

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE CANDEIAS DO JAMARI –  
ESTADO DE RONDÔNIA**

**REF: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 020/2025**

E&L PRODUÇÕES DE SOFTWARE LTDA, pessoa jurídica de direito privado, com sede à Av. Koehler, no 238, Centro, Domingos Martins – ES, representada neste ato por seu sócio, o Sr. Estevão Henrique Holz, brasileiro, divorciado, empresário, residente à Rua Kurt Lewin, 1.000, Quadra 03, Lote 02, Centro, Domingos Martins/ES, CEP: 29.260-000, consoante instrumento de procuração e contrato social anexos (docs. 01/02), vem, respeitosamente, perante essa Augusta Equipe, para apresentar a presente

# I M P U G N A Ç Ã O

ao Edital do Pregão Eletrônico em destaque, publicado por esta Administração Pública, cuja finalidade consiste na contratação de serviços de cessão de sistemas de gestão pública.

## 1.0. INTRODUÇÃO

*Prima facie*, cumpre-nos salientar que a faculdade de revisão dos atos administrativos é inerente à Administração Pública, e constitui-se como eficiente mecanismo de controle e obediência aos princípios que a regem, mormente o da legalidade, a qual os entes públicos impõem observar (art. 37 da CR/88), sob pena de revisão via mandado judicial.

Através do feito em epígrafe foi deflagrado o procedimento licitatório sob a modalidade denominada Pregão, que recebeu o número de ordem 020/2025, e assim colocado o instrumento convocatório à disposição dos interessados em participar do certame, com a destinação específica concernente a contratação de empresa prestadora de serviços de cessão de sistemas informatizados de gestão pública, consoante se vê do respectivo edital.

Todavia, com todo o respeito e admiração pelo trabalho desenvolvido por essa Augusta Comissão de Pregão, desta vez, não agiu com o costumeiro acerto quando, ao publicar o presente Edital, inseriu cláusulas que espancam os preceitos legais básicos preestabelecidos na Lei Federal nº 14.133/2021, restringindo, assim, de forma indevida, o caráter competitivo do certame, conforme veremos adiante.

## 2.0. DAS AMOSTRAS (DEMONSTRAÇÃO DOS SISTEMAS)

Como é sabido, durante a realização de procedimento licitatório, a Administração poderá solicitar dos licitantes amostras ou protótipos dos produtos ofertados. Trata-se da chamada prova de conceito, cujo objetivo consiste em verificar se a solução apresentada pelo licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar satisfaz as exigências do ato convocatório, a exemplo de características técnicas, qualidade, funcionalidades desejadas e desempenho dos produtos.

Consiste em uma verificação prática de aderência técnica da proposta ao edital, situada na fase de classificação/julgamento da licitação, desde que seja viabilizada a inspeção pelos demais concorrentes pela Administração, em homenagem ao princípio da publicidade.

Nos pregões realizados para contratação de bens e serviços de TI o procedimento de avaliação de amostras consiste na apresentação, por parte do licitante, de uma prova/demonstração dos produtos ofertados, seguida da realização de testes pelo ente promotor da licitação. Tal avaliação, em geral, ocorre ao final da fase de classificação dos interessados em participar da competição, na forma do § 3º do art. 17 da Lei Federal nº 14.133/2021, senão vejamos:

**Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:**

(...)  
**IV - de julgamento;**  
(...)

**§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.**

Tanto é assim que o Acórdão nº 1.215/2009 do Tribunal de Contas da União – TCU, em seu subitem 9.1.3.2, recomendou à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti que avaliasse a possibilidade de elaboração de Nota Técnica sobre “a avaliação de amostras na contratação de bens e suprimentos de Tecnologia da Informação pela modalidade Pregão, visando minimizar o problema também corrente na Administração consistente na entrega de materiais dessa natureza de qualidade inservível e duvidosa”.

Assim, após ser provisoriamente classificado em primeiro lugar, o licitante recebe a solicitação do pregoeiro para que, em determinado prazo, envie amostra ou promova demonstração dos produtos ofertados, a ser submetida à avaliação pelo órgão contratante.

Nessa avaliação testes e/ou verificações são aplicadas sobre a amostra/demonstração dos produtos ofertados. Dessa forma, a aceitação da amostra constitui condição para adjudicação do objeto do certame, de maneira que, caso a unidade amostrada não seja aprovada mediante as condições preestabelecidas no instrumento convocatório, o licitante é desclassificado, e o próximo é convocado, na ordem de classificação.

Implicitamente, o resultado da avaliação da amostra é estendido ao universo de produtos a ser ofertado. Em geral, o próprio procedimento de testes deverá ser transcrito no instrumento convocatório. Em outros há apenas a previsão da possibilidade de aplicação de testes, com base nas especificações técnicas do edital.

