

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE “8 DE ABRIL”

- CON8

Mogi Mirim/SP

Referência: Pregão Eletrônico nº 08/2026 – Processo Administrativo nº 1104/2026

Objeto: solução tecnológica SaaS para credenciamento eletrônico, regulação, agendamento, faturamento e prontuário eletrônico do Consórcio

Sessão pública: 14/10/2026, às 9h30 (horário de Brasília) – plataforma BBMNET

VIVVER SISTEMAS LTDA, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o nº 03.381.389/0001-50, inscrição estadual nº 003122020.00-85, com sede na Avenida do Contorno, nº 7.069, 12º andar, Bairro Santo Antônio, Belo Horizonte/MG, CEP 30.110-043, neste ato representada por seu administrador, Sr. **Rodrigo Pereira de Mendonça**, inscrito no CPF sob o nº 773.345.236-87, vem, respeitosamente, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e nos itens 12.1 e 12.5 do Edital, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL CUMULADA COM PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS

pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I – DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO

O art. 164 da Lei nº 14.133/2021 legitima “qualquer pessoa” a impugnar o edital ou a pedir esclarecimentos, “devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame”¹. Os itens 12.1 e 12.5 do Edital reproduzem a regra e indicam a plataforma BBMNET como canal.

A sessão pública está marcada para 14/10/2026, quarta-feira. Excluído o feriado nacional de 12/10/2026 e aplicada a regra de contagem do item 14.7 do Edital, o terceiro dia útil anterior à sessão é **08/10/2026**, data deste protocolo. A peça é, portanto, tempestiva.

Como os dois pedidos têm o mesmo prazo e o mesmo canal, a Impugnante os reúne em peça única: a **Parte III** reúne os pontos que exigem retificação do Edital e de seus anexos (impugnação); a **Parte IV**, as dúvidas que dependem de resposta oficial (esclarecimentos), que vinculará licitantes e Administração (item 12.8 do Edital).

II – SÍNTESE E PROPÓSITO

A Impugnante é empresa especializada em sistemas de gestão da saúde pública, com contratos em execução em diversos municípios e consórcios, e tem efetivo interesse em participar deste certame.

Registra, desde logo, que reconhece a legitimidade de o Consórcio buscar uma solução robusta e de exigir prova de conceito para conferir a aderência do sistema ofertado. Esta peça não pretende afastar

¹ Os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 transcritos nesta peça foram conferidos com o texto compilado publicado no Portal da Legislação do Governo Federal: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm.

o rigor técnico. Pretende que ele seja aplicado com regras claras, exequíveis e iguais para todos os licitantes.

O exame do Edital, do Termo de Referência (TR), da Descrição Técnica Detalhada das Funcionalidades (Anexo II) e da Minuta do Contrato (Anexo XI) identificou cláusulas que, como redigidas:

- (i) tornam a Prova de Conceito materialmente inexecutável e sujeita a critérios não escritos;
- (ii) adotam, ao mesmo tempo, regras de aprovação incompatíveis entre si;
- (iii) obrigam o licitante a abrir seu código-fonte diante dos concorrentes;
- (iv) impõem condições de infraestrutura, implantação e atendimento incoerentes com o próprio TR;
- (v) fixam regime de sanções em desconformidade com a Lei nº 14.133/2021; e
- (vi) deixam indefinido o próprio dimensionamento do objeto.

Todos esses pontos interferem na formulação das propostas e no caráter competitivo do certame, protegidos pelos arts. 5º, 9º, I, “a”, e 11, II, da Lei nº 14.133/2021. A correção, por isso, exige a republicação do Edital com reabertura do prazo (art. 55, § 1º).

III – DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

A) PROVA DE CONCEITO

Premissas: para que serve a prova de conceito e o que a lei exige dela

A Lei nº 14.133/2021 admite a prova de conceito para que a Administração possa, “em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta [...] de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência” (art. 17, § 3º). É, portanto, etapa de **verificação**: seu papel é confirmar, com objetividade, que a solução ofertada atende ao que foi especificado. Não é uma segunda competição, com regras próprias e não escritas.

Por isso o Tribunal de Contas da União exige que o edital diga, com precisão, o que será avaliado e como. No Acórdão 2.992/2016 – Plenário, apontou como impropriedade a prova de conceito prevista “sem indicar quais pontos seriam avaliados durante os testes, o que contraria os princípios da publicidade (transparência) e do julgamento objetivo”². O entendimento foi reafirmado já sob a Lei nº 14.133/2021, com expressa referência ao seu art. 5º³. O Manual de Licitações e Contratos do TCU resume:

“O edital de licitação deve contemplar as condições de entrega da amostra ou de realização da prova de conceito (data, horário e local), os procedimentos para o exame da amostra (roteiro detalhado da avaliação), bem como os critérios objetivos para a aceitação.”⁴

² TCU, Acórdão 2.992/2016 – Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, sessão de 23/11/2016 (TC 014.279/2016-9), item 9.4.1. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2992/2016/Plen%C3%A1rio>.

