

**Ilustríssimo(a) Senhor(a) Pregoeiro(a) e Membros Internos da Comissão de Contratação da Fundação Unirg**

**Pregão Eletrônico nº 007/2026**

**VOITTO TREINAMENTO, DESENVOLVIMENTO E EDITORA LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº10.325.713/0001-89, com estabelecimento comercial à ROD BR 040, nº 64, Sala 04, Bairro Empresarial Park Sul, na cidade de Matias Barbosa/MG, CEP 36120-000, neste ato representado pelo seu Sócio - Administrador, Thiago Coutinho de Oliveira, brasileiro, portador da cédula de identidade RG nº 13274122 SSP/MG, inscrito no CPF sob o nº 077.582.066-03, vem, tempestivamente, à ilibada presença dessa autoridade administrativa apresentar **IMPUGNAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e item 4. do presente edital, pelos razões de fato e de direito a seguir expostas:

**1. Objeto Do Certame e Data da Sessão**

Trata-se de processo licitatório destinado a **Contratação de solução integrada de gestão acadêmica, na modalidade de licenciamento de uso de software, incluindo os serviços de migração de dados, implantação, parametrização, treinamento, suporte técnico e manutenção, para atender às demandas de graduação, pós-graduação e extensão da Universidade de Gurupi – UnirG.**

A data da sessão está prevista para 28 de maio de 2026 às 09h, conforme contido no edital.

Todavia, da maneira como confeccionado o edital, há vícios que comprometem a ampla concorrência e maculam a legalidade do processo, motivo pelo qual deve ser retificado, vejamos:

## **2. Razões de Impugnação**

### **2.1. Do Erro Material na Ementa da Minuta Contratual**

Verifica-se divergência material entre a ementa constante do Anexo IV – Minuta de Contrato, que define o objeto como mera “contratação de prestação de serviços para locação de licença de uso de software de gestão acadêmica”, e o conteúdo efetivamente previsto na Cláusula 1.1 do mesmo instrumento, a qual contempla obrigações substancialmente mais amplas e complexas, incluindo serviços de implantação, migração de dados, parametrização, treinamento, manutenção, suporte técnico continuado e integrações sistêmicas.

A inconsistência compromete a coerência interna da própria minuta contratual e gera insegurança jurídica quanto ao real escopo da contratação, especialmente considerando que a minuta integra o instrumento convocatório e vincula tanto a Administração quanto os licitantes.

A Minuta de Contrato constitui documento integrante e indissociável do instrumento convocatório, possuindo função essencial na delimitação das obrigações que serão assumidas pelas partes durante a execução contratual.

Nos termos do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, o contrato administrativo deve conter cláusulas necessárias que estabeleçam de forma clara o objeto e seus elementos característicos, garantindo precisão, coerência e segurança jurídica quanto ao alcance das obrigações contratuais. Vejamos:

*“Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:*

*I - o objeto e seus elementos característicos;”*

Nesse contexto, eventual divergência entre a ementa da Minuta de Contrato e o conteúdo efetivamente previsto na Cláusula 1.1 não pode ser tratada como mera irregularidade formal, sobretudo porque compromete a adequada delimitação do objeto licitado e gera insegurança jurídica quanto ao real alcance das obrigações contratuais.

A descrição resumida constante da ementa reduz indevidamente o objeto contratual, omitindo serviços essenciais expressamente previstos na própria minuta, como implantação, migração de dados, parametrização, treinamento, suporte técnico e manutenção, em desacordo com os princípios da transparência, vinculação ao instrumento convocatório, segurança jurídica e julgamento objetivo, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Nesse sentido, leciona Marçal Justen Filho:

*“O contrato deverá retratar não apenas as regras constitucionais e legais. É imperioso que o contrato se harmonize perfeitamente com a disciplina veiculada no ato convocatório da licitação e com o conteúdo na proposta formulada pelo particular. A harmonia entre o contrato e o instrumento convocatório da licitação é princípio basilar do direito das licitações. Se fosse possível alterar as condições da licitação e (ou) das propostas, a licitação seria inútil. A desconformidade acarreta a nulidade do contrato, sem prejuízo de responsabilização dos envolvidos”. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 10ª edição, p. 480)*

O entendimento consolidado no âmbito das contratações públicas é no sentido de que inconsistências entre documentos integrantes do instrumento convocatório comprometem a adequada formulação das propostas, fragilizam a segurança jurídica do certame e podem gerar interpretações divergentes acerca da extensão das obrigações contratuais assumidas pelas partes.

