

Pregão Eletrônico nº 002/2026

Processo nº 2025014157

Município de Águas Lindas de Goiás/GO

Impugnante: RAC Assessoria, Consultoria e Treinamentos Ltda, CNPJ n.º07.315.552/001-38.

## **DECISÃO**

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa RAC Assessoria, Consultoria e Treinamentos Ltda, CNPJ n.º07.315.552/001-38, em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2026, cujo objeto é a contratação de solução de software, com serviços correlatos de implantação, suporte, manutenção e customização, nos termos do Termo de Referência que integra o instrumento convocatório.

Em síntese, a impugnante sustenta que:

O edital, em conjunto com o Termo de Referência, teria estruturado um objeto “enxuto” no que tange às entregas essenciais e, por outro lado, excessivamente “aberto” na parcela de horas de customização/serviços sob demanda; haveria ambiguidade na delimitação entre o escopo mínimo obrigatório (licenciamento, manutenção e suporte incluídos no preço principal) e as customizações extraordinárias cobradas por hora técnica, o que possibilitaria, na sua visão, o deslocamento indevido de obrigações essenciais para o regime de “banco de horas”; tal estrutura poderia propiciar a apresentação de preços mensais artificialmente baixos, com recuperação de margem via contratação posterior de horas técnicas, o que comprometeria o julgamento objetivo e a seleção da proposta mais vantajosa; o Termo de Referência apresentaria ambiguidades adicionais, especialmente no tocante a reforço de treinamento sem ônus versus capacitação de novos usuários mediante cobrança, bem como quanto à forma de prestação de suporte/atendimento, com potencial de geração de custos ocultos e subjetividade na execução; haveria, ainda, falha procedimental e operacional decorrente da combinação entre (i) a exigência editalícia de que impugnações e pedidos de esclarecimento sejam apresentados exclusivamente pelo sistema eletrônico, devidamente assinados, e (ii) a inexistência, no módulo de impugnação/esclarecimentos do Portal de Compras Públicas, de campo funcional para anexação de arquivos, o que, segundo a impugnante, inviabilizaria o cumprimento simultâneo das

exigências e colocaria em risco a efetividade do direito de petição; em razão dessa alegada inconsistência, a impugnante encaminhou a peça assinada também por e-mail institucional, requerendo o reconhecimento da validade desse meio, bem como a adequação futura do portal (habilitação de campo para anexos ou definição de alternativa formal de protocolo).

Ao final, a impugnante requer a retificação do edital e do Termo de Referência para:

- Definir escopo mínimo obrigatório incluído no preço principal;
- Delimitar de forma objetiva o que pode ser considerado customização extraordinária por hora técnica, com critérios de medição, aceite e pagamento;
- Afastar ambiguidades que possam gerar custos posteriores subjetivos; suspender e/ou reagendar a sessão, com reabertura de prazos, em caso de alterações.

**É o relatório.** Passo à análise.

## **II – ADMISSIBILIDADE**

A legitimidade da impugnante é verificada na forma do art. 164, caput, da Lei nº 14.133/2021, que assegura a “qualquer pessoa” o direito de impugnar o edital por irregularidade na aplicação da lei. O edital, por sua vez, reproduz esse comando, prevendo a possibilidade de impugnação por qualquer interessado, no prazo de até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para abertura.

A manifestação foi apresentada dentro do prazo legal e editalício, razão pela qual deve ser considerada tempestiva.

No que tange à forma, o edital estabelece que as impugnações e pedidos de esclarecimento sejam apresentados exclusivamente por meio do sistema eletrônico (Portal de Compras Públicas), exigindo que estejam devidamente assinados pelo solicitante ou representante da empresa. Alega a impugnante que, no módulo específico de impugnação/esclarecimentos deste certame, não há campo disponível para anexação de arquivos, o que, na sua visão, inviabilizaria o cumprimento plenamente integrado das exigências editalícias.

Contudo, verifica-se que tal alegação não procede, uma vez que o próprio sistema eletrônico (Portal de Compras Públicas) disponibiliza funcionalidade para anexação de documentos no módulo correspondente, conforme demonstrado por registro constante nos autos.

Ressalta-se que, no mesmo certame, outra impugnante conseguiu protocolar sua impugnação devidamente anexada no sistema, evidenciando que eventual ausência de anexação no caso concreto decorreu de falha operacional ou de utilização por parte da própria impugnante, não podendo tal circunstância ser atribuída à Administração ou ao instrumento convocatório.