³ TCU, Acórdão 3.355/2024 – Segunda Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes, sessão de 04/06/2024 (TC 008.831/2024-6), item 1.7.1.1: “a previsão, em edital, de realização de prova de conceito de forma facultativa, a critério do contratante, a depender do licitante que se classificar em primeiro lugar, além de não indicar quais pontos técnicos específicos seriam avaliados durante os testes, ofende os princípios da impessoalidade, da igualdade, da transparência e do julgamento objetivo, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021 [...]”. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/3355/2024/Segunda%20C%C3%A2mara>.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, competente para o controle externo deste Consórcio, tem orientação firme e específica sobre o tema. Ao examinar pregão eletrônico para software de gestão de Secretaria de Saúde, assentou:

“Devem ser estabelecidos requisitos mínimos essenciais para demonstração do sistema, mediante prova de conceito, pela licitante classificada em primeiro lugar, [...] estabelecendo-se critérios objetivos de julgamento e prazo razoável para cumprimento da demanda.”⁵

É à luz dessas premissas — objeto definido, roteiro prévio, critério objetivo e prazo razoável — que se examinam os pontos a seguir.

A.1 – 386 requisitos para demonstrar em até 8 horas (Edital, item 8.6; TR, item 5.5)

“8.6. No dia designado para a POC, o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar deverá apresentar toda a solução obrigatoriamente proposta, em um prazo máximo de 8 (oito) horas.”

O Anexo II contém **386 requisitos**, distribuídos em 30 módulos, cada requisito com peso de 0,25%, dos quais **362 marcados como obrigatórios**. Os itens 8.8 e 8.11 exigem a demonstração “módulo por módulo” e “completa” de todos os itens obrigatórios.

A conta é simples: 8 horas são 480 minutos, o que dá cerca de **1 minuto e 15 segundos por requisito**. E esse tempo ainda teria de acomodar:

- a) a preparação do ambiente e a navegação entre cinco perfis distintos (Consórcio, Município, Fornecedor, Profissional e Paciente — Anexo II, item 3.2);
- b) o registro de cada item pela Comissão e a “demonstração adicional” que ela pode requerer “a qualquer momento” (item 8.12);
- c) itens que, sozinhos, reúnem várias exigências distintas sob um único peso de 0,25% (por exemplo, 25.3, 27.1, 28.1 e 30.1); e
- d) itens que exigem execução encadeada e dependente de sistemas externos: gerar arquivo e importá-lo no BPA-Magnético do DATASUS “sem que exista a ocorrência de erros ou inconsistências” (14.1.5); assinar prontuário com certificado ICP-Brasil e validá-lo no portal do ITI (15.2); demonstrar “em tempo real” a conexão da API (20.5); demonstrar a integração com o CFM (17.10); e criar ou alterar, ao vivo, três funcionalidades escolhidas pelo avaliador (22.4).

Um prazo que não permite sequer percorrer a lista de requisitos deixa de medir a aderência da solução e passa a medir a familiaridade prévia com o roteiro. Na prática, beneficia quem já opera solução

4 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Licitações & Contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 5. ed. Brasília: TCU, 2025, item 5.4.1.2 (“Amostra e prova de conceito”), com remissão ao Acórdão 1.285/2014 – Segunda Câmara (itens 9.2.1 a 9.2.4) e ao Acórdão 346/2002 – Plenário (item 8.6). Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-4-1-2-amostra-e-prova-de-conceito/>.

5 TCE-SP, Tribunal Pleno, TC-012039.989.22-3, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, sessão de 22/06/2022 (pregão eletrônico para fornecimento de software de gestão da Secretaria da Saúde). Ementa: “[...] PROVA DE CONCEITO. RESTRIÇÃO AOS REQUISITOS MÍNIMOS ESSENCIAIS. ESTIPULAÇÃO DE PRAZO RAZOÁVEL PARA A MEDIDA. INDICAÇÃO DE CRITÉRIOS OBJETIVOS DE JULGAMENTO [...]”. Boletim de Jurisprudência do TCE-SP, jun./2022: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Junho_2022.pdf. O trecho transcrito no corpo integra o item 1 da ementa, que se reporta ao art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/1993, regra hoje reproduzida no art. 9º, I, “a”, da Lei nº 14.133/2021.

semelhante no Consórcio — e o TR registra a existência de contrato e de solução SaaS em uso (itens 2.6 e 2.10) — e restringe a competição, o que o art. 9º, I, “a”, da Lei nº 14.133/2021 veda expressamente.