Ademais, a redação atualmente constante da ementa poderá gerar distorções em publicações no PNCP, extratos contratuais, termos aditivos, procedimentos fiscalizatórios e eventual análise de equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Diante do exposto, requer-se a retificação da ementa constante do Anexo IV, promovendo-se a adequação formal da descrição do objeto ao conteúdo efetivamente previsto na Cláusula 1.1 da Minuta Contratual, garantindo-se coerência interna, segurança jurídica e compatibilidade entre os elementos integrantes do instrumento convocatório.

## **2.2. Da Desproporcionalidade das Sanções Contratuais**

O Termo de Referência, em seu item 21.2, alínea “b”, prevê multa moratória de 0,5% ao dia limitada a 15%, enquanto o item 21.2, alínea “c”, estabelece multa compensatória de 20%, disposições replicadas na Cláusula 10.2 da Minuta de Contrato. A sistemática adotada permite a aplicação cumulativa das penalidades, resultando em uma exposição sancionatória potencial de até 35% sobre o valor contratual.

Tal previsão padece de ilegalidade frontal. A Lei nº 14.133/2021, ao consolidar o regime sancionatório, estabeleceu um limite máximo intransponível para a sanção de multa, conforme dispõe o art. 156, § 3º:

*“Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:*

*II - multa;*

*§ 3º A sanção prevista no inciso II do caput deste artigo, calculada na forma do edital ou do contrato, **não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado** ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei.”*

Ao admitir uma soma de apenamentos que atinge 35%, o edital extrapola a autorização legislativa, ferindo o princípio da legalidade e da tipicidade das sanções. Ademais, a cumulação nos moldes propostos configura efeito confiscatório, vedado pelo entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União (TCU):

*“TCU – ACÓRDÃO 24006/2006 – Publicado em 13/07/2011*

*(...) REFORMA DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA APENAS PARA DIMINUIR OS VALORES DAS MULTAS (...) EM OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE E DA VEDAÇÃO DE IMPOSIÇÃO DE PENALIDADE ADMINISTRATIVA COM EFEITO CONFISCATÓRIO. “*

A fixação de multas que ultrapassam o teto de 30% amplia artificialmente o risco contratual, comprometendo a competitividade e afastando fornecedores qualificados. Em contratações tecnológicas complexas, como a presente, atrasos pontuais podem decorrer de fatores externos como integração com sistemas de terceiros ou validação de dados pela própria Administração,

tornando a punição de 35% um fardo financeiro que desnatura o equilíbrio econômico-financeiro da avença.

À vista dessas razões, com fundamento nos arts. 5º e 156, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, requer-se a revisão dos itens 21.2, alíneas “b” e “c” do TR e da Cláusula 10.2 da Minuta de Contrato, para que seja expressamente consignado que a soma de todas as multas aplicadas (moratórias e compensatórias) não poderá, em hipótese alguma, ultrapassar o limite legal de 30% do valor do contrato.

### **2.3. Da Indefinição Quantitativa da Obrigação de Digitação Manual**

Consta do item 8.12.1.6 do Termo de Referência e da Cláusula 9.2, alínea “o”, da Minuta de Contrato a imposição de obrigação à futura contratada para realização de “*digitação manual de dados legados sem ônus adicional*”. Entretanto, o instrumento convocatório não estabelece quantitativo estimado de registros, limite máximo de dados, complexidade operacional envolvida, parâmetros técnicos mínimos ou mesmo identificação precisa do sistema legado atualmente utilizado pela Administração.

Essa omissão configura uma cláusula de escopo aberto, transferindo ao particular um risco ilimitado e imensurável, o que é vedado pelo regime jurídico das licitações. A Lei nº 14.133/2021 é imperativa ao exigir que o Termo de Referência contenha a definição precisa dos quantitativos, sob pena de nulidade do planejamento:

*“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*

*[...]*

*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;"*

A ausência de balizas objetivas impede a formulação de propostas isonômicas e exequíveis, na medida em que cada licitante poderá estimar esforços operacionais completamente distintos para absorver a obrigação imposta, comprometendo a comparabilidade das propostas e distorcendo o julgamento objetivo.