## **2.1. DA UTILIDADE DAS AMOSTRAS (DEMONSTRAÇÃO DOS SISTEMAS)**

A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, além de garantir a observância do princípio constitucional da isonomia. Nessa esteira, deve o gestor buscar todos os mecanismos legais que lhe assegurem a máxima vantajosidade da contratação.

A proposta mais vantajosa, no caso das licitações na modalidade Pregão, é aquela que, atendidos os requisitos técnicos qualitativos da contratação, possua o menor preço. Para se atingir esse objetivo, deve-se adotar mecanismos para se alcançar o menor preço e, ao mesmo tempo, garantir que o objeto da contratação contemple todos os requisitos necessários ao atendimento da necessidade que motivou a contratação.

A potencial obtenção do menor preço é uma consequência da adoção da modalidade Pregão, que, além de permitir unicamente o tipo menor preço, pela sua sistemática, ampliou o acesso das empresas às compras públicas.

Dessa forma, com a crescente adoção do Pregão nas aquisições de TI, resultado, inclusive, da evolução da jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, o gestor deve buscar, cada vez mais, mecanismos legais para garantir qualidade e eficiência da contratação, atuando em compensação à conseqüente ampliação do número de participantes nas licitações públicas.

De acordo com o voto condutor do Acórdão nº 1.215/2009 – TCU – Plenário, nas compras da Administração Federal, é recorrente o problema de entrega de bens e suprimentos de TI de qualidade duvidosa ou até mesmo inservível, pela observância unicamente do menor preço ofertado, conseqüência da disputa por Pregão.

Esse problema é decorrente também de uma percepção equivocada de muitos gestores públicos de que o Pregão leva à contratação de bens e serviços pelo menor preço possível no mercado. Na verdade, o Pregão é uma modalidade de licitação que propicia a compra pelo menor preço entre os bens e serviços que atendam aos requisitos estabelecidos de forma razoável no edital.

De qualquer modo, a avaliação de amostras é uma das alternativas de que dispõe o gestor para assegurar a eficácia da contratação. Na prática, o procedimento propicia ao gestor um contato inicial com o produto a ser adquirido. Nessa oportunidade, o gestor poderá proceder a uma avaliação do produto e/ou a uma gama de testes, com objetivo de verificar a aderência do produto ofertado aos requisitos de qualidade e desempenho estabelecidos no instrumento convocatório de forma razoável.

Outro não é o entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, que assim vem se manifestando:

***Exija, em processos licitatórios, prova de conceito ou apresentação de amostras, documente os procedimentos que atestaram a avaliação e a homologação ou rejeição do objeto licitado, atentando para a descrição dos roteiros e testes realizados e sua vinculação com as características técnicas e funcionalidades desejadas, em obediência aos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório, bem assim da publicidade e***

*da motivação, previstos no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e no art. 2º da Lei nº 9.784/1999. (Acórdão 2932/2009 Plenário). (Destacamos).*

Nos certames em que não há essa previsão, o gestor não possui meios para avaliar de maneira direta o produto licitado, previamente à celebração contratual. Assim, há o risco de o gestor constatar, somente após a celebração contratual, que o bem ou suprimento fornecido não atende aos requisitos mínimos de qualidade previstos no edital ou, até mesmo, que é inservível. Nesse momento, já se gastou esforço e tempo, e, para solucionar o problema, será necessário penalizar a empresa, efetuar o distrato e nova contratação, gerando custos e atrasos para a Administração, o que não se pode admitir.

Nesse cenário, a exigência em tela, quando eficaz e razoável, poderá constituir um ganho de eficiência nas compras do Estado, porquanto reduziria o tempo e o custo de uma contratação.

Assim, o procedimento de avaliação de amostras apresenta-se como meio útil para a Administração Pública aumentar a probabilidade de adquirir produtos com melhor qualidade, na medida em que permite efetiva avaliação do objeto licitado previamente à celebração contratual.

## 2.2. DA RAZOABILIDADE E DA COMPETITIVIDADE

Entretanto, há que ser observado que os critérios preestabelecidos no edital para análise das amostras apresentadas pelas concorrentes não podem ser utilizados para restringir o caráter competitivo do certame, afastando competidores em potencial da luta pelo futuro contrato.

No caso presente, veremos que a exigência do atendimento de 100% das características gerais e 95% das funcionalidades de cada sistema descrito no Termo de Referência, ultrapassa os limites da razoabilidade, uma vez que não são utilizados em licitações como esta por limitar a competição.

Percentuais tão elevados e desproporcionais, sem admitir uma percentagem razoável admissível para ajustes por customização na fase de implantação, representa excesso por parte da Administração Pública licitante e cria restrições a participação, facilitando a contratação por preferência.