Processos	<b>Edital:</b> 8 downloads efetuados	<b>Orgão:</b> Prefeitura Municipal de Aguas Lindas de Goiás												
IRP	<b>Unidade de Compra:</b> Prefeitura Municipal de Águas Lindas de Goiás													
Validar Importação de Processo	<b>Município/UF:</b> Águas Lindas de Goiás/GO													
Sessões Públicas	<b>Objeto:</b>													
Cotações em Andamento	<b>Solicitações Realizadas</b>													
Negociação de Preços	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Data</th> <th>CNPJ/CPF</th> <th>Fornecedor</th> <th>Pedido</th> <th>Situação</th> <th>Ações</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>13/02/2026 - 14:14:26</td> <td>53.988.872/0001-76</td> <td>GESTAO PESQUISAS E CONSULTORIA LTDA</td> <td>IMPUGNAÇÃO AO EDITAL - PREGÃO ELETRÔNICO 002/2026</td> <td>Aguardando Julgamento</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Data	CNPJ/CPF	Fornecedor	Pedido	Situação	Ações	13/02/2026 - 14:14:26	53.988.872/0001-76	GESTAO PESQUISAS E CONSULTORIA LTDA	IMPUGNAÇÃO AO EDITAL - PREGÃO ELETRÔNICO 002/2026	Aguardando Julgamento	
Data	CNPJ/CPF	Fornecedor	Pedido	Situação	Ações									
13/02/2026 - 14:14:26	53.988.872/0001-76	GESTAO PESQUISAS E CONSULTORIA LTDA	IMPUGNAÇÃO AO EDITAL - PREGÃO ELETRÔNICO 002/2026	Aguardando Julgamento										
Intenções de Recurso	Total de Registros: 1													
Recursos e Contrarrazões	<b>Solicitações Realizadas Por Cidadãos (Solicitação Externa)</b>													
Pedidos de Esclarecimento	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Data</th> <th>CNPJ/CPF</th> <th>Fornecedor</th> <th>Pedido</th> <th>Situação</th> <th>Ações</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>13/02/2026 - 11:11:59</td> <td>07.315.552/0001-38</td> <td>RAC ASSESSORIA CONSULTORIA E TREIAMENTOS LTDA</td> <td>IMPUGNAÇÃO AO EDITAL COMO SE SEGUE</td> <td>Aguardando Julgamento</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Data	CNPJ/CPF	Fornecedor	Pedido	Situação	Ações	13/02/2026 - 11:11:59	07.315.552/0001-38	RAC ASSESSORIA CONSULTORIA E TREIAMENTOS LTDA	IMPUGNAÇÃO AO EDITAL COMO SE SEGUE	Aguardando Julgamento	
Data	CNPJ/CPF	Fornecedor	Pedido	Situação	Ações									
13/02/2026 - 11:11:59	07.315.552/0001-38	RAC ASSESSORIA CONSULTORIA E TREIAMENTOS LTDA	IMPUGNAÇÃO AO EDITAL COMO SE SEGUE	Aguardando Julgamento										
Pedidos de Impugnação	Total de Registros: 1													
Adjudicação	<p><b>Relatório</b>      <b>Pedido de Impugnação por Outros Meios</b>      <b>Voltar</b></p>													
Atas, Termos e Documentos														
Todos os Processos														
Todos os Itens														
Todo o Portal														
Agente de Contratação >>														
Equipe de Apoio >>														
Manuais >>														
Fase Interna/Contratos >>														
Relatórios >>														

Entretanto, a Lei nº 14.133/2021, não condiciona a admissibilidade da impugnação à anexação de documentos, limitando-se a exigir a apresentação escrita e tempestiva. O edital tampouco exige, expressamente, anexos como requisito indispensável, apenas a apresentação por meio do sistema e a assinatura da manifestação.

Ainda assim, em respeito aos princípios da razoabilidade, da instrumentalidade das formas, da ampla participação e do controle social, e em linha com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) que recomenda evitar formalismo excessivo quando não houver prejuízo ao interesse público ou aos demais licitantes, admite-se a análise da impugnação em sua integralidade, inclusive considerando o texto encaminhado por e-mail, sem afastar, contudo, a regra editalícia de que o sistema eletrônico constitui o canal oficial.

Desse modo, a impugnação foi conhecida, por preenchidos os requisitos de legitimidade, tempestividade e formalidade essenciais.