O entendimento consolidado no âmbito do controle externo é no sentido de que falhas de definição do objeto, ausência de critérios uniformes e insuficiência de parâmetros técnicos comprometem a transparência, a competitividade e a adequada execução contratual. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 547/2026-Plenário, ao examinar fragilidades em procedimentos administrativos e inconsistências relacionadas à definição e gestão de objetos contratuais, ressaltou a necessidade de critérios claros, uniformes e adequadamente delimitados para assegurar segurança jurídica, controle eficiente e correta execução das contratações públicas.

A inexistência de quantitativos mínimos ou máximos para a obrigação de digitação manual gera incerteza financeira indevida, obrigando os licitantes a incorporar contingências excessivas em suas propostas ou, em cenário oposto, assumir riscos imprevisíveis capazes de comprometer a futura execução contratual e o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste.

Forte em tais fundamentos, revela-se indispensável a retificação do edital, com a devida transparência técnica acerca da obrigação imposta. Requer-

se, portanto, a divulgação da volumetria estimada de registros, a identificação precisa do sistema legado atualmente utilizado pela Administração, a fixação de limite quantitativo objetivo para a obrigação de digitação manual e a previsão de remuneração complementar por hora técnica ou unidade de serviço para demandas que eventualmente extrapolem o limite estabelecido, preservando-se a competitividade do certame e o equilíbrio econômico-financeiro da contratação.

#### **2.4. Da Restrição Competitiva Decorrente da Indicação de Marcas e Fornecedores Específicos**

O instrumento convocatório estabelece, no item 8.10.9, alínea “e”, do Termo de Referência, bem como nos quesitos 17.50 e 17.55 da Prova de Conceito (PoC), a exigência de que a solução ofertada possua integração homologada especificamente com os sistemas “*EA Bank*” e “*Sicoob*”. Ademais, o item 8.9.13 do Termo de Referência prevê aprovação integral na Prova de Conceito como requisito eliminatório do certame.

Na prática, o edital transforma homologações específicas com fornecedores privados em requisito obrigatório de habilitação técnica, restringindo artificialmente o universo competitivo e favorecendo empresas previamente adaptadas ao ambiente tecnológico atualmente utilizado pela Administração.

O art. 41 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a indicação de marcas ou modelos constitui medida excepcional, admissível apenas mediante justificativa técnica formal e demonstração concreta da necessidade da restrição. Da mesma forma, o art. 9º, inciso I, alínea “a”, da referida lei, veda cláusulas capazes de comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo da licitação.

Caso a Administração Pública opte pela indicação de marca, modelo ou integração específica no instrumento convocatório, impõe-se que o edital contenha, desde sua publicação, justificativa técnica detalhada demonstrando a indispensabilidade da exigência, a adequação da solução escolhida e a inexistência de alternativas funcionais aptas a atender às necessidades administrativas, observando-se sempre os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e competitividade.

A própria Lei nº 14.133/2021 admite indicação de marca apenas em hipóteses excepcionais, tais como padronização, compatibilidade técnica ou impossibilidade de definição do objeto por critérios funcionais. Entretanto, no caso concreto, o edital não apresenta qualquer justificativa técnica apta a demonstrar a inviabilidade de utilização de layouts CNAB 240/400, a impossibilidade de comunicação via APIs bancárias, a necessidade técnica exclusiva das integrações previamente homologadas com “EA Bank” e “Sicoob” ou a imprescindibilidade de homologação prévia já na fase de Prova de Conceito.

Sobre o tema, destaca Marçal Justen Filho:

*“Não será válida a exigência consagrada no edital que não esteja respaldada por motivação e justificativa apropriadas nos documentos prévios à licitação.”*

A exigência impugnada impede a participação de soluções tecnicamente equivalentes, embora plenamente compatíveis com os padrões bancários atualmente utilizados pelo mercado, afrontando os princípios da isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa.

