PREFEITURA DE JOSÉ DE FREITAS – PI

UNIDADE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, FINANÇAS E RECURSOS HUMANOS

DECISÃO SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

REF.PREGÃO ELETRÔNICO Nº 029/2026 - SRP - PMJF/PI

VINC. PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0199/2026 - PMJF/PI

OBJETO: Registro de preços para eventual contratação de empresa especializada para locação (licenciamento de uso) de software, em ambiente web (SaaS), para gestão, monitoramento e controle dos processos de licenciamento ambiental e urbanístico do Município de José de Freitas - PI, com serviços de implantação, migração, treinamento, manutenção, suporte e atualização tecnológica e normativa.

IMPUGNANTE: IDEIA GOOD SOLUÇÕES PARA INTERNET LTDA, CNPJ 10.668.538/0001-22

SESSÃO PÚBLICA: 11/11/2026, às 13h00min (horário de Brasília)

I. RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 029/2026-PMJF/PI apresentada por IDEIA GOOD SOLUÇÕES PARA INTERNET LTDA, por intermédio de sua sócia administradora, Sra. Carminês Gomes, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 21 do Edital, datada de 28 de outubro de 2026.

A impugnante ataca, em primeiro lugar, a taxa de manutenção do sistema, no valor de R$ 10,00 por licença requerida, prevista nos itens 1.5, 4.4.2, 6.3.1, 8.3.2 e 19.2 do Edital, nos itens 1.6, 5.1, RNF08, 7.5, 8.7, 11 "I", 13.3, 14.6 a 14.9, 16.3 e 21.2 do Termo de Referência e nas minutas da Ata e do Contrato. Sustenta que a cobrança seria compulsória e vinculada ao requerimento de licença, ato de exercício do poder de polícia, e teria por isso natureza de taxa, dependente de lei (art. 145, II, e art. 150, I, da Constituição; arts. 77, 78 e 97 do CTN; Súmula 545 do STF). Alega, ainda, que a cobrança não se enquadraria como tarifa de concessão, que o art. 144 da Lei nº 14.133/2021 não a ampara, que o Mapa de Riscos reconhece o risco como alto e que a receita incerta prejudicaria o planejamento e a análise de exequibilidade.

Em segundo lugar, impugna a exigência cumulativa de quatro elementos no atestado de capacidade técnica (item 9.10.1 do Edital e item 10.2 do TR), por ausência de indicação das parcelas de maior relevância (art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021) e por duplicidade com a prova de conceito.

Requer: (a) o recebimento da impugnação; (b) a exclusão da taxa de manutenção; (c) subsidiariamente, a suspensão do certame até a edição de lei municipal; (d) a exclusão dos elementos de georreferenciamento e de integração via API do rol do item 9.10.1; (e) subsidiariamente, a declaração de que os elementos podem ser comprovados por atestados distintos e a indicação das parcelas de maior relevância; e (f) a republicação do Edital com reabertura de prazo.

É o relatório. Passo a decidir.

II. DA ADMISSIBILIDADE

O art. 164 da Lei nº 14.133/2021 confere a qualquer pessoa legitimidade para impugnar o edital, desde que o pedido seja protocolado até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame, regra reproduzida no item 21.1 do Edital. Designada a sessão para quarta-feira, 11/11/2026, o prazo encerra-se em sexta-feira, 06/11/2026. A peça foi apresentada em 28/10/2026, dentro do prazo, e é tempestiva.

O item 21.7 do Edital pede que a impugnação de empresa venha acompanhada do contrato social. A signatária declara ser sócia administradora e oferece o documento para apresentação imediata. Sendo a legitimidade conferida pela Lei a qualquer pessoa, a falta do anexo não impede o exame das razões. Conheço da impugnação.

