

À CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

COMISSÃO DE PREGÃO

À SENHORA PREGOEIRA

PROCESSO	ADMINISTRATIVO	Nº	572/2026
PREGÃO	ELETRÔNICO	Nº	005/2026
ID Nº 109587			

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

COM PEDIDO DE RETIFICAÇÃO E REPUBLICAÇÃO

ROBONUDEM SOLUÇÕES DIGITAIS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº **62.672.034/0001-80**, com sede na Rua Professor Luiz Pompeu, nº 172, Bairro das Indústrias I, Belo Horizonte/MG, CEP 30.610-090, neste ato representada por seu sócio-administrador, **Thiago Queiroz Morcatty**, e-mail administrativo@robonuvem.com.br, telefone (31) 97159-6072, empresa interessada em participar do certame em referência, vem, respeitosamente, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, nos arts. 5º, 9º, 11, 18, 55, § 1º, e 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como no item 4.2 do Edital, apresentar a presente:

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

I – DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO

A sessão pública do Pregão Eletrônico nº 005/2026 está marcada para o dia **25 de agosto de 2026, às 09h00**.

O art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da lei, desde que o pedido seja protocolado até três dias úteis antes da abertura do certame. O mesmo dispositivo determina que a resposta seja divulgada em sítio eletrônico oficial, limitada ao último dia útil anterior à sessão.

A presente impugnação é, portanto, tempestiva e deve ser conhecida e apreciada pela Administração.

II – DA SÍNTESE DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS

A presente impugnação trata de dois pontos específicos do instrumento convocatório:

1. a exigência de utilização obrigatória de linguagens, frameworks e versões tecnológicas determinadas no item 4.2 do Termo de Referência, sem admissão de tecnologias equivalentes e em contradição com o próprio Estudo Técnico Preliminar;
2. a divergência material entre o prazo de vigência previsto no Edital, o prazo indicado no Termo de Referência e aquele constante da Minuta Contratual, com repercussão direta na formação dos preços, garantia contratual, obrigações financeiras e licenciamento dos códigos-fonte.

A Impugnante não pretende afastar os requisitos funcionais, de segurança, desempenho, interoperabilidade, hospedagem, disponibilidade, manutenção, APIs, licenciamento dos códigos-fonte ou Prova de Conceito.

Busca-se apenas que os meios tecnológicos empregados sejam definidos de forma objetiva, atual, segura e não restritiva, e que o prazo contratual seja apresentado de maneira uniforme em todos os documentos da licitação.

III – DA RESTRIÇÃO INDEVIDA DECORRENTE DA EXIGÊNCIA DE TECNOLOGIAS ESPECÍFICAS

3.1. Da redação restritiva do item 4.2 do Termo de Referência

O item **4.2 – Requisitos de Tecnologia**, constante do Termo de Referência, determina:

“O sistema deve ser atual e escrito em linguagem Java 11 com Spring Framework, banco de dados Postgres 15, Python 3.2, além de front end em HTML 5, CSS, J query e Java Script.”

A redação possui caráter imperativo e cumulativo. Não consta a expressão “ou equivalente”, “ou similar”, “preferencialmente” ou qualquer outra previsão que permita a participação de soluções desenvolvidas com tecnologias distintas, ainda que atuais, seguras e plenamente capazes de atender a todos os requisitos funcionais e não funcionais.

Assim, na forma em que foi redigido, o item não se limita a estabelecer o resultado esperado, a compatibilidade, a segurança ou o desempenho da solução. Ele determina, de maneira fechada, a forma interna como o software deverá ter sido desenvolvido.

Essa exigência exclui do certame soluções consolidadas e disponíveis no mercado que utilizem, por exemplo, .NET, PHP, JavaScript, TypeScript, Python em versões atuais, frameworks modernos de desenvolvimento web ou outras arquiteturas tecnológicas equivalentes.

3.2. Da contradição com o próprio Estudo Técnico Preliminar

A restrição do Termo de Referência não encontra correspondência no Estudo Técnico Preliminar – ETP.

Ao tratar dos requisitos de tecnologia, o ETP estabelece:

“O sistema deve ser escrito em linguagens amplamente aceitas no mercado, tais como: PHP, Java, .NET, Python, C++, ou similares, com banco de dados relacional: MySQL, PostgreSQL ou similares.”

Portanto, o documento que fundamentou a contratação admite expressamente diversas linguagens, bancos de dados e tecnologias equivalentes.

