (três) dias úteis;

9. Permitir ao final do prazo de 03 (três) dias úteis, o protesto Certidão de Dívida Ativa

Tais atos, contudo, são de competência privativa dos tabelionatos de protesto de títulos. O art. 3º da Lei nº 9.492/1997 é expresso ao determinar que "*compete privativamente ao Tabelião de Protesto de Títulos, na tutela dos interesses públicos e privados, a protocolização, a intimação, o acolhimento da devolução ou do aceite, o recebimento do pagamento do título e de outros documentos de dívida, bem como lavrar e registrar o protesto ou acatar a desistência do credor em relação ao mesmo, proceder às averbações*". Especificamente, o art. 14 atribui ao Tabelião a expedição da intimação ao devedor; o art. 19 determina que o pagamento seja feito diretamente no Tabelionato competente; e o art. 21 disciplina a lavratura do protesto por falta de pagamento.

Exigir que um sistema de gestão municipal execute atos privativos de serventia extrajudicial não condiz com o objeto da presente licitação, tampouco encontra amparo na legislação de regência do protesto de títulos.

O Termo de Referência não esclarece se o papel do sistema, nesse módulo, se limita à integração de dados com o cartório de protesto (por exemplo, o envio, via webservice) ou se pretende que a própria solução pratique atos privativos do Tabelião, e pode induzir as licitantes a erro na formulação de suas propostas técnicas e de preço.

Requer-se que o TR esclareça o efetivo papel do sistema nesse módulo, distinguindo as funcionalidades de integração/gestão de dados das atribuições legais exclusivas do tabelionato.

3.12. Da exigência de formatos e requisitos legados/inexistentes no módulo de Folha de Pagamento

O Módulo 13 (Folha de Pagamento) relaciona, entre seus itens obrigatórios, o "CAGED" (item 14) e a emissão de relatórios com geração de "disquetes legais (FGTS, CAGED, etc.)" (item 47), obrigações e

formatos de mídia substituídos ou extintos com a instituição do eSocial e da DCTFWeb, sem que o Estudo Técnico Preliminar apresente qualquer justificativa técnica para a manutenção desses requisitos.

O CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), enquanto declaração autônoma, foi substituído pelo módulo de admissão e desligamento do eSocial, sendo os dados de movimentação de empregados atualmente transmitidos por meio do próprio eSocial. Exigir, simultaneamente, um módulo específico de Folha de Pagamento com geração de CAGED e um módulo distinto de e-Social evidencia sobreposição de exigências para uma mesma obrigação legal já unificada, sem que se explique a razão da duplicidade.

Da mesma forma, a exigência de geração de "disquetes legais" contempla mídia física tecnologicamente obsoleta e sem uso corrente pela Administração Pública para esse fim há mais de uma década.

Aplica-se aqui o mesmo vício de ausência de motivação já apontado no fundamento relativo à exceção de módulos desktop (item 9.7 do TR), em contrariedade ao art. 18, caput e § 1º, da Lei nº 14.133/2021, que exige que o ETP contenha a descrição da solução, suas premissas e justificativas, inclusive quanto à opção por manter exigências que, à primeira vista, destoam da legislação e da prática de mercado atualmente vigentes.

Requer-se que o Município revise o Módulo 13, atualizando os requisitos à legislação e aos sistemas atualmente vigentes (eSocial, DCTFWeb), ou, alternativamente, justifique tecnicamente no ETP a manutenção de tais exigências legadas.

3.13. Da incompatibilidade de requisitos genéricos de gestão orçamentária com o objeto do módulo de Assistência Social (itens 6, 7, 8 e 10 do Módulo 27 do Termo de Referência)

Os itens 6, 7, 8 e 10 do Módulo 27 (Assistência Social) preveem o seguinte:

- 6. Eliminar filas de espera com a diminuição de tempo de atendimento;*
- 7. Disponibilizar balanço anual e balancetes mensais com comparativos entre exercícios;*
- 8. Comparar gastos entre exercícios, podendo assim, reduzir custos no que for desnecessário;*

Ou seja, os itens preveem, a eliminação de filas de espera, a disponibilização de balanço anual e balancetes mensais com comparativos entre exercícios, a comparação de gastos entre exercícios e o levantamento de dados para captação de recursos, visando investimento em estrutura e saneamento, funcionalidades essas típicas de módulos de gestão orçamentária, contábil e operacional, já exigidas de forma específica nos Módulos 3 (Contabilidade Pública, Orçamentária e Empenhos) e 5 (Prestação de Contas) do mesmo Edital, sem relação direta com o atendimento socioassistencial (gestão de casos, benefícios, CadÚnico) que deveria caracterizar o Módulo 27.

Essa incompatibilidade não é meramente redundante, já que o Edital deixa de definir com precisão o escopo funcional do módulo, dificultando a avaliação, na Prova de Conceito, de qual sistema deve efetivamente demonstrar essas funcionalidades, e comprometendo a aferição objetiva do atendimento a esses itens, em contrariedade ao dever de definição precisa do objeto (art. 40, caput, da Lei nº 14.133/2021).

Requer-se que o Município revise o rol de requisitos do Módulo 27, adequando-o à finalidade de assistência social a que se destina, com a exclusão ou o reposicionamento dos itens 6, 7, 8 e 10 para os módulos aos quais tecnicamente pertencem.