O TCE-SP tem afastado, de modo reiterado, a exigência de demonstração integral das funcionalidades na prova de conceito: “LOCAÇÃO DE SOFTWARE. DEMONSTRAÇÃO DO SISTEMA. INDEVIDA EXIGÊNCIA DO ATENDIMENTO PLENO DAS FUNCIONALIDADES”⁶; “PROVA DE CONCEITO. DEMONSTRAÇÃO DA ÍNTEGRA DAS FUNCIONALIDADES REQUISITADAS [...] PROCEDÊNCIA”⁷. Na mesma linha, censura a prova de conceito sem recorte dos requisitos essenciais: “PROVA DE CONCEITO. AUSÊNCIA DE REQUISITOS MÍNIMOS E CRITÉRIOS OBJETIVOS DE AVALIAÇÃO”⁸. Em decisão recente (novembro de 2025), ao julgar procedente, em sede cautelar, insurgência contra prova de conceito com “EXCESSO DE FUNCIONALIDADES” e “PRAZO EXÍGUO PARA REALIZAÇÃO” em pregão eletrônico de sistema de gestão, o Relator observou que ela “deve contemplar apenas as funcionalidades essenciais para a garantia do atendimento às necessidades da Administração, permitindo-se que o produto ofertado possa ser ajustado, quanto às demais, até o prazo de sua implantação”⁹.

A Impugnante, em postura colaborativa, não se opõe a uma demonstração ampla. Opõe-se a que ela seja feita em tempo que a torna impossível. Por isso, requer a adoção de um dos dois caminhos que a lei e a jurisprudência admitem:

- (a) **ampliação do tempo da POC** para, no mínimo, 3 (três) dias úteis consecutivos de 8 (oito) horas, com cronograma por módulo divulgado previamente; ou, alternativamente,
- (b) **restrição da POC a um conjunto de requisitos essenciais**, identificados de forma objetiva no Edital, com tempo compatível, mantida a declaração de atendimento integral dos demais requisitos, a serem verificados na implantação.

A.2 – Convocação em até 2 dias úteis, sem local, roteiro, instrumento de avaliação e condições do ambiente (Edital, itens 8.4, 8.5 e 8.16; TR, itens 5.3, 5.4, 5.7 e 5.15)

“8.5. A POC deverá ocorrer de forma presencial e impreterivelmente em até 2 (dois) dias úteis após a definição do licitante provisoriamente vencedor [...] podendo ser prorrogado por igual período, mediante justificativa da licitante, a critério da autoridade competente.”

⁶ TCE-SP, Tribunal Pleno, TC-024138.989.21-5 e outros, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, sessão de 09/02/2022. Ementa: “LOCAÇÃO DE SOFTWARE. DEMONSTRAÇÃO DO SISTEMA. INDEVIDA EXIGÊNCIA DO ATENDIMENTO PLENO DAS FUNCIONALIDADES.” Boletim de Jurisprudência do TCE-SP, fev./2022: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Fevereiro_2022.pdf.

⁷ TCE-SP, Tribunal Pleno, TC-009916.989.24-7, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, sessão de 22/05/2024. Ementa: “[...] PROVA DE CONCEITO. DEMONSTRAÇÃO DA ÍNTEGRA DAS FUNCIONALIDADES REQUISITADAS PARA O SISTEMA A SER DISPONIBILIZADO. VOLUME DE DADOS E FORMATO DO RESPECTIVO BANCO. FALTA DE INFORMAÇÕES PARA FINS DE MIGRAÇÃO E CONVERSÃO. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO.” Boletim de Jurisprudência do TCE-SP, maio/2024: https://tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Maio_2024.pdf.

⁸ TCE-SP, Tribunal Pleno, TC-006827.989.22-9, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, sessão de 13/04/2022. Ementa: “PROVA DE CONCEITO. AUSÊNCIA DE REQUISITOS MÍNIMOS E CRITÉRIOS OBJETIVOS DE AVALIAÇÃO.” Boletim de Jurisprudência do TCE-SP, abr./2022: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Abril_2022.pdf.

⁹ TCE-SP, Tribunal Pleno, TC-018243.989.25-8 e outro, Rel. Cons. Maxwell Borges de Moura Vieira, sessão de 05/11/2025. Ementa: “CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE GERENCIAMENTO E MANUTENÇÃO DA FROTA DE VEÍCULOS, MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS. PROVA DE CONCEITO. EXCESSO DE FUNCIONALIDADES. PRAZO EXÍGUO PARA REALIZAÇÃO. [...] PROCEDÊNCIA.” O trecho transcrito no corpo consta da nota da Comissão Permanente de Análise de Jurisprudência (CPAJ), que registra a observação do Relator, publicada no Boletim de Jurisprudência do TCE-SP, nov.-dez./2025: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Novembro_Dezembro_2025.pdf.