O próprio ETP também registra que a solução escolhida corresponde ao fornecimento de software já disponível no mercado, hospedado em infraestrutura dedicada ou em nuvem, destacando que essa alternativa possui:

- maior disponibilidade de fornecedores;
- possibilidade de implantação mais rápida;
- aproveitamento de soluções já desenvolvidas, testadas e utilizadas em ambiente produtivo;
- melhor equilíbrio entre prazo, custo, segurança, interoperabilidade e continuidade operacional.

Há, portanto, uma contradição objetiva:

- o **ETP** pretende ampliar a disponibilidade de fornecedores e admite várias tecnologias ou similares;
- o **Termo de Referência** restringe a execução a uma combinação tecnológica específica, sem apresentar justificativa técnica adicional para essa limitação.

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 determina que a fase preparatória deve considerar os aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão que possam interferir na contratação. Exige, ainda, que o ETP evidencie o problema a ser resolvido e a melhor solução, e que as condições relevantes do edital sejam motivadas de forma circunstanciada.

A especificação fechada do Termo de Referência, sem demonstração de que somente aquela combinação tecnológica atende à necessidade administrativa, não decorre logicamente da análise mercadológica efetuada no ETP.

3.3. Da necessidade de definição do objeto por resultados, desempenho e segurança

A Administração possui competência para definir as características técnicas necessárias à satisfação de sua necessidade.

Essa prerrogativa, entretanto, deve ser exercida de forma proporcional e devidamente motivada, sem afastar soluções equivalentes aptas a produzir o mesmo resultado.

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal assegura igualdade de condições aos concorrentes e limita as exigências da licitação àquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei nº 14.133/2021 também estabelece:

- no art. 5º, os princípios da igualdade, motivação, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, eficiência, economicidade e segurança jurídica;
- no art. 9º, inciso I, alínea “a”, a vedação à inclusão de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo;
- no art. 11, a necessidade de assegurar a proposta mais vantajosa, tratamento isonômico, justa competição e incentivo à inovação.

No presente caso, a capacidade da solução pode ser aferida por critérios objetivos, tais como:

- atendimento integral aos requisitos funcionais e não funcionais;
- segurança da informação;
- proteção de dados;
- desempenho;
- interoperabilidade;
- disponibilidade;
- escalabilidade;
- rastreabilidade;
- documentação técnica;
- qualidade do código;
- possibilidade de manutenção e evolução;
- disponibilização ou licenciamento dos códigos-fonte;
- integração por APIs;
- aprovação na Prova de Conceito.

O próprio ETP reconhece que os requisitos funcionais, técnicos, níveis de serviço e padrões de desempenho podem ser objetivamente estabelecidos no Termo de Referência e avaliados mediante Prova de Conceito.

Se a Administração já possui uma etapa própria para demonstrar o efetivo funcionamento da solução, não se mostra proporcional excluir previamente softwares equivalentes apenas em razão da linguagem ou do framework empregados em seu desenvolvimento.

A tecnologia utilizada é um meio para alcançar o resultado pretendido, e não o resultado administrativo propriamente dito.

3.4. Do precedente específico sobre exigência de linguagem Java

A situação já foi examinada de maneira direta pelo **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, no **Processo nº 30.012-8/2018**, relacionado ao Pregão Eletrônico nº 60/2018 da Prefeitura Municipal de Cuiabá.

Naquele processo, o edital exigia aplicação web desenvolvida em **Java EE 1.7 ou superior**. O Tribunal considerou que a indicação exclusiva da linguagem Java EE restringia a competição e poderia impedir a obtenção do melhor preço, uma vez que outras linguagens de programação também seriam capazes de atender ao objeto.

O caso é especialmente pertinente, pois não se tratava apenas de marca comercial, mas da determinação da linguagem de programação em que a aplicação deveria ser desenvolvida.

3.5. Da jurisprudência do Tribunal de Contas da União

A **Súmula nº 270 do Tribunal de Contas da União** estabelece, para as licitações de compras, inclusive de softwares, que a indicação de marca somente é admissível quando for estritamente necessária para atender exigências de padronização e houver prévia justificativa.

Embora o enunciado trate especificamente de marca, sua razão jurídica é aplicável por analogia às amarras tecnológicas: sempre que uma especificação exclui alternativas equivalentes, deve haver demonstração objetiva de que a restrição é indispensável ao atendimento da necessidade administrativa.