III. DO MÉRITO

III.1. Da natureza jurídica da taxa de manutenção do sistema (pedidos "b" e "c")

A tese da impugnante parte de uma premissa que não corresponde ao modelo adotado no processo: a de que os R$ 10,00 remuneram o licenciamento. Não remuneram. O licenciamento ambiental e urbanístico, isto é, a análise técnica, a decisão e a emissão do ato autorizativo, continua a ser atividade exclusiva do Município, exercida por seus servidores e custeada, quando cabível, pelos tributos municipais próprios, cujas guias o sistema apenas emite e controla (RF07

do TR). A contratada não analisa, não decide e não licencia. Nenhuma parcela do poder de polícia é transferida a ela.

O que a taxa de manutenção remunera é coisa diversa: a utilidade tecnológica oferecida ao requerente pela plataforma da contratada, isto é, protocolo remoto em qualquer horário, acompanhamento eletrônico do processo, emissão de comprovantes e documentos digitais, e a infraestrutura em nuvem que sustenta esse serviço. É o que dispõe expressamente o item 14.7 do TR, ao destiná-la "à manutenção evolutiva, à atualização normativa e à sustentação da infraestrutura tecnológica". O Mapa de Riscos (Risco 14) fixa como diretriz a vinculação da cobrança "ao uso da plataforma e não ao ato de licenciamento em si", e o parecer jurídico da fase preparatória (item II.7) adota a mesma compreensão. O número de licenças requeridas é apenas a unidade de medida desse uso, o critério objetivo que permite quantificar e auditar a utilização da plataforma (itens 13.3 e 14.9 do TR), e não o fato que dá causa à cobrança.

Prova disso é que o valor é devido independentemente do resultado do pedido, não varia conforme o porte do empreendimento ou a complexidade da análise, não substitui nem se soma à base de cálculo de qualquer tributo municipal e não ingressa nos cofres públicos. Falta-lhe, portanto, o vínculo com a atuação estatal que caracteriza a taxa (art. 145, II, da Constituição; art. 77 do CTN).

Falta-lhe também o próprio enquadramento como tributo. O art. 3º do CTN define tributo como prestação pecuniária compulsória, instituída em lei e "cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada". No modelo do Edital, não há sujeito ativo público, lançamento, inscrição em dívida ativa, receita orçamentária nem atividade administrativa de cobrança: o valor é pago pelo usuário à contratada, por meio do próprio sistema, sem arrecadação ou repasse pelo Município (Edital, itens 1.5 e 19.2; TR, itens 14.7 e 21.2). A natureza jurídica da prestação é determinada pelo seu fato gerador (art. 4º do CTN), e o fato gerador aqui é a utilização de um serviço tecnológico privado, e não o exercício do poder de polícia.

Quanto à compulsoriedade, que a Súmula 545 do STF elege como traço distintivo entre taxa e preço, a característica que define a taxa é a obrigação imposta por lei, em razão de atividade estatal, independentemente da vontade do contribuinte. Não é o que ocorre aqui. A obrigação de pagar os R$ 10,00 não decorre de lei nem de ato estatal de cobrança, mas da utilização de serviço tecnológico prestado por particular, cujas condições foram previamente

fixadas no Edital e no contrato, de forma uniforme e transparente, com informação clara ao usuário e emissão de comprovante (TR, itens 11 "l" e 14.7). A prestação corresponde a uma utilidade efetivamente fruída pelo usuário, e não à atuação do Município, que nada recebe e nada cobra. Trata-se, portanto, de contraprestação de natureza contratual, e não de exação tributária.

Também não procede a alegação de que a remuneração direta pelo usuário seria exclusiva do regime de concessão de serviço público. O objeto licitado não é a delegação de serviço público ao particular para exploração por sua conta e risco: o serviço público de licenciamento permanece com o Município. O que se contrata é serviço de tecnologia, remunerado principalmente pelos preços registrados e, de forma acessória e variável, pela contraprestação do uso da plataforma, nos termos fixados de modo uniforme no Edital. A Lei nº 14.133/2021 admite remuneração variável (art. 144), e o modelo foi submetido ao controle prévio de legalidade da assessoria jurídica (art. 53), que concluiu pela inexistência de óbice jurídico. Trata-se de escolha de modelagem inserida na competência discricionária da Administração na fase de planejamento, devidamente motivada no ETP, que aponta a redução do dispêndio público fixo e o aumento da atratividade do certame.