Para uma demonstração dessa extensão, o licitante precisa montar base de testes multimunicipal (tabelas de serviços, tetos financeiros, credenciamentos, agendas, faturamento), deslocar equipe técnica até Mogi Mirim e obter acesso a ambientes externos que não dependem dele: CADSUS (itens 3.11, 17.1 e 17.2), “CadWeb” (11.10), CNES (17.7), CFM (3.9.4 e 17.10), BPA-Magnético (14.1.5) e validador do ITI (15.2). Dois dias úteis — no máximo quatro, se a autoridade deferir a prorrogação — não bastam.

Além do prazo, o Edital não informa:

- a) o **local** da POC (o item 8.4 do Edital e os itens 5.3 e 5.7 do TR remetem data, horário e condições a comunicação posterior e nada dispõem sobre o local);
- b) o **roteiro**, a ordem dos módulos e o tempo por módulo;
- c) o “**instrumento de avaliação**” mencionado no item 8.16, que não foi anexado;
- d) a **composição da Comissão Especial de Avaliação** (item 8.5); e
- e) as **condições do ambiente**: quem fornece rede e equipamentos, se haverá massa de dados padronizada e igual para todos, e como serão demonstradas as integrações que dependem de credenciais vinculadas ao próprio órgão.

Essas são, justamente, as informações que o TCU considera conteúdo obrigatório do edital (data, horário, local, roteiro detalhado e critérios objetivos de aceitação)¹⁰. O TCE-SP, na mesma linha, exige que a prova de conceito selecione apenas os recursos essenciais, “definindo objetivamente os critérios de avaliação e divulgando previamente a composição da Comissão responsável pela avaliação dos sistemas”¹¹; já determinou que a Administração estendesse “o prazo do seu início de forma que se mostre razoável para a sua realização” e juntasse aos autos “o ato de designação dos membros da Comissão Julgadora”¹²; e, em abril de 2026, em cautelar sobre licitação de sistemas de gestão, registrou em ementa: “PROVA DE CONCEITO. ROTEIRO NECESSÁRIO. PROCEDENTE”¹³. O TCU também já considerou que prazo exíguo (48 horas) para apresentação de amostras “restringe o caráter competitivo do certame”¹⁴.

Requer-se, assim:

- (a) prazo mínimo de **5 (cinco) dias úteis** entre a convocação e o início da POC;
- (b) publicação, no Edital, do **local, do roteiro** (ordem dos módulos e tempo de cada um) e do **instrumento de avaliação**, com o critério de aceite de cada requisito;
- (c) designação e divulgação prévia dos membros da **Comissão Especial de Avaliação**; e

¹⁰ TCU, Manual de Licitações & Contratos, 5. ed., 2025, item 5.4.1.2, já citado.

¹¹ TCE-SP, Tribunal Pleno, TC-026346.989.20-5, TC-026370.989.20-4 e TC-026453.989.20-4, Rel. Cons. Dimas Ramalho, sessão de 24/02/2021. Boletim de Jurisprudência do TCE-SP, fev./2021: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Fevereiro_2021.pdf.

¹² TCE-SP, Tribunal Pleno, TC-001835.989.25-2 e outros, Rel. Cons. Maxwell Borges de Moura Vieira, sessão de 12/03/2025. Boletim de Jurisprudência do TCE-SP, mar./2025: https://tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Mar-%C3%A7o_2025.pdf.

¹³ TCE-SP, Tribunal Pleno, TC-005355.989.26-0, Rel. Cons. Renato Martins Costa, sessão de 29/04/2026. Ementa: “[...] PROVA DE CONCEITO. ROTEIRO NECESSÁRIO. PROCEDENTE. [...]” Boletim de Jurisprudência do TCE-SP, abr./2026: https://tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Abril_2026.pdf.

¹⁴ TCU, Acórdão 6.638/2015 – Primeira Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 27/10/2015 (TC 008.284/2015-6), item 1.7.2, proferido sob a Lei nº 8.666/1993. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sisdoc/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=9428693>.

- (d) definição das **condições do ambiente**: conectividade, equipamentos, massa de dados de teste e forma de demonstração das integrações que dependem de credenciais do Consórcio, admitindo-se ambiente de homologação ou simulação documentada.