Exigir que uma proponente atenda a inúmeros requisitos técnicos de softwares na análise (opinião) de avaliadores para sagrar-se vencedora em processo licitatório, sem admitir customização de implantação, restringe a participação e torna flagrante a possibilidade de direcionamento da solução desejada a um fornecedor em especial (direcionamento). Se admitida

esta possibilidade, com facilidade membros que redigem o termo de referência podem incluir especificações técnicas só encontráveis em softwares de um fornecedor.

O correto seria estabelecer requisitos básicos, especialmente de padrão tecnológico, concedendo prazo para que a licitante vencedora possa customizar os softwares para atendimento a todos os requisitos técnicos obrigatórios após a assinatura do contrato.

Na modalidade Pregão não cabe tornar obrigatório o atendimento de 85% ou 95% e 100% de uma grande quantidade de requisitos técnicos e conseqüentemente desclassificar empresas especializadas na área. Apenas requisitos comuns, mínimos, deveriam ser exigidos das proponentes e, considerando-se que os softwares das empresas especializadas são diferentes entre si, dever-se-ia dar o direito/obrigação a vencedora de customizar parte dos requisitos técnicos.

Até porque, como foi dito, exigir sistemas de gestão pública com todas as características estabelecidas no edital certamente limitará a competitividade e/ou direcionará a licitação, o que não se pode admitir.

### 3.0. DOS ATESTADOS

Como é sabido, ao realizar procedimentos Licitatórios é dever da Administração Pública exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo dos objetos licitados, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica dos interessados em participar da disputa, mediante a apresentação daqueles enumerados no inciso II e no § 1º, do artigo 67, da Lei Federal nº 14.133/2021, senão vejamos:

#### **LEI FEDERAL Nº 14.133/2021**

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

**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;**

**§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.**

A qualificação técnica tem por escopo aferir se os licitantes reúnem as condições técnicas necessárias para a execução satisfatória do objeto. Assim, temos que a comprovação de “*aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação*”, se faz por meio de atestado que demonstre já ter o proponente executado objeto similar ao licitado.

O que se avalia, então, é a experiência do licitante no passado. Para tanto, busca-se saber se a empresa já executou objeto com características, quantidades e prazos similares ao objeto da licitação, mediante a apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, registrado(s) na entidade profissional competente, quando for o caso.

A dificuldade reside, justamente, em identificar as parcelas de maior relevância que devem estar contempladas no atestado, com o escopo de comprovar que o objeto descrito no atestado é similar ao da licitação.

E isso não foi feito por esta Administração, conforme se vê do disposto na alínea “a” do item 7.4.3 do edital:

### **30. DAS CONDIÇÕES TÉCNICAS MÍNIMAS PARA A PARTICIPAÇÃO**

(...)

***Entende-se por pertinente e compatível em características o(s) atestado(s) que em sua individualidade ou soma de atestados, contemplem os serviços de natureza semelhantes ao objeto de que trata a referida licitação.***

Tal omissão faz com que as empresas interessadas em participar do certame tenham que apresentar atestado contemplando a execução de 100% (cem por cento) dos sistemas almejadas, contrariando o disposto no §2º do art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021, que assim prescreve:

***§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.***

O Tribunal de Contas da União – TCU já vinha recomendando que os quantitativos máximos exigidos no edital não ultrapassassem a 50% (cinquenta por cento) do objeto, conforme se infere dos seguintes julgados:

**9.4.4 - exigência excessiva de apresentação de atestados, por parte das licitantes, comprovando a execução de, no mínimo, 437,63 TR num único contrato, tendo em vista que, no Senac Tiradentes, unidade que exige maior qualificação técnica, são necessários apenas 213,8 TR, sendo suficiente que, em consonância com o entendimento deste Tribunal, a participante do certame demonstre ter capacidade para executar 50% dos serviços exigidos na**

*unidade de Tiradentes, ou seja, 106 TR, vez que a exigência de comprovação da qualificação técnica deve ser pertinente e compatível com o objeto da licitação ou da contratação direta e indispensável ao cumprimento do objeto. (TCU. Acórdão nº 1.695/2011 – Plenário). (Grifos nossos).*

*Por ocasião da avaliação da qualificação técnico-operacional das empresas licitantes, em licitações envolvendo recursos federais: - não estabeleça, em relação a fixação dos quantitativos mínimos já executados, percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas para tal extrapolação deverão estar tecnicamente explicitadas, ou no processo licitatório, previamente ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observância ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da Lei 8.666/1993; - não inclua item sem relevância ou sem valor significativo entre aqueles que serão utilizados para a comprovação de execução anterior de quantitativos mínimos, em obediência ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/1993; bem assim, por analogia, ao § 1º, inciso I, do art. 30 da referida lei, que limita a comprovação da qualificação técnico-profissional as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, conforme decidido na Decisão 574/2002 Plenário. (TCU. Acórdão nº 1284/2003 Plenário). (Destacamos).*

Assim, não há que se falar no prosseguimento do certame sem a correção deste equívoco.