3.14. Da especificação excessivamente prescritiva de fluxo técnico específico no módulo de App Inventário Digital

Os itens 2 a 5 do Módulo 39 (App Inventário Digital) descrevem, como requisito, **um fluxo técnico único e específico de exportação/importação de dados** (arquivo salvo na pasta de Downloads do smartphone via cabo USB ou compartilhado por link web, com upload manual ou envio por e-mail), e não requisitos funcionais, ou seja, descreve um sistema específico, não o resultado funcional pretendido (sincronização dos dados de inventário entre o aplicativo móvel e o sistema de Controle Patrimonial).

2. Para levantamento de inventário deverá, inicialmente, utilizar um arquivo gerado pelo sistema de Controle Patrimonial, contendo os itens do patrimônio. O arquivo gerado deverá ser importado para a pasta de Downloads do próprio smartphone (via cabo USB) ou compartilhado em algum link web, para então proceder com o download automático pelo próprio aplicativo.

3. O Upload do arquivo de dados lido pelo sistema poderá ser feito via cabo USB extraído da pasta Download do seu smartphone ou poderá ser enviado por e-mail para posteriormente importar no sistema de Controle Patrimonial.

4. O processo de exportação de itens do patrimônio deverá estar disponível a partir de menu de inventário, disponível no módulo/sistema Controle Patrimonial, na opção de exportação de inventário.

5. A importação dos itens lidos pelo aplicativo Inventário Digital, deverá passar pelo seguinte processo:

- 1º) Cadastro de Inventário;*
- 2º) Importar Inventário*

Ao prescrever o meio técnico em vez do resultado, a equipe técnica exige um sistema específico, restringindo indevidamente soluções equivalentes baseadas em sincronização automática ou em nuvem, em contrariedade ao princípio da competitividade (art. 5º) e ao dever de definição do objeto por resultado (art. 40 da Lei nº 14.133/2021).

Requer-se que o Módulo 39 seja redigido em termos de resultado funcional (sincronização de dados de inventário entre aplicativo móvel e sistema patrimonial), admitindo-se qualquer mecanismo técnico equivalente e seguro para tanto.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, requer-se:

a) o conhecimento e o provimento da presente impugnação, com o reconhecimento das irregularidades acima apontadas;

b) a suspensão do certame até a análise e decisão desta impugnação, previamente à abertura da sessão pública;

c) a retificação do Edital e de seus Anexos (Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência), sanando as irregularidades descritas, especialmente quanto:

(i) à fixação da data-base do reajuste na data do orçamento estimado, com indicação expressa dessa data;

(ii) à indicação do volume de dados atual, do número de bases e do quantitativo estimado de usuários para dimensionamento do Data Center;

(iii) à indicação do quantitativo de servidores/usuários por secretaria/módulo a serem treinados;

(iv) ao esclarecimento do termo inicial do prazo de implantação em relação à entrega da base de dados pelo Município e à tecnologia do banco de dados (SGBD) atualmente utilizado;

(v) à compatibilização entre a garantia on-site gratuita (item 1.6.5, "e") e o item de atendimento presencial remunerado (item 003 do Anexo V);

(vi) à divulgação da portaria de nomeação da Comissão Especial de Avaliação, com identificação de seus membros e qualificação técnica;

(vii) à revisão do critério de aceitação de 90% (noventa por cento) para módulos com reduzido número de requisitos, adotando-se parâmetro proporcional ou roteiro mínimo de funcionalidades, e ao esclarecimento da forma de contabilização dos módulos estruturados em item único com múltiplos subitens;

(viii) à juntada de pesquisa de preços individualizada por item/módulo, compatível com a estrutura de preços exigida no Anexo IV;

(ix) à apresentação, no ETP, da motivação técnica da exceção prevista no item 9.7 do Termo de Referência (módulos em tecnologia desktop), com esclarecimento do mecanismo de integração entre módulos desktop e web, ou, alternativamente, à exclusão dessa permissão;

(x) à definição do quantitativo mensal estimado de SMS, do custo de referência por mensagem e do responsável pelo custeio do serviço de Mensageria (Módulo 10);

(xi) ao esclarecimento do papel do sistema frente às atribuições legais privativas do tabelionato no módulo de Protesto Eletrônico (Módulo 11);

(xii) à atualização dos requisitos legados do módulo de Folha de Pagamento (Módulo 13) à legislação atualmente vigente (eSocial, DCTFWeb);

(xiii) à adequação do rol de requisitos do módulo de Assistência Social (Módulo 27) à sua finalidade socioassistencial; e

(xiv) à redação do módulo de App Inventário Digital (Módulo 39) em termos de resultado funcional, sem prescrição de meio técnico específico;

d) a republicação do Edital corrigido, com reabertura do prazo para apresentação de propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista que as alterações requeridas afetam diretamente a formulação das propostas.

O não atendimento dos pedidos acima poderá ensejar a apresentação de representação junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e o encaminhamento ao Ministério Público de Contas.

Termos em que, pede deferimento.

Porto Alegre, RS, 2 de setembro de 2026.

JERÔNIMO MINETTO FRANCO
OAB/RS nº 127.112