A.3 – Critério de aprovação contraditório: 100% ou 95%? E 95% de quê? (Edital, itens 8.8 a 8.11; TR, itens 5.8, 5.9, 5.10 e 5.17)

O Edital adota, ao mesmo tempo, duas regras de aprovação que se excluem:

- **100% dos obrigatórios**: o item 8.8 exige “a comprovação integral dos requisitos estabelecidos, de modo que a ausência, falha ou não demonstração de qualquer item obrigatório implicará na sumária desclassificação da licitante”; o item 8.11 exige “a demonstração completa de todos os itens obrigatórios” (no TR, itens 5.8 e 5.10).
- **95%**: o item 8.9 diz que “o sistema precisa estar, no mínimo, 95% desenvolvido, conforme item 5.14 do Termo de Referência”; o item 8.10 admite atendimento de “no mínimo 95% (noventa e cinco por cento) do total previsto”, com implementação dos até 5% restantes em 3 meses (no TR, itens 5.9 e 5.17).

Os problemas não param aí:

- a) há **três bases diferentes** para os 95%: “95% desenvolvido” (Edital, 8.9), “95% dos itens obrigatórios” (TR, 5.9) e “95% [...] do total previsto” (Edital, 8.10; TR, 5.17);
- b) a remissão ao **item 5.14 do TR** (Edital, 8.9: “conforme item 5.14 do Termo de Referência”; TR, 5.9: “conforme item 5.14”) está errada: o item 5.14 trata da convocação das licitantes subsequentes; a regra dos 95% está no item 5.17;
- c) a **aritmética não fecha**: 386 itens × 0,25% somam 96,5%, e não 100%; e, se os 95% incidirem sobre o “total previsto” (386 itens), o licitante terá de demonstrar 367 itens — mais do que os 362 obrigatórios. Ou seja, itens rotulados como “não obrigatórios” passam a ser, na prática, obrigatórios;
- d) o Anexo II atribui **obrigatoriedade diferente à mesma funcionalidade**: os itens 18.10 (não obrigatório) e 19.27 (obrigatório) têm texto idêntico; os itens 10.9 (obrigatório) e 17.11 (não obrigatório) descrevem a mesma rotina de conta, extrato e saldo do município; e
- e) o mesmo documento é chamado de **Anexo II** no Edital (8.2, 8.8 e 14.11.2) e de **Anexo I** no TR (3.2.1.10, 5.1, 5.8 e 5.16) e na Minuta (3.3.10).

A regra de prevalência do item 14.9 não resolve o impasse, porque a contradição está dentro do próprio corpo do Edital (item 8.8 contra item 8.10) e entre dois anexos (TR e Anexo II). Com dois critérios válidos ao mesmo tempo, a aprovação passa a depender de qual cláusula a Comissão decidir aplicar — o oposto do julgamento objetivo e da vinculação ao edital (art. 5º) e do dever de o edital conter regras claras de julgamento (art. 25, *caput*). O TCU exige que o edital fixe “critérios objetivos, detalhadamente especificados” para a avaliação e que as decisões sejam “devidamente motivadas”¹⁵.

¹⁵ TCU, Acórdão 529/2018 – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 14/03/2018 (TC 034.597/2017-4). Enunciado da Jurisprudência Seleccionada: “Em caso de exigência de amostra, o edital de licitação deve estabelecer critérios objetivos, detalhadamente especificados, para apresentação e avaliação do produto que a Administração deseja adquirir. Além disso, as decisões relativas às amostras apresentadas devem ser devidamente motivadas, a fim de atender aos princípios do julgamento objetivo e da igualdade entre os licitantes.” Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/529/2018/Plen%C3%A1rio>.

Requer-se a fixação de **critério único**: aprovação com a demonstração de, no mínimo, 95% dos requisitos obrigatórios (por contagem), com prazo de 90 (noventa) dias, contados da assinatura do contrato, para implementar o saldo; a supressão da regra de “sumária desclassificação” por item isolado (Edital, 8.8 e 8.11; TR, 5.8 e 5.10); a correção da remissão (Edital, 8.9; TR, 5.9) e da numeração do anexo; a definição do papel da coluna de pesos (ou sua exclusão); e a revisão dos itens duplicados ou contraditórios do Anexo II.

A.4 – Reprovação por “fluxo operacional necessário” não descrito em nenhum anexo (Edital, item 8.12; TR, item 5.11)

“8.12. A Comissão de Avaliação poderá, a qualquer momento, requerer demonstração adicional [...]. Caso determinada função, ainda que formalmente apresentada, se mostre incompatível com o fluxo operacional necessário, a Comissão poderá considerá-la como não atendida para fins de avaliação.”

O “fluxo operacional necessário” não está descrito em nenhum documento do certame: a expressão aparece apenas no item 8.12 e no item 5.11 do TR. Nem se confunda com o “fluxo operacional padrão” do item 8.1.1 do TR, que será levantado na fase Piloto da implantação, depois da contratação — e que, por isso mesmo, não pode servir de régua na POC. A cláusula permite reprovar uma função demonstrada exatamente como está escrita no Anexo II com base em parâmetro que os licitantes não conhecem.