O registro do risco no Mapa de Riscos não depõe contra a legalidade do modelo. Ao contrário, demonstra que a Administração examinou o tema na fase preparatória e adotou as medidas de tratamento recomendadas: caracterização expressa da natureza não tributária, fixação uniforme e não competitiva do valor, vedação de majoração, transparência ao usuário com emissão de comprovante, apuração auditável mensal atestada pela fiscalização e responsabilização da contratada por cobrança indevida (TR, itens 11 "l", 13.3, 14.8, 14.9 e 16.3). Identificar e tratar riscos é exatamente o que se espera do planejamento da contratação.

Por fim, a taxa não compromete o julgamento nem a exequibilidade. Ela não integra a proposta nem o critério de julgamento e é idêntica para todos os licitantes (Edital, itens 1.5 e 6.3.1; TR, item 8.7), de modo que não interfere na comparação objetiva das propostas. A estimativa de preços foi formada exclusivamente com contratações custeadas integralmente pelo erário, conforme registra o ETP, de modo que os preços fixos máximos são suficientes, por si sós, para remunerar o objeto. A consideração da receita acessória na análise de exequibilidade (item 8.3.2) é faculdade, e não obrigação, e não dispensa o licitante de demonstrar, se diligenciado, a sustentabilidade de sua proposta. Cada licitante é livre para atribuir ou não peso a essa receita em

sua formação de preços. Eventual superveniência de fato que altere a equação econômico-financeira será examinada na forma do art. 124, II, "d", da Lei nº 14.133/2021.

A declaração do item 4.4.2 do Edital é mera declaração de ciência e concordância com as condições do instrumento convocatório, exigida de todos os licitantes de forma isonômica, e não cria obrigação ilegal.

Pelas mesmas razões, não há fundamento para suspender o certame até a edição de lei municipal (pedido "c"): a cobrança não é tributo e não depende de lei instituidora.

III.2. Da qualificação técnico-operacional (pedidos "d" e "e")

O art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021 restringe a exigência de atestados às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto, assim consideradas as de valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado. No caso, o objeto tem dois itens: o Item 1 (implantação), de R$ 432.000,00, cerca de 38% do total, e o Item 2 (licenciamento de uso mensal), de R$ 704.087,28, cerca de 62%. Ambos superam o patamar de 4% (aproximadamente R$ 45.443,49). As parcelas de maior relevância são, portanto, a implantação e o licenciamento de uso, em modelo SaaS, de sistema de gestão de processos de licenciamento ambiental e/ou urbanístico, com o suporte técnico associado, exatamente as exigidas no primeiro e no quarto elementos do item 9.10.1.

Georreferenciamento e integração via API não são parcelas autônomas do objeto, mas atributos de complexidade tecnológica da solução, que a distinguem de um sistema genérico de protocolo. O ETP afasta a alternativa de "software genérico" justamente por não contemplar a verificação geoespacial de arquivos KML e a integração automatizada, qualificando a verificação de sobreposição com áreas protegidas como essencial à segurança das análises ambientais. A exigência de experiência anterior com essas características é compatível com a comprovação de capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior (art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021).

Não há duplicidade com a prova de conceito. A demonstração é facultativa (item 8.8 do Edital) e verifica se o software ofertado possui as funcionalidades; o atestado comprova que a licitante já as implantou e sustentou perante contratante real. São verificações complementares. O pedido "d" é rejeitado.