O entendimento consolidado no âmbito do controle externo é no sentido de que a indicação de marca somente se admite em situações excepcionais, mediante robusta justificativa técnica e demonstração objetiva da

impossibilidade de definição funcional do objeto. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União editou a Súmula nº 270, segundo a qual:

*“Em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, desde que seja estritamente necessária para atender exigências de padronização e que haja prévia justificção.”*

Ante o exposto, revela-se necessária a retificação do edital para substituir a exigência nominal das plataformas “EA Bank” e “Sicoob” por requisitos funcionais compatíveis com CNAB 240/400 e APIs bancárias ou, subsidiariamente, conceder prazo mínimo de 60 (sessenta) dias após a adjudicação para homologação das integrações específicas eventualmente necessárias, sem caráter eliminatório na fase de Prova de Conceito.

## **2.5. Da Inexequibilidade do Prazo de Implantação**

O item 8.5.5 do Termo de Referência estabelece prazo de apenas 30 (trinta) dias corridos para implantação completa da solução contratada. Contudo, diante da magnitude e da complexidade técnica do objeto licitado, referido prazo mostra-se manifestamente inexequível, configurando falha relevante no planejamento da contratação.

A execução contratual prevista no edital não se limita ao simples fornecimento de licença de uso de software, abrangendo, simultaneamente, migração de dados legados, parametrização do sistema, treinamento integral de usuários, homologações operacionais, integrações sistêmicas e ativação de 17 módulos distintos, além de comunicação com plataformas externas como Google Workspace, Moodle, “EA Bank”, “Sicoob” e sistemas vinculados ao MEC.

Para que a implantação ocorra de forma regular, estável e sem comprometimento da continuidade operacional da instituição, a futura contratada deverá executar etapas técnicas complexas e interdependentes, muitas das quais dependem de fatores externos ao seu controle exclusivo, incluindo disponibilização e saneamento das bases legadas pela própria Administração, validação de informações institucionais, homologações bancárias, testes de integração com terceiros e ajustes operacionais em ambiente de produção.

A migração de dados acadêmicos exige procedimentos técnicos sensíveis, envolvendo extração, tratamento, compatibilização, validação e importação de informações históricas relacionadas a alunos, matrículas, documentos acadêmicos, registros financeiros, históricos escolares, integrações administrativas e demais dados institucionais. Trata-se de operação crítica, que demanda testes prévios, homologações parciais e validação conjunta entre contratada e Administração para evitar inconsistências, perdas de dados ou paralisação de serviços essenciais.

De igual modo, a implantação simultânea de 17 módulos distintos pressupõe cronograma técnico estruturado, com parametrizações individualizadas, treinamentos segmentados por departamento, testes de carga, homologações progressivas e acompanhamento operacional assistido durante o período inicial de utilização da plataforma.

A fixação de prazo inexecutável afronta os princípios do planejamento, razoabilidade, eficiência e competitividade previstos na Lei nº 14.133/2021. Exigências incompatíveis com a realidade operacional do mercado afastam empresas qualificadas, reduzem a competitividade do certame e induzem à apresentação de propostas artificiais ou inexecutáveis, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Empresas tecnicamente qualificadas tendem a não participar de certames cujo cronograma já se mostra incompatível com a execução adequada do objeto, especialmente diante do risco de aplicação imediata de sanções contratuais decorrentes de atrasos inevitáveis causados por premissas inadequadas de planejamento.

Diante desse cenário, revela-se necessária a retificação do item 8.5.5 do Termo de Referência, a fim de ampliar o prazo global de implantação para, no mínimo, 90 (noventa) dias corridos, contados da efetiva disponibilização das bases, acessos e informações necessárias pela Administração, com previsão de cronograma modularizado por etapas, marcos progressivos de aceite e homologações parciais compatíveis com a complexidade técnica da solução contratada.

### **3. Conclusão**

Portanto, requer a retificação do presente Edital para atender as exigências contidas na Constituição Federal, nos artigos supracitados da Lei 14.133/2021 e Súmulas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em face das violações a legalidade e a competitividade no presente certame.

### **4. Dos Requerimentos**

Ante o exposto, requer seja a presente impugnação conhecida e julgada **PROCEDENTE**, com a consequente retificação do Edital, diante das ilegalidades e restrições apontadas.

Não sendo esse o entendimento adotado, a impugnante resguarda seu direito de representação perante o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e demais órgãos de controle competentes.



Nestes termos,  
Pede deferimento.

Matias Barbosa, 22 de maio de 2026.

**VOITTO TREINAMENTO, DESENVOLVIMENTO E EDITORA LTDA**

*Assinado digitalmente*