Isso contraria a natureza “objetiva” que o próprio item 8.2 atribui à POC e o art. 17, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a prova de conceito afere a aderência “às especificações definidas no termo de referência” — e não a critérios não escritos. Ofende, ainda, os princípios da impessoalidade, da igualdade, da transparência e do julgamento objetivo¹⁶ e o dever de motivação das decisões¹⁷. A “demonstração adicional” que pode ser requerida “a qualquer momento”, sem limite de tempo, agrava o problema dentro de uma janela de 8 horas.

Requer-se a supressão da parte final do item 8.12 (e do item 5.11 do TR) ou, subsidiariamente, que a reprovação fique condicionada à indicação expressa do requisito escrito do Anexo II que deixou de ser atendido, com registro fundamentado em ata; e que as demonstrações adicionais fiquem limitadas aos requisitos do Anexo II e computadas no cronograma da POC.

A.5 – Abertura do código-fonte e desenvolvimento “ao vivo” durante a POC (Anexo II, item 22.4)

“22.4. Demonstrar, mediante abertura do código-fonte e em tempo de execução, a capacidade de customização e aprimoramento do sistema, com criação e/ou alteração de, no mínimo, três funcionalidades indicadas pelo avaliador.” (obrigatório)

Esta é a exigência mais grave do Edital, por quatro razões.

Primeira: expõe segredo industrial diante dos concorrentes. A POC é pública: será gravada (item 8.7) e poderá ser acompanhada pelos demais licitantes (item 8.17) — como, aliás, exige a jurisprudência do TCU¹⁸. Abrir o código-fonte nessas condições entrega aos concorrentes o principal ativo intelectual do

¹⁶ TCU, Acórdão 3.355/2024 – Segunda Câmara, item 1.7.1.1, já citado.

¹⁷ TCU, Acórdão 529/2018 – Plenário, já citado.

¹⁸ TCU, Acórdão 1.823/2017 – Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, sessão de 23/08/2017 (TC 034.914/2016-1). Enunciado da Jurisprudência Selecionada: “Em licitações que requeiram prova de conceito ou apresentação de amostras, deve ser viabilizado o

licitante. O programa de computador é protegido pelo regime dos direitos autorais (Lei nº 9.609/1998, art. 2º), e a própria Lei de Acesso à Informação preserva as “hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica [...] por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público” (Lei nº 12.527/2011, art. 22)¹⁹. Publicidade da POC e proteção do código-fonte são, aqui, inconciliáveis — e a solução não é sacrificar uma delas, mas não exigir a abertura.

Segunda: contradiz o próprio TR. O item 10.4 do TR reconhece que, “por se tratar de contratação na modalidade SaaS [...], não é exigível a entrega do código-fonte do software, sendo suficiente a garantia de portabilidade integral dos dados”. Exigir a abertura do código na fase de julgamento contraria a premissa da própria contratação.

Terceira: não há critério objetivo. O item não define quais funcionalidades, com que complexidade, em quanto tempo, nem o que caracteriza sucesso. A escolha cabe livremente ao avaliador, dentro de uma POC de 8 horas — exatamente o que o TCU censura²⁰.

Quarta: desvia a finalidade da POC. A prova de conceito verifica se a solução ofertada adere às especificações (art. 17, § 3º). A capacidade de evoluir o sistema é outra coisa: já é objeto do Item 3 da contratação (500 horas de desenvolvimento sob demanda) e se afere na execução contratual.

Requer-se a exclusão do item 22.4 do Anexo II ou, subsidiariamente, sua substituição por demonstração de parametrização e configuração por meio das ferramentas administrativas do próprio sistema, **sem abertura de código-fonte**, com escopo, tempo e critério de aceite previamente definidos no roteiro.

A.6 – Exigência de constar da “lista de portais integrados ao PNCP” (Anexo II, item 6.16)

“6.16. O sistema deverá possuir integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP devendo constar da lista de portais integrados ao PNCP <https://www.gov.br/pncp/pt-br/pncp/portais-integrados-ao-pncp>. O sistema deverá permitir o cumprimento do disposto nos artigos 54, 94 e 174 da Lei 14.133/21.”

A finalidade legítima do item — permitir a publicação, no PNCP, dos atos do credenciamento (arts. 54, 94 e 174 da Lei nº 14.133/2021) — é uma **funcionalidade**, e pode ser atendida por integração com a API do PNCP ou pela geração dos documentos para publicação por meio da plataforma que o Consórcio já utiliza.

O item, porém, vai além: exige que o sistema já figure em lista mantida pela gestão do PNCP. Trata-se de condição que depende de procedimento prévio perante terceiro estranho à disputa, que o licitante não controla, não consegue obter no prazo do certame e que nem sequer é “demonstrável” em prova de conceito. O efeito é restringir a disputa a quem já ostenta esse status, sem ganho para a

acompanhamento dessas etapas a todos licitantes interessados, em consonância com o princípio da publicidade.” Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/1823/2017/Plen%C3%A1rio>.