O pedido "e" comporta acolhimento parcial, a título de esclarecimento interpretativo, sem alteração do texto do Edital. O somatório de atestados já é admitido pelo item 10.4 do TR, e as parcelas de maior relevância ficam expressamente indicadas acima. Não procede, contudo, a pretensão de que os elementos sejam comprovados por atestados de sistemas de gestão pública não relacionados ao licenciamento. A exigência de que todos os atestados se refiram a sistema de licenciamento decorre do próprio texto do item 9.10.1, que descreve como objeto da experiência um único tipo de solução, o sistema de gestão de processos de licenciamento ambiental e/ou urbanístico, ao qual se agregam as funcionalidades de georreferenciamento e integração. O que se pretende aferir é a capacidade da licitante de entregar essas funcionalidades no contexto específico do licenciamento, em que a análise espacial incide sobre áreas protegidas e a integração alcança a arrecadação das taxas municipais vinculadas à emissão da licença. Declara-se, com efeito vinculante, que:

1. as parcelas de maior relevância, para os fins do art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021, são a implantação e o licenciamento de uso, em modelo SaaS, de sistema de gestão de processos administrativos de licenciamento ambiental e/ou urbanístico, com o suporte técnico associado;

2. é admitido o somatório de atestados (item 10.4 do TR), de modo que os quatro elementos do item 9.10.1 do Edital podem ser comprovados por atestados distintos, emitidos por contratantes diversos, públicos ou privados, desde que o conjunto cubra todos eles e observadas as condições dos subitens seguintes;

3. é indispensável a apresentação de ao menos um atestado que comprove a implantação e a locação (ou o fornecimento em modelo SaaS) de sistema de gestão de processos de licenciamento ambiental e/ou urbanístico, por corresponder à parcela de maior relevância do objeto;

4. todos os atestados apresentados para fins de somatório devem referir-se a sistema de gestão de processos de licenciamento ambiental e/ou urbanístico, inclusive os que se destinem a comprovar georreferenciamento ou análise espacial, integração via API e suporte técnico, não sendo aceitos, para esses elementos, atestados relativos a sistemas de outra natureza, como protocolo genérico, ouvidoria ou gestão tributária;

5. a expressão "execução concomitante ou sucessiva" do item 10.4 do TR significa que os atestados somados podem referir-se a contratos executados no mesmo período ou em períodos distintos, em curso ou encerrados, desde que demonstrem execução satisfatória;

6. não havendo quantitativo mínimo fixado, a compatibilidade em "quantidades e prazos" do item 9.10.1 não será utilizada para exigir volume mínimo de usuários, processos, secretarias ou tempo de contrato.

III.3. Da republicação (pedido "f")

Não houve alteração do Edital. Os esclarecimentos acima apenas explicitam o sentido de regras já existentes e não afetam a formulação das propostas, hipótese em que o art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021 dispensa nova divulgação e reabertura de prazos. Mantêm-se a data e o horário da sessão pública. O pedido "f" é rejeitado.

IV. DA DECISÃO

Diante do exposto, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 21 do Edital, DECIDO:

a) CONHECER da impugnação, por tempestiva;

b) no mérito, JULGAR IMPROCEDENTES os pedidos "b", "c", "d" e "f", mantendo-se integralmente a taxa de manutenção do sistema, que constitui contraprestação pelo uso da plataforma tecnológica, sem natureza tributária, e as exigências de qualificação técnica do item 9.10.1 do Edital;

c) ACOLHER EM PARTE o pedido "e", exclusivamente a título de esclarecimento interpretativo e sem alteração do Edital, para declarar admitido o somatório de atestados e indicar as parcelas de maior relevância, nos termos do tópico III.2, rejeitando-o quanto à aceitação de atestados relativos a sistemas não destinados ao licenciamento ambiental e/ou urbanístico;

d) MANTER a sessão pública designada para 11/11/2026, às 13h00min (horário de Brasília);

e) SUBMETER esta decisão à Autoridade Competente e, após, DIVULGÁ-LA no Portal de Compras Públicas, dando-se ciência à impugnante e aos demais interessados.

José de Freitas - PI, 30 de outubro de 2026.

MARIA DO SOCORRO RIBEIRO IBIAPINA
Pregoeira Municipal (PMJF/UL/GOV)
Portaria Administrativa nº 299, de 17 de julho de 2025