### 3.1. EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA EXCESSIVAS E RESTRITIVAS

A qualificação técnica é um dos pilares da habilitação nas licitações públicas e tem por finalidade assegurar à Administração que a contratada possui capacidade e experiência adequadas para a execução do objeto pretendido. No entanto, essa exigência deve respeitar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, isonomia e da máxima competitividade, conforme expressamente previsto na Lei nº 14.133/2021.

Os critérios de habilitação técnica, previstos no art. 67 da Lei 14.133/2021, prestam-se a comprovar que o licitante possui a qualificação técnica necessária para bem executar o objeto da contratação. Referem-se, portanto, as características inerentes ao licitante, não se confundindo com os critérios técnicos de aceitabilidade da sua proposta, relacionados ao objeto da contratação.

Contudo, no caso concreto, o edital impõe exigências desarrazoadas, desproporcionais e restritivas da ampla participação competitiva, configurando vícios que comprometem a legalidade e a moralidade do certame. Passa-se a detalhar os principais pontos críticos:

*“Ainda no caso dos Softwares de Gestão Administrativa, Orçamentária, Financeira e de Controle, na comprovação de aptidão técnica deverá constar o encerramento de no mínimo 01 (um) exercício nos sistemas de contabilidade e folha de pagamento (Balanço anual, RAIS e DIRF).”*

O edital condiciona a habilitação técnica à apresentação de atestados que comprovem o encerramento de um exercício fiscal completo nos sistemas de contabilidade e de folha de pagamento, mediante demonstração de documentos como balanço anual, RAIS e DIRF.

Essa exigência desborda do escopo legal da qualificação técnica, pois impõe à licitante a comprovação de etapas que não guardam relação direta com a execução do objeto, mas sim com o resultado final da prestação contratual.

Tal exigência configura antecipação indevida da execução contratual, pois obriga o licitante a provar, antes mesmo da contratação, que já entregou em outro contrato todos os resultados finais esperados pelo contratante.

Em termos práticos, o encerramento de um exercício fiscal depende de múltiplos fatores – inclusive da organização interna da Administração contratante – não podendo ser imputado à licitante como requisito de habilitação. Trata-se de imposição que desequilibra o certame e viola o princípio da isonomia entre os licitantes.

Ainda analisando o edital, observa-se a exigência que os atestados técnicos comprovem que a migração, implantação e conversão de dados foram realizadas em prazos idênticos ou inferiores aos que constam no Termo de Referência. Ora, a comparação mecânica de prazos, desconsiderando o contexto e as especificidades de cada contrato, não reflete a real capacidade técnica da licitante, e sim promove exclusão artificial de empresas aptas.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é clara ao afirmar que a comprovação de experiência pregressa deve se ater à pertinência e compatibilidade com o objeto, sendo vedada a exigência de identidade absoluta. Nesse sentido, se pronunciou o TCE/MG, como podemos extrair da denúncia de nº 812.442[1]. Vejamos trecho da ementa:

*“1. Edital de licitação não pode conter exigência de qualificação técnica que não seja indispensável à garantia do cumprimento das obrigações contratuais e que não esteja prevista em lei. (...) 3. A exigência de experiência anterior na execução de objeto idêntico ao licitado só e possível se houver justificativa razoável e se não ofender o princípio da competitividade, nem prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa”.*

É necessário, portanto, que as exigências relativas à qualificação técnica sejam interpretadas em consonância com o disposto no art. 67 da Lei 14.133, juntamente com os demais dispositivos infraconstitucionais, a fim de que sejam exigidos somente os requisitos indispensáveis ao cumprimento da obrigação, de modo a possibilitar a ampla

participação de competidores interessados em contratar com a Administração, assegurar a economicidade da contratação e garantir, sempre que possível, o tratamento isonômico.

Ainda quanto a qualificação técnica, o edital assim prescreve:

*Será realizada a verificação da compatibilidade do quantitativo de operações sustentadas pelas soluções contidas nos atestados submetidos à análise, que deverá ser igual ou superior a 50% (§ 2º art. 67) dos seguintes parâmetros levantados a partir das transações - médias mensais - do Município de Candeias do Jamari/RO(...).*

Ou seja, o edital determina que os atestados contenham dados sobre o volume de transações realizadas pela empresa licitante, exigindo equivalência às operações típicas do Município contratante. Essa exigência não possui respaldo técnico suficiente, tampouco fundamentação proporcional.

O volume de operações é variável, dependendo do porte, do número de servidores, da organização contábil e da estrutura administrativa de cada órgão público. Exigir equivalência a esse volume, sem que haja motivação técnica consistente, representa critérios subjetivos e discriminatórios.