¹⁹ Lei nº 9.609/1998, art. 2º, caput: “O regime de proteção à propriedade intelectual de programa de computador é o conferido às obras literárias pela legislação de direitos autorais e conexos vigentes no País, observado o disposto nesta Lei.” Lei nº 12.527/2011, art. 22: “O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.” Textos conferidos em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9609.htm e https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/l12527.htm.

²⁰ TCU, Acórdão 2.992/2016 – Plenário, item 9.4.1, já citado.

funcionalidade pretendida (art. 9º, I, “a”). A orientação é a mesma que inspira a Súmula nº 15 do TCE-SP, que veda exigências que dependam de “compromisso de terceiro alheio à disputa”²¹.

Requer-se a supressão da expressão “devendo constar da lista de portais integrados ao PNCP”, mantida a exigência de integração com o PNCP ou de geração dos arquivos para publicação.

B) INFRAESTRUTURA E EXECUÇÃO CONTRATUAL

B.1 – Data center: Tier IV contra Tier III, IDC “da própria contratada” e vedação total de subcontratação (Anexo II, item 22.3; TR, itens 3.2.1.2 e 24.1; Minuta, cláusulas 3.3.2 e Quarta)

O TR (item 3.2.1.2, repetido na Minuta, 3.3.2) exige operação “em infraestrutura de IDC (Internet Data Center) **da própria CONTRATADA**”, com “Data Center com classificação **TIER III**, segundo a Norma ANSI/EIA/TIA 942 e Certificação ISAE 3402”, e “garantia de 99,7% de disponibilidade”. Já o Anexo II, no item 22.3 — obrigatório e avaliado na POC —, exige “infraestrutura mínima **Tier IV**”. O TR (24.1) e a Minuta (cláusula Quarta), por sua vez, dispõem que “não será admitida a subcontratação do objeto contratual”.

Há três problemas:

- a) **exigências incompatíveis.** O licitante não tem como saber se deve cotar Tier III ou Tier IV, e os dois níveis implicam custos distintos. Além disso, o nível Tier IV é desproporcional à meta fixada pelo próprio TR: 99,7% de disponibilidade admite cerca de duas horas de indisponibilidade por mês;
- b) **IDC “da própria contratada” somado à vedação total de subcontratação.** Lidas em conjunto, as cláusulas sugerem que o licitante precisaria ser dono de data center — condição rara entre empresas de software, que usualmente hospedam suas soluções em provedores especializados de nuvem ou de *colocation*. Nenhuma justificativa para a vedação consta do TR; e
- c) **“Certificação ISAE 3402”.** A ISAE 3402 é norma de relatório de asseguração emitido por auditor independente sobre controles de organizações prestadoras de serviço, e não propriamente uma “certificação”. O texto precisa admitir os relatórios correspondentes e documentos equivalentes.

A Lei nº 14.133/2021 admite a subcontratação de partes do serviço “até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração” (art. 122, *caput*) e, embora permita ao edital vedá-la (art. 122, § 2º), essa escolha precisa ser motivada (art. 5º). O TCE-SP é explícito. Em licitação de cessão de uso de sistemas integrados, o Relator observou que, quando o objeto envolve também “o provimento de uma infraestrutura de Datacenter, deve o edital dispor sobre a possibilidade de participação de empresas em consórcio e/ou autorização de subcontratação daquela parcela, favorecendo a ampliação da disputa”²². A

²¹ TCE-SP, Súmula nº 15: “Em procedimento licitatório, é vedada a exigência de qualquer documento que configure compromisso de terceiro alheio à disputa.” Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sumulas>.

²² TCE-SP, Tribunal Pleno, TC-008005.989.23-1, Rel. Cons.-Subst. Valdenir Antônio Polizeli, sessão de 12/04/2023. Ementa: “EDITAL DE LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CESSÃO DE USO DE SISTEMAS INTEGRADOS DE INFORMÁTICA. [...] DATACENTER. PROVA CONCEITO. MIGRAÇÃO DE DADOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL.” O trecho transcrito no corpo consta da nota da Comissão Permanente de Análise de Jurisprudência (CPAJ), que transcreve o Relator, publicada no Boletim de Jurisprudência do TCE-SP, abr./2023: https://tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Abril_2023.pdf.