O **Acórdão nº 1.350/2023 – TCU – Plenário, Processo TC nº 008.023/2023-9**, adotou esse mesmo critério. Naquele caso, o TCU considerou que uma preferência tecnológica específica somente seria admissível quando demonstrado que a alternativa escolhida era a mais vantajosa e a única capaz de atender às necessidades do órgão. Mesmo reconhecendo a justificativa apresentada naquele processo, o Tribunal determinou



atenção aos riscos de dependência tecnológica e recomendou que as futuras licitações permitissem ampla participação dos fornecedores atuantes no mercado.

No certame da Câmara Municipal do Recife, ocorre o inverso: o próprio ETP reconhece a existência de diferentes linguagens, bancos de dados, fornecedores e soluções disponíveis no mercado, mas o Termo de Referência passou a exigir uma única combinação tecnológica, sem demonstrar:

- que as demais tecnologias são incapazes de atender aos requisitos;
- que a combinação Java 11, Spring Framework, Python 3.2 e jQuery é a única tecnicamente possível;
- que existe infraestrutura legada que obrigue essa padronização;
- que a Câmara dispõe de equipe exclusivamente capacitada nessa tecnologia;
- que os custos de manutenção ou integração seriam menores;
- que houve estudo comparativo entre as alternativas;
- que os benefícios da restrição superam a redução da competitividade;
- que foram avaliados os riscos de dependência ou aprisionamento tecnológico.

Não se identifica, portanto, motivação técnica suficiente para a restrição.

3.6. Da exigência de tecnologia sem suporte de segurança

O item 4.2 afirma que o sistema deve ser “atual”, mas determina a utilização de **Python 3.2**.

Segundo a Python Software Foundation, responsável pela manutenção oficial da linguagem, a série Python 3.2 chegou ao fim de sua vida útil em **20 de fevereiro de 2016**, não possui mais suporte oficial e não recebe atualizações de segurança.

Existe, portanto, contradição entre exigir que o sistema seja atual e, simultaneamente, impor uma versão de tecnologia descontinuada há aproximadamente dez anos.

Caso a indicação “Python 3.2” tenha resultado de erro material e a intenção tenha sido mencionar outra versão, como Python 3.12, ainda assim a simples correção do número não resolveria o problema principal: a obrigatoriedade de utilização de uma combinação fechada de linguagens e frameworks, sem admissão de soluções equivalentes.

3.7. Da redação sugerida

A irregularidade pode ser corrigida sem qualquer redução da segurança, desempenho ou qualidade pretendidos pela Câmara Municipal do Recife.

Sugere-se a substituição do item 4.2 por redação semelhante à seguinte:

4.2 – REQUISITOS DE TECNOLOGIA

A solução deverá ser atual, baseada em plataforma web e desenvolvida com linguagens, frameworks e bibliotecas amplamente aceitos no mercado, em versões suportadas e atualizadas, admitindo-se Java, .NET, PHP, Python, JavaScript, TypeScript e outras tecnologias equivalentes.

A solução deverá utilizar banco de dados PostgreSQL 15 ou versão compatível ou superior, sem prejuízo de solução relacional equivalente tecnicamente aceita pela Contratante.

Independentemente das tecnologias empregadas, a solução deverá atender integralmente aos requisitos funcionais e não funcionais, de segurança, desempenho, interoperabilidade, disponibilidade, escalabilidade, auditabilidade, manutenção, documentação técnica, integração por APIs e licenciamento dos códigos-fonte estabelecidos no Edital e seus anexos.

As tecnologias empregadas deverão estar em versões com suporte ativo, atualizações de segurança e comunidade ou fornecedor responsável por sua manutenção.

Essa redação preserva todos os resultados pretendidos pela Administração, mas permite a participação de soluções modernas e equivalentes.

Subsidiariamente, caso a Câmara entenda pela manutenção da exigência de Java 11, Spring Framework, Python e jQuery, deverá ser incorporada ao ETP e aos autos motivação técnica circunstanciada, acompanhada de estudo comparativo, demonstrando que essa é a única combinação capaz de atender à necessidade administrativa e que a restrição não prejudicará a competitividade nem a economicidade da contratação.

IV – DA DIVERGÊNCIA MATERIAL QUANTO À VIGÊNCIA CONTRATUAL

4.1. Das disposições contraditórias

O item **11.2 do Edital** determina:

“O prazo de vigência do Contrato será de 60 (sessenta) meses, contados da data de sua assinatura, não podendo ser prorrogado.”