Nesse sentido, o TCU no acórdão 2882/2008, já definiu de forma cediço que deve se ater “a previsão de exigências de capacidade técnica aos requisitos mínimos necessários à garantia da execução do contrato e à segurança da obra ou serviço”.

Sobre o tema, a doutrina não discorda, senão vejamos:

*"Cumpra, assim, permitir a competitividade entre os interessados, essencial ao próprio instituto da licitação. Como é evidente, esse fundamento se agrega à noção que envolve os princípios da igualdade e da impessoalidade, de obrigatória observância por todos aqueles que integrem os quadros da Administração.*

*(...) o princípio da competitividade, correlato ao princípio da igualdade (...) significa que a Administração não pode adotar medidas ou criar regras que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação. Em outras palavras, deve o procedimento possibilitar a disputa e o confronto entre os licitantes, para que a seleção se faça da melhor forma possível. Fácil é verificar que, sem a competição, estaria comprometido o próprio princípio da igualdade, já que alguns se beneficiariam à custa do prejuízo de outros. (...)" (Carvalho, José dos Santos Filho. "Manual de Direito Administrativo". Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2009, p. 231-236).*

Inarredável, pois a conclusão de que qualquer cláusula desigual, que limite qualitativa ou quantitativamente os licitantes ou de qualquer forma restrinja a competitividade deve ser rechaçada de plano, como é o caso em tela.

Dito isso, deve, de plano, ser revisto o item 30. DAS CONDIÇÕES TÉCNICAS MÍNIMAS PARA A PARTICIPAÇÃO, para permitir a Apresentação de Atestado de Capacidade Técnica excessivamente específicos, em atenção à Lei n.º 14.133/21, jurisprudência do TCU e princípios norteadores das compras públicas.

#### 4.0 DO PRAZO EXÍGUO PARA EXECUÇÃO DO OBJETO LICITADO

Outro ponto que macula o procedimento licitatório ora analisado diz respeito à exigência de que os softwares licitados estejam em pleno funcionamento no prazo ABSURDO de 30 (trinta) dias, conforme se vê do disposto no item 20. PRAZOS / PRODUTOS A SEREM ENTREGUES – EAP:

*O cronograma de execução dos serviços está estruturado em três etapas: Implantação, Operação Inicial, Assistência e Manutenção.*

*Implantação: Esta fase compreende todas as atividades possíveis para que o sistema esteja plenamente operacional no município, incluindo treinamentos para os usuários. O **prazo máximo para a conclusão desta etapa é de 30 (trinta) dias** a partir da assinatura do contrato.*

Trata-se de vício de natureza vinculada que vai de encontro aos preceitos legais estabelecidos no Estatuto Licitatório (Lei Federal nº 14.133/2021), mormente no que diz respeito na alínea “a” do inciso I, do seu artigo 9º, senão vejamos:

*Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:*

*I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:*

*a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;*

Veja que o prazo estabelecido para pleno funcionamento dos sistemas é demasiadamente exíguo e também restringe o caráter competitivo do certame, uma vez que somente a empresa que já presta serviços para esta Municipalidade talvez tenha condições de atender a tal exigência.

Neste sentido já se manifestou o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, conforme se vê do julgado colacionado abaixo:

*De fato, os motivos esposados pelo Denunciante são suficientes para se proceder à imediata suspensão do certame. É que o indigitado edital de pregão presencial exige que a empresa vencedora do certame proceda à entrega dos produtos licitados em até dois dias úteis, contados do recebimento da ordem de compras. Ora, é clarividente que a imposição de prazo tão diminuto para entrega do material inviabiliza a participação de empresas que não estejam próximas das imediações do Município [...].*

*Ademais, não se mostra razoável que a Administração Municipal, a quem compete o exercício de suas obrigações pautada em mínimo planejamento, submeta empresas com quem contrata a súbitas necessidades, colocando-as em eterno estado de prontidão para atender a demandas em prazo demasiado exíguo. A exigência retratada no Edital de Pregão Presencial [...], sem a menor dúvida, afronta a competitividade e a razoabilidade, sendo contrária, portanto, aos princípios insculpidos no art. 3º da Lei nº 8.666/93, [...]. (Denúncia nos 862.797 – Relator: Conselheiro Presidente Antônio*

Carlos Andrada, sessão de julgamento para referendo pela Segunda Câmara em 09/02/2012).  
Destacamos.

## 5.0. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO INCOMPATÍVEL COM AS CARACTERÍSTICAS DO OBJETO PRETENDIDO PARA CONTRATAÇÃO

De acordo com o instrumento convocatório, a licitação será processada pelo critério de menor preço por lote, contudo, em nosso sentir, tal como já apontado na impugnação anterior, tal escolha não se coaduna com a natureza e as características do objeto licitado.