### III – MÉRITO

- **Da alegada ambiguidade entre escopo mínimo obrigatório e horas de customização.**

A impugnante argumenta que o Termo de Referência não definira de forma objetiva o que integra o escopo mínimo obrigatório, incluído no licenciamento, manutenção e suporte, e o

que poderia ser classificado como customização extraordinária sujeita a pagamento por hora técnica.

O Termo de Referência, entretanto, distingue expressamente os serviços inerentes ao objeto principal – que compõem o preço global ofertado – dos serviços sob demanda, a serem eventualmente contratados por hora técnica. Nos itens relativos a “Serviços de Personalização e Customização de Softwares” e ao Acordo de Nível de Serviço (ANS), o documento deixa claro que: há um conjunto de funcionalidades, módulos, serviços de implantação, suporte e manutenção que integram o núcleo do objeto, compondo a base do licenciamento; as horas técnicas referem-se a demandas adicionais, que não constituem obrigação ordinária e automática, mas customizações específicas, evolutivas ou pontuais, cujo escopo não é completamente determinável ex ante, de forma detalhada, justamente por dependerem de necessidades futuras da Administração.

Em contratações de tecnologia da informação, é praxe – e é considerado tecnicamente adequado – estabelecer uma clara separação entre:

- a) o escopo padrão da solução (núcleo, módulos, requisitos mínimos funcionais, suporte básico, manutenção corretiva e evolutiva dentro de parâmetros usuais e legais), englobado no preço principal; e
- b) customizações específicas solicitadas pela Administração, além do padrão e de caráter particularizado (novos relatórios complexos fora do rol mínimo, integrações com sistemas legados não contempladas originalmente, funcionalidades adicionais não previstas como obrigatórias, evoluções adaptativas específicas etc.), a serem remuneradas por hora técnica, quando e se demandadas.

A jurisprudência do TCU admite esse tipo de estrutura contratual, desde que:

**O escopo principal esteja adequadamente definido; as horas técnicas sejam estimadas e previstas de forma transparente; haja mecanismo de autorização, justificativa e controle da utilização das horas.**

Nesse sentido, por analogia, destacam-se decisões em que o TCU reconhece a validade da contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas por demanda, com utilização de “banco de horas”, desde que precedidos de termo de referência consistente e mecanismos de mensuração e aceite.

No caso concreto, não há previsão de que atividades inerentes ao atendimento ordinário, rotineiro e obrigatório da solução, como adequações legais correntes, suporte técnico básico e funcionalidades essenciais previstas no Termo de Referência, sejam automaticamente alocadas como customização extraordinária. Ao contrário, essas obrigações integram a própria razão de ser do objeto contratado, e seu cumprimento é exigível sem qualquer pagamento adicional de horas técnicas.

Assim, a interpretação sistemática do edital e do Termo de Referência permite concluir que: o núcleo do objeto (licenciamento, implantação, suporte, manutenção e funcionalidades essenciais) está coberto pelo preço principal; as horas técnicas são reservadas para customizações adicionais, a serem especificadas, orçadas e autorizadas caso a caso, compatíveis com a natureza de serviço sob demanda.

Não se identifica, portanto, a alegada omissão grave ou ambiguidade insanável, de forma que a redação como está atende aos requisitos de clareza mínima exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

**- Da alegação de formação de preço artificialmente baixo.**

A impugnante sustenta que a estrutura do edital/termo de referência permitiria a apresentação de preços mensais artificialmente baixos, com a consequente “recuperação” da margem de lucro sobre o “banco de horas”, produzindo possível sobrecusto ao erário.

É importante destacar que o edital/termo de referência, estabelece preço fixo para o objeto principal, a ser ofertado pelas licitantes em regime competitivo; apresenta valor estimado fundamentado em pesquisa de mercado; prevê a indicação clara da estimativa de horas de customização, o que permite às licitantes precificar adequadamente tanto o objeto principal quanto os serviços sob demanda.

Além disso, a Administração poderá, no julgamento da fase de habilitação e na análise das propostas, lançar mão de diligências, quando necessário, para verificar a exequibilidade dos preços, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, afastando propostas manifestamente inexequíveis ou com indícios de desequilíbrio.

A simples existência de um componente de hora técnica, transparente e previamente estimado, não configura, por si só, mecanismo de formação artificial de preços. Pelo contrário, trata-se de instrumento que permite acomodar necessidades futuras sem onerar o preço mensal de todos os licitantes com hipóteses que podem nem se concretizar.