Em sentido diverso, o Termo de Referência estabelece:

“O contrato terá vigência inicial de 12 (doze) meses, contados da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado sucessivamente, até o limite máximo de 10 (dez) anos.”

A **Cláusula Segunda da Minuta Contratual**, por sua vez, prevê:

“O presente Contrato terá vigência de 12 (doze) meses, contados da data da assinatura [...] podendo ser prorrogado.”

A divergência é agravada por outras disposições:

1. a planilha de preços solicita proposta para um período de **12 meses**;
2. a Minuta Contratual determina pagamento mensal pelo período de **12 meses**;
3. a remuneração referente ao licenciamento dos códigos-fonte está prevista em **60 parcelas**;
4. o item 11.6 do Edital exige garantia equivalente a **5% do preço mensal multiplicado pelo prazo de vigência do contrato**;
5. o item 16, alínea “g”, do Edital determina que, em caso de divergência entre o Edital e os anexos, prevalecerão as disposições do Edital.

A aplicação da regra de prevalência levaria à adoção do prazo de 60 meses, mas deixaria incompatíveis a planilha de 12 meses, a minuta de 12 meses, a possibilidade de prorrogação, a garantia contratual e as condições de pagamento.

A diferença não é meramente formal.

A utilização de 60 meses, em vez de 12 meses, aumenta em cinco vezes a base temporal utilizada para o cálculo da garantia contratual, além de modificar substancialmente:

- a composição dos preços;
- o planejamento financeiro da licitante;
- o risco contratual assumido;
- o valor global da contratação;
- a necessidade de créditos orçamentários;
- as condições de reajuste;
- a forma de pagamento dos códigos-fonte;
- as condições de eventual encerramento do contrato;
- a avaliação da vantajosidade da proposta.

4.2. Da necessidade de definição clara e uniforme

O prazo de vigência deve estar definido de maneira clara, uniforme e coerente no Edital, no Termo de Referência, na planilha de preços e na Minuta Contratual.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que o Termo de Referência deve conter o prazo do contrato e, quando cabível, a possibilidade de prorrogação. A fase preparatória também deve definir as condições de execução, pagamento, garantias e a minuta contratual.

O art. 92 da mesma Lei exige que o contrato disponha, entre outros aspectos, sobre preço, condições de pagamento, prazos de execução e garantias.

Os arts. 105 a 107 admitem contratos de serviços contínuos por prazo plurianual e prorrogações sucessivas, desde que o prazo esteja previsto no edital, exista vantagem econômica, disponibilidade orçamentária e sejam observadas as demais condições legais.

Portanto, a vigência de 60 meses não seria, isoladamente, ilegal. A irregularidade está na coexistência de regras incompatíveis, sem que o licitante consiga determinar com segurança qual obrigação financeira e contratual deverá considerar.

Considerando que:

- o Termo de Referência prevê vigência inicial de 12 meses;
- a Minuta Contratual prevê 12 meses;
- a planilha de preços está estruturada para 12 meses;
- a estimativa oficial foi apresentada em base anual;
- os serviços foram caracterizados como contínuos;

a solução mais coerente é a retificação do item 11.2 do Edital para prever vigência inicial de **12 meses**, com possibilidade de prorrogação, observados os arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021.

Sugere-se a seguinte redação:

11.2. O contrato terá vigência inicial de 12 (doze) meses, contados da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado sucessivamente, observada a vigência máxima prevista nos arts. 106 e 107 da Lei Federal nº 14.133/2021, desde que demonstradas a continuidade da necessidade, a disponibilidade orçamentária e a vantajosidade das condições contratadas.

Também deverá ser esclarecido que as parcelas referentes à licença de uso dos códigos-fonte serão devidas apenas durante a efetiva vigência do contrato e suas prorrogações, não existindo obrigação automática de pagamento das 60 parcelas caso o contrato não seja prorrogado até esse período.

Subsidiariamente, caso a Administração opte por manter a vigência inicial de 60 meses, deverão ser integralmente revistos e compatibilizados:

- o Termo de Referência;
- a Minuta Contratual;
- a planilha de preços;
- o valor global estimado;
- a previsão orçamentária;
- a fórmula da garantia contratual;
- as condições de reajuste;
- a forma de pagamento;
- as 60 parcelas referentes aos códigos-fonte;
- as hipóteses de extinção antecipada;
- a justificativa de vantajosidade da contratação plurianual.