Conforme estabelecido no edital, o objeto pretendido para contratação, consiste em:

*OBJETO: Contratação de empresa especializada para a locação e fornecimento de software de Gestão Administrativa, Orçamentária, Financeira e de Controle, destinado a atender o Município de Candeias do Jamari/RO, abrangendo a Prefeitura Municipal (Poder Executivo), suas Secretarias e Fundos (como o Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Educação, Fundo de Assistência Social e outros que vierem a ser instituídos), e a Câmara Municipal (Poder Legislativo). Bem como, a contratação de software de gestão de ensino (escolas e secretaria), gestão de saúde (hospitais e unidades de saúde), sistema de processo eletrônico, sistema de compilação e consolidação de normas legais.*

Ainda, como parte da justificativa para essa contratação, a Administração afirma:

*“Atualmente, a solução tecnológica utilizada pela Prefeitura encontra-se em situação de excepcionalidade contratual, decorrente de uma prorrogação extraordinária conforme previsto na Lei nº 8.666/93. Essa condição inviabiliza novas extensões contratuais, exigindo que a Administração Municipal providencie, com urgência, uma nova contratação. **Esse cenário reforça a necessidade imediata da implantação de uma solução tecnológica integrada, em conformidade com o Decreto Federal nº 10.540/2020 (SIAFIC).**”*

A partir de tais características, resta evidente que o Município pretende contratar uma empresa que seja capaz de fornecer um sistema único e integrado. Ocorre que, na expectativa de ampliar o rol de possíveis competidores/ interessados, a Administração acabou por parcelar demasiadamente o objeto pretendido para contratada, medida que poderá resultar na não obtenção do resultado esperado no âmbito da respectiva contratação.

Embora afirme que a solução a ser contratada deverá ser totalmente integrada entre seus módulos, a forma como organizou e dividiu os lotes, impede por completo a efetiva contratação de uma solução totalmente integrada e com banco de dados único.

De acordo com o Termo de Referência, o objeto a ser contratado foi dividido nos seguintes lotes:

1. Lote 1 - SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO PÚBLICA: Gestão Administrativa, Orçamentária, Financeira e Controle: abrangendo o Poder executivo (Secretarias e fundos) e Legislativo (Câmara municipal), promovendo segurança e eficiência na execução dos processos internos;
2. Lote 2 - GESTÃO ESCOLAR: voltado para as necessidades da Secretaria de Educação, garantindo a administração integrada das escolas, secretaria e processos pedagógicos;
3. Lote 3 - GESTÃO DA SAÚDE: atendendo à Secretaria de Saúde, incluindo a gestão hospitalar e das unidades básicas de saúde;
4. Lote 4 - Processo Eletrônico e suas descrições no objeto.
5. Lote 5 - COMPILAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE NORMAS LEGAIS: ferramenta essencial para a organização e acesso à legislação municipal.
6. Lote 6 – GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: refere-se às funcionalidades da Secretaria de Assistência social, quanto às ferramentas fundamentais para coordenar, gerenciar e otimizar os programas, incluindo a prestação de serviços sociais, prestação de contas, programas estaduais e federais;
7. Lote 7 – Desenvolvimento, implantação, treinamento, hospedagem de site oficial/institucional incluindo e-mails.

Pela lógica da estruturação dos lotes pretendidos para contratação, é possível se afirmar que, o Município de Candeias do Jamari poderá contratar até 7 (sete) empresas diferentes para atendimento ao respectivo objeto, vez que, como cada lote possui uma disputa autônoma, é possível que em cada um deles haja uma empresa diferente como vencedora.

Em uma análise superficial, seria possível afirmar, sem maiores dificuldades, que tal modelo de julgamento é aquele que melhor se coaduna com o espírito da Lei Federal nº 8.666/93. Tanto é assim, que a respectiva norma, estabeleceu:

*Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:*

*[...]*

*IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;*

*[...]*

*Art. 23. [...]*

*§ 1º. As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.*

*§ 2º. Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação. (Grifamos)*

Todavia, importante destacar que, embora a regra seja pelo maior parcelamento possível do objeto da licitação, o gestor deve analisar o caso concreto e as características do objeto. A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, consubstanciada na Súmula 247, estabelece que:

*Súmula 247/TCU - É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (Destacamos)*

Vejam que a escolha pelo parcelamento do objeto deve levar em consideração a possibilidade de divisão do objeto e a ausência de prejuízo para o conjunto.

No presente caso, embora a Administração tenha sustentado que há possibilidade de divisão do objeto e que a respectiva divisão não causa qualquer prejuízo ao Município, em nosso sentir, tal entendimento está equivocado e, além de ter o potencial de causar diversos transtornos ao erário, também tem a capacidade de causar diversos prejuízos e transtornos às futuras contratadas. Ao estabelecer no objeto da licitação a necessidade de contratação de um sistema único, com todos os módulos integrados entre si e a utilização de um único banco de dados, o Município claramente está demonstrando a impossibilidade de contratar diversos fornecedores para execução de tal serviço.