A jurisprudência dos órgãos de controle, incluindo o TCU, tem reiteradamente reconhecido que a análise de sobrepreço e superfaturamento depende de elementos concretos, não bastando conjecturas abstratas. No presente momento, o que se tem é apenas a previsão de uma modalidade complementar de serviço, devidamente estimada e publicada, sem que haja qualquer ato concreto de contratação indevida de horas técnicas.

Não há evidência, portanto, de violação ao princípio do julgamento objetivo ou risco atual de formação de preço artificialmente baixo que imponha a retificação do edital/termo de referência.

- **Das supostas ambiguidades em treinamento, suporte e atendimento.**

A impugnante aponta, como fator de insegurança, a distinção entre “reforço de treinamento sem ônus, quando considerado insuficiente” e “capacitação de novos usuários” mediante pagamento adicional, bem como previsões de suporte que, se não parametrizadas, poderiam impor custos ocultos.

O Termo de Referência, ao prever reforço de treinamento sem ônus em situações em que a própria Administração, no exercício de fiscalização contratual, reputar a capacitação inicial insuficiente, protege o interesse público, permitindo exigir da contratada o atingimento do padrão de qualidade esperado sem custo adicional.

Por outro lado, é inerente à dinâmica de soluções de software em larga escala que, ao longo da vigência contratual, haja ingresso de novos usuários, muitas vezes decorrente de expansão orgânica da estrutura administrativa, substituições ou ampliações não previstas originalmente. Para esses casos, a previsão de capacitação adicional mediante remuneração específica é usual e visa evitar que o custo dessas formações futuras recaia integralmente sobre o preço mensal de forma indistinta.

A distinção entre “reforço de treinamento decorrente de insuficiência na execução contratual” e “treinamento de novos usuários por fato superveniente e alheio à culpa da contratada” é um critério objetivo, baseado na causa que enseja a nova capacitação. Eventuais dúvidas pontuais sobre a aplicação prática desse critério deverão ser solucionadas pelo gestor do contrato, à luz das normas de fiscalização e das evidências do caso concreto, não constituindo, porém, vício do edital.

Quanto ao suporte e atendimento, o Termo de Referência vincula a prestação desses serviços ao Acordo de Nível de Serviço, com definição de prazos, canais de atendimento, prioridades e penalidades em caso de descumprimento. Trata-se de prática consolidada em contratações de TI e recomendada pelos órgãos de controle, justamente para reduzir a subjetividade e assegurar padrões mínimos de desempenho.

Não se visualiza, assim, ambiguidade relevante que comprometa a competitividade ou a segurança jurídica do certame.

- **Da alegada falha procedimental no uso do sistema eletrônico.**

A impugnante assevera que a exigência de utilização exclusiva do sistema eletrônico, aliada à ausência de campo específico para anexação de arquivos no módulo de impugnação/esclarecimentos, configuraria inconsistência operacional capaz de inviabilizar o exercício adequado do direito de petição.

Conforme já mencionado na análise de admissibilidade, nem a Lei nº 14.133/2021 nem o edital estabelecem a anexação de documentos como requisito indispensável à validade da

impugnação. A obrigatoriedade é de que a petição seja apresentada pelo sistema, por escrito e assinada.

O texto da impugnação poderia ser integralmente inserido no próprio campo disponível no sistema, inclusive com identificação do responsável e referência à representação da empresa, sem prejuízo do atendimento às exigências editalícias. A opção da impugnante de encaminhar o texto também por e-mail, a título de reforço, não revela, por si só, falha insanável do sistema.

A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que eventuais deficiências formais ou limitações pontuais de sistemas eletrônicos de compras públicas não implicam, automaticamente, nulidade do certame, devendo ser demonstrado prejuízo efetivo ao direito de participação, à isonomia ou à competitividade.

Não procede, portanto, a alegação de que o edital ou o sistema tenham criado uma exigência inexequível ou comprometedor do direito de petição, bem como, já foi demonstrado que outro impugnante realizou a anexação de seu recurso diretamente no Portal de Compras Públicas.

**- Dos pedidos de retificação do edital e suspensão/reagendamento da sessão.**

A impugnante requer a retificação do edital e do Termo de Referência, com consequente suspensão ou reagendamento da sessão e reabertura de prazos, sob o argumento de que as supostas lacunas e ambiguidades comprometeriam a elaboração das propostas.

O edital, ao tratar das consequências do acolhimento de impugnações, prevê que, caso alguma modificação altere a formulação das propostas de preços, deverá ser definida e publicada nova data para a realização do certame; se a aceitação da impugnação não afetar a formulação das propostas, a data poderá ser mantida.