V – DA NECESSIDADE DE REPUBLICAÇÃO E REABERTURA DO PRAZO

A alteração do item 4.2 do Termo de Referência ampliará o universo de possíveis fornecedores e permitirá que empresas detentoras de soluções equivalentes formulem propostas.

A correção do prazo contratual também afetará diretamente preços, garantia, riscos e condições financeiras.

Portanto, as alterações não podem ser tratadas como simples correções sem repercussão sobre as propostas.

O art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 determina que modificações no edital implicam nova divulgação e cumprimento dos mesmos prazos originalmente previstos, salvo quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

O Tribunal de Contas da União, no **Acórdão nº 2.032/2021 – Plenário**, consolidou o entendimento de que a alteração de cláusula capaz de afetar a formulação das propostas, sem republicação do edital e reabertura dos prazos, viola os princípios da publicidade, isonomia e vinculação ao instrumento convocatório. O mesmo entendimento foi reiterado, já sob a Lei nº 14.133/2021, nos Acórdãos nº 280/2024 e nº 911/2024, ambos do Plenário do TCU.

Assim, acolhida a presente impugnação, deverá haver republicação do instrumento convocatório e reabertura integral do prazo para apresentação das propostas.

VI – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

- 1.** O conhecimento da presente impugnação, por ser própria, legítima e tempestiva;
- 2.** A adoção de medida acautelatória para que a sessão pública não seja realizada antes da decisão definitiva sobre esta impugnação e da eventual republicação do instrumento convocatório;
- 3.** A retificação do item 4.2 do Termo de Referência, retirando-se a obrigatoriedade exclusiva de utilização de Java 11, Spring Framework, Python 3.2 e jQuery;
- 4.** A inclusão de previsão expressa permitindo linguagens, frameworks e arquiteturas tecnológicas equivalentes, atuais, suportadas e seguras, desde que atendidos integralmente os requisitos funcionais, não funcionais, de segurança, desempenho, interoperabilidade, manutenção e licenciamento dos códigos-fonte;
- 5.** A exclusão da referência à versão Python 3.2, por se tratar de tecnologia oficialmente descontinuada e sem atualizações de segurança desde 2016;
- 6.** Subsidiariamente, caso seja mantida alguma tecnologia específica, que a Administração apresente e incorpore aos autos motivação técnica circunstanciada e estudo comparativo demonstrando:
 - a) a indispensabilidade da tecnologia indicada;
 - b) a impossibilidade de atendimento por tecnologias equivalentes;
 - c) os benefícios técnicos e econômicos concretos;
 - d) os custos do ciclo de vida da solução;
 - e) a inexistência de prejuízo à competitividade;
 - f) as medidas destinadas a evitar dependência tecnológica;
- 7.** A correção da divergência relativa ao prazo contratual, compatibilizando-se o Edital, o Termo de Referência, a planilha de preços e a Minuta Contratual;
- 8.** Preferencialmente, a retificação do item 11.2 do Edital para estabelecer vigência inicial de 12 meses, prorrogável nos termos dos arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021;
- 9.** A definição expressa dos efeitos de eventual não prorrogação do contrato sobre as 60 parcelas previstas para o licenciamento dos códigos-fonte;
- 10.** A revisão e compatibilização da fórmula da garantia contratual com o prazo efetivamente adotado;

- 11.** Caso a Administração opte pela manutenção do prazo inicial de 60 meses, que sejam revisados todos os documentos, preços, valores globais, dotações, garantias, pagamentos e condições contratuais relacionados à contratação plurianual;
- 12.** A republicação do Edital e de seus anexos, com a reabertura integral do prazo para apresentação das propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021;
- 13.** A divulgação de decisão expressamente motivada sobre cada um dos fundamentos e pedidos apresentados, no sistema eletrônico oficial da licitação, conforme determina o art. 164 da Lei nº 14.133/2021;
- 14.** A manutenção das demais disposições do Edital que não tenham sido expressamente questionadas nesta impugnação.

Termos em que,
Pede deferimento.

Belo Horizonte/MG, 11 de agosto de 2026.

 Documento assinado digitalmente
THIAGO QUEIROZ MORCATTY
Data: 11/08/2026 14:53:50-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

THIAGO QUEIROZ MORCATTY

Sócio-Administrador

ROBONUDEM SOLUÇÕES DIGITAIS LTDA

CNPJ nº 62.672.034/0001-80

E-mail: administrativo@robonuvem.com.br

Telefone: (31) 97159-6072