Vejam que, conforme já exposto, a motivação utilizada para subsidiar a justificativa da contratação é justamente o atendimento ao Decreto Federal nº 10.540, e 05 de novembro de 2020, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – SIAFIC, nos fundamentos apresentados.

Ocorre que, para atingir tais objetivos, somente a contratação de uma única empresa garantiria a efetiva integração e padronização dos módulos a serem contratados. Ainda que o Município tenha definido a linguagem de programação a ser utilizada e demais características técnicas das soluções, cada empresa possui uma metodologia de desenvolvimento própria, assim como utiliza modelos de telas, nome de campos e estruturação do banco de dados diferentes, logo, caso o resultado da licitação implique na contratação de mais de uma empresa (o que é plenamente possível, face à divisão dos módulos em diversos lotes), o Município terá que administrar e gerenciar a total falta de padronização dos sistemas de gestão utilizados.

Além disso, como cada empresa estrutura as tabelas do sistema gerenciador de banco de dados de forma autônoma e individualizada, ainda que utilizem a mesma plataforma (Microsoft SQL Server), não é possível que, em tais condições, seja utilizado um único banco de dados para todos os módulos a serem contratados, assim, em tais condições, a licitação não permitirá a contratação de uma solução totalmente integrada entre módulos em banco de dados único.

Mesmo que o Gestor possua discricionariedade para divisão dos itens em diversos lotes, é obrigação do mesmo adotar todos os mecanismos necessários para garantir a eficiência da contratação, avaliando se, neste caso em específico, em razão do resultando pretendido, a aglutinação do objeto seja a medida adequada.

Recorrendo novamente ao parágrafo primeiro do art. 23 da Lei Federal nº 8.666/93, cumpre-nos destacar que, a divisão do objeto em parcelas deve levar em consideração a viabilidade técnica e econômica do parcelamento.

Ao analisar o presente caso, temos que sob o aspecto econômico, é possível que a Administração, em razão da divisão em vários lotes, pode obter um preço mais vantajoso, vez que, uma empresa que não possua determinado módulo, poderá concorrer em todos os demais, em contrapartida, em razão da ausência de clareza quanto à solução técnica que será aceita pelo Município para garantir que empresas diferentes garantam a integração de seus sistemas, resulte em despesas adicionais, não previstas originalmente no instrumento convocatório.

Já sob o aspecto técnico, conforme já apontado, há evidente limitação e prejuízo ao escopo do objeto pretendido para contratação.

Ademais, é possível ainda que a Administração se depare com incompatibilidade de tecnologia e/ou com a necessidade de alimentação manual e/ou utilização de arquivos de importação e exportação de dados para garantir a troca de informações entre os diversos módulos licitados.

Nesta esteira, a partir dos apontamentos técnicos destacados anteriormente, especialmente quanto a ausência de previsão sobre qual é a empresa que será responsável pelo desenvolvimento e gestão das integrações entre os módulos solicitados, não se chega a outra conclusão senão quanto a necessidade de redefinição dos lotes licitados e/ou aperfeiçoamento das especificações técnicas com clara indicação de qual empresa será responsável pela integração efetiva entre os módulos licitados.

Tais limitações técnicas resultam em inadimplemento e impossibilidade de cumprimento de diversas características apontadas como obrigatórias no ANEXO II - TERMO DE REFERÊNCIA:

*Não serão admitidas soluções que utilizem banco de dados (SGDB) distintos, ou seja, **o banco de dados a ser implantado deverá ser o mesmo para todos os softwares e módulos**, seja desktop ou web, mantendo a padronização para todas as soluções integrantes deste TR. (...)*

*Todos os softwares deverão utilizar apenas **um único banco de dados para cada sistema** que permita o gerenciamento individual das Unidades Gestoras (Prefeitura*

*Municipal, Câmara de Vereadores, Fundos, etc.), possibilitando assim a geração de relatórios e anexos independentes, por Unidade Gestora ou Consolidados, devendo ainda, todos os softwares estar totalmente integrados entre si. Ou seja, não serão admitidas soluções que necessitem da segregação das bases de dados para a geração de dados isolados em detrimento da geração em tempo real das informações consolidadas.*

Na eventualidade da Administração entender que o respectivo parcelamento é a medida mais adequado para o respectivo processo licitatório, requer, sejam esclarecidos os seguintes pontos:

- a) Qual o mecanismo de integração a ser utilizado entre os módulos (API de integração, webservice, ou outro meio)?
- b) O que a Administração entende ser “sistema de gestão integrado”?
- c) Qual a definição utilizada pelo Município para “banco de dados único” e/ou “banco de dados compartilhado”?
- d) Qual empresa será responsável por desenvolver os mecanismos de integração entre módulos que foram arrematados por empresas diferentes?
- e) Como a Administração efetuará o pagamento das horas empregadas no desenvolvimento das integrações necessárias?
- f) Caso o resultado da licitação resulte da seleção de diversas empresas diferentes, como será realizada a configuração e/ou estruturação do banco de dados para que utilizem uma solução compartilhada?
- g) Em caso de falhas e/ou problemas na integração de módulos fornecidos por empresas diferentes, como a Administração realizará a apuração de responsabilidade?
- h) Como será feita a gestão dos bancos de dados dos diversos módulos contratados?