No caso concreto, não se constata ilegalidades, omissões essenciais ou contradições internas que impeçam a correta compreensão do objeto ou que comprometam a apresentação de propostas competitivas. O termo de referência descreve o escopo principal, as condições de execução, as horas técnicas estimadas, os critérios de medição, os níveis de serviço e as penalidades.

A anulação ou suspensão de licitações é medida excepcional, reservada a situações de vícios graves ou de afronta aos princípios da isonomia, competitividade ou vantajosidade e, não sendo esse o caso, o prosseguimento do certame se for oportuno, uma vez que não consta alteração substancial das regras.

Dessa forma, não há fundamento jurídico para acolher o pedido de retificação substancial do edital ou de suspensão/reagendamento da sessão.

#### **IV – DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES E DA RESPONSABILIDADE TÉCNICA PELO TERMO DE REFERÊNCIA, BEM COMO PELAS RESPOSTAS ÀS QUESTÕES TÉCNICAS SUSCITADAS NA IMPUGNAÇÃO.**

Registra-se, para fins de clareza e segurança jurídica, que os esclarecimentos e posicionamentos referentes aos aspectos técnicos do objeto impugnado, notadamente aqueles relacionados ao Termo de Referência, especificações funcionais, requisitos técnicos, metodologia de execução, estimativas de horas técnicas, níveis de serviço, suporte, manutenção, customizações e demais características operacionais da solução pretendida, são de responsabilidade exclusiva da Secretaria Municipal de Gestão Estratégica, por intermédio da área técnica demandante, unidade competente pela elaboração, validação e definição técnica dos documentos que instruem a contratação.

Ressalta-se que o Termo de Referência e seus elementos técnicos constituem documentos elaborados pela área requisitante, cabendo a esta responder por sua adequação, completude e coerência técnica, bem como por eventuais esclarecimentos relativos à execução futura do objeto, nos termos das atribuições administrativas pertinentes.

Por outro lado, destaca-se que a presente decisão administrativa foi elaborada e proferida pelo Pregoeiro, no exercício regular de suas competências legais, restringindo-se à condução do procedimento licitatório, à análise de admissibilidade da impugnação, à verificação de conformidade do edital e dos atos procedimentais, bem como à deliberação quanto ao prosseguimento do certame, não lhe competindo a formulação, alteração ou validação técnica do Termo de Referência e eventuais esclarecimentos deste.

Dessa forma, eventual necessidade de detalhamento técnico, interpretação operacional do objeto ou providências relacionadas à execução contratual deverá ser conduzida pela área técnica competente e pela Secretaria de Gestão Estratégica, no âmbito de suas atribuições, especialmente quanto à fiscalização e acompanhamento da execução contratual.

Por fim, em razão da segregação de funções e competências, o presente ato administrativo é firmado pelos responsáveis competentes, cada qual no limite de suas atribuições e responsabilidades, respondendo a área técnica pelos aspectos técnicos do objeto e o Pregoeiro pelos aspectos procedimentais do certame.

#### **V – CONCLUSÃO**

Após análise minuciosa dos argumentos apresentados pela impugnante, conclui-se que:

O edital e o Termo de Referência atendem aos requisitos da Lei nº 14.133/2021, descrevendo de forma suficiente o objeto, os serviços principais e as hipóteses de customização por hora técnica; a distinção entre escopo mínimo obrigatório e serviços sob demanda está presente no instrumento convocatório e é compatível com a prática consolidada em contratações

de tecnologia da informação, bem como com a jurisprudência dos órgãos de controle; não restou demonstrada a existência de vícios que comprometam a isonomia, a competitividade, o julgamento objetivo ou a segurança jurídica do certame; eventuais melhorias redacionais ou aperfeiçoamentos do sistema eletrônico serão avaliados pela Administração, sem que isso implique reconhecimento de irregularidade no procedimento atual.

**Diante do exposto:**

Conhece-se da impugnação, por tempestiva e formalmente apta; no mérito, rejeitam-se os pedidos formulados, mantendo-se o edital e o Termo de Referência em seus termos originais; determina-se a publicação desta decisão no Portal de Compras Públicas, no link correspondente ao Pregão Eletrônico nº 002/2026, para ciência de todos os interessados.

Para o fim de segurança jurídica e satisfação objetiva da dúvida ofertada pela impugnante, torno esta decisão vinculante ao Edital e Termo de Referência do certame, para todos os efeitos, inclusive os futuros advindos da contratação.

Águas Lindas de Goiás , datado e assinado digitalmente.