## 6.0. DOS PRINCÍPIOS BÁSICOS QUE REGEM A MATÉRIA

Mantendo os equívocos apontados acima, esta íncilita Comissão acaba por desrespeitar os princípios constitucionais e infraconstitucionais da licitação, que se apresentam como as proposições básicas que fundamentam as ciências, sendo de suma importância dentro do sistema jurídico.

O vocábulo “princípios” é originário do latim – *principiu* – e, de acordo com o Dicionário Aurélio, refere-se a “*proposições diretoras de uma ciência, às quais todo o desenvolvimento posterior dessa ciência deve estar subordinado*”, merecendo, neste aspecto, observar a lição do Mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, in **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: RT, 1981. p. 230, abaixo transcrita:

***...violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.***

Dentre os princípios da licitação merece destaque, neste momento, o princípio da razoabilidade, através do qual a Administração Pública, no uso de seu poder discricionário, deverá agir de modo razoável e de acordo com o senso comum das pessoas equilibradas.

Para Marçal Justem Filho, *in* **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 8ª ed., Dialética, São Paulo, p. 469:

***...é imperioso avaliar a relevância do conteúdo da exigência. Não é incomum constar do edital que o descumprimento a qualquer exigência formal acarretará a nulidade da proposta. A aplicação dessa regra tem de ser temperada pelo princípio da razoabilidade. É necessário ponderar os interesses existentes e evitar resultados que, a pretexto de tutelar o interesse público de cumprir o edital, produza-se a eliminação de propostas vantajosas para os cofres públicos.*** (Grifo nosso).

Outro princípio que deve ser levado em consideração é o da competitividade, esculpido no inciso I, do § 1º, do artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, senão vejamos:

***Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).***

Para o Professor Marçal Justem Filho, através de sua obra suso mencionada, p. 82/83:

***Respeitadas as exigências necessárias para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, serão inválidas todas as cláusulas que, ainda indiretamente, prejudiquem o caráter “competitivo” da licitação. A Lei reprime a redução da competitividade do certame derivada de exigências exageradas ou abusivas.*** (Destacamos).

## 7.0. DA CONCLUSÃO

Desta feita, levado a efeito o procedimento nas condições estabelecidas no Edital, ferir-se-á o disposto no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, mormente quanto aos princípios da LEGALIDADE e da ISONOMIA, assim como as prescrições contidas na Lei Federal nº 14.133/2021, atitude que desafia a correção via mandado judicial, o que, por certo, face à zelosa atuação desta Augusta Comissão, não permitirá que adentremos a tão espinhosa e desgastante - tanto para a Impugnante quanto para a Administração Pública – medida para ver preservada a legalidade do respectivo procedimento licitatório.

## 8.0. DO PEDIDO

**ANTE O EXPOSTO**, respeitosamente requer a esse Nobre Pregoeiro que, acolhendo os argumentos articulados na presente impugnação, determine o sobrestamento do respectivo procedimento licitatório, corrigindo-se os equívocos ora apresentados, publicando-se novo aviso, com vistas à efetiva publicidade do certame, por ser imperativo de direito e da mais lúdima JUSTIÇA!

Termos em que,  
Pede deferimento.

Domingos Martins-ES, 13 de Junho de 2025.

E&L Produções de Software Ltda  
CNPJ n.o 39.781.752/0001-72  
Estevão Henrique Holz  
RG no. 1.087.262 SPTC-ES  
CPF no. 979.001.257-87  
Sócio



### Assinatura do Documento



Documento Assinado Eletronicamente por **RAQUEL FRANCA GIL DA SILVA**, CPF: 005.57\*. \*\*2-\*6 em **23/06/2025 10:35:49**, Cód. Autenticidade da Assinatura: **10U8.8735.349K.W64W.0774**, com fundamento na Lei Nº 14.063, de 23 de Setembro de 2020.



### Informações do Documento

ID do Documento: **1.BE3.78D** - Tipo de Documento: **IMPUGNAÇÃO**.

Elaborado por **RAQUEL FRANCA GIL DA SILVA**, CPF: 005.57\*. \*\*2-\*6 , em **23/06/2025 - 10:35:49**

Código de Autenticidade deste Documento: 1071.5A35.049W.3309.8888

A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
<https://athus.candeiasdojamari.ro.gov.br/verdocumento>