Corte já registrou em ementa: “SERVIÇOS DE DATACENTER. SUBCONTRATAÇÃO. OBRIGATORIEDADE”²³; e, em exame prévio de edital de software de gestão pública, apontou “FORNECIMENTO DE DATA CENTER. VEDAÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO. CARÊNCIA DE ESPECIFICAÇÕES DESSA INFRAESTRUTURA”²⁴. O TCU, por sua vez, considerou que a exigência de conformidade à norma ANSI/TIA 942 sem a devida motivação caracteriza restrição à competitividade, “haja vista que existem outras normas, padrões ou sistemas para projeto e implementação de data centers mundialmente consolidados”²⁵.

Requer-se: (a) a uniformização da exigência em **Tier III ou equivalente**, conforme o TR, com exclusão do “Tier IV” do item 22.3 do Anexo II; (b) a declaração expressa de que a hospedagem em data center ou nuvem de terceiro, sob integral responsabilidade da contratada, é admitida e não configura subcontratação vedada — ou, subsidiariamente, a autorização de subcontratação da parcela de infraestrutura de hospedagem (art. 122); e (c) a admissão da comprovação por documentos do provedor de hospedagem, inclusive relatórios ISAE 3402 ou equivalentes (a exemplo de SOC 1/SOC 2 tipo II) e certificações como a ISO/IEC 27001.

B.2 – Implantação e migração em 30 dias, sob pena de rescisão, sem informação sobre a base legada (TR, itens 3.2.1.11, 7.4, 8, 10.2, 10.7, 14.1, 14.6, 14.8 e 15.1; Minuta, cláusula 14.2, “e”; Edital, itens 4.9 e 8.10)

O TR prevê quatro fases de implantação — Piloto, Extensão, Otimização e Homologação (item 8) —, a recepção e importação dos dados do fornecedor anterior (10.2), treinamento presencial nos municípios com carga mínima de 12 horas (9.2 e 9.7) e capacidade para até 12 municípios (4.1) — ou 22, segundo a Minuta (3.4). Tudo deve estar concluído em 30 dias, “**sob pena de rescisão contratual**” (3.2.1.11). O atraso superior a 30 dias é tratado como “inexecução total do contrato” (14.6), com multa de 20% sobre o valor total (14.7), e “autoriza ao CON8 a promover a rescisão do contrato” (TR, 14.8; Minuta, 14.2, “e”).

As regras sobre o próprio prazo são contraditórias:

- a) o item 4.9 do Edital fala em “prazo de entrega dos produtos [...] de até 48 (quarenta e oito) horas, a contar da emissão da Ordem de Serviço/Fornecimento” — resquício de licitação de bens;
- b) o marco inicial varia: “a contar da contratação” (3.2.1.11), “a partir da assinatura do contrato” (7.5), “a contar da assinatura do contrato” (10.7) ou “mediante o aceite na ordem de serviço” (14.1);
- c) o item 8.10 do Edital (TR, 5.17) concede 3 meses para implementar até 5% das funcionalidades — o que é incompatível com a “implantação total” em 30 dias; e

²³ TCE-SP, Tribunal Pleno, TC-013791.989.22-1, Rel. Cons. Renato Martins Costa, sessão de 20/07/2022. Ementa: “[...] PROVA DE CONCEITO. DEMONSTRAÇÃO. DEFINIÇÃO DE FUNCIONALIDADES BÁSICAS OU ESSENCIAIS. CRITÉRIOS OBJETIVOS. PRAZO RAZOÁVEL. SERVIÇOS DE DATACENTER. SUBCONTRATAÇÃO. OBRIGATORIEDADE.” Boletim de Jurisprudência do TCE-SP, jul./2022: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Julho_2022.pdf.

²⁴ TCE-SP, TC-009916.989.24-7, já citado.

²⁵ TCU, Acórdão 681/2022 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, sessão de 30/03/2022 (TC 042.390/2021-4), item 9.3.1 (Pregão Eletrônico 6/2021 do Sesi/MT): “a exigência de conformidade do objeto do Pregão Eletrônico 6/2021 à norma Ansi/TIA 942 careceu da devida motivação por sua escolha, haja vista que existem outras normas, padrões ou sistemas para projeto e implementação de data centers mundialmente consolidados, caracterizando restrição à competitividade do certame [...]”. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/681/2022/Plen%C3%A1rio>.

- d) a primeira parcela só é paga “após a transição e implantação total do sistema” (TR, 15.1; Minuta, 7.1), de modo que todo o risco do prazo recaia, também financeiramente, sobre a contratada.

Mais grave: o Edital não informa o **volume, o formato nem a estrutura dos dados a migrar**, nem impõe ao atual fornecedor o dever de entregá-los em prazo e formato definidos — o item 10.1 do TR disciplina apenas a saída da futura contratada. Sem essas informações, só quem já opera a base consegue precificar o risco e assumir o prazo com segurança. Os demais licitantes precificam o desconhecido, e as propostas deixam de ser comparáveis.

Em caso de locação de sistemas de informática com migração de dados, o TCE-SP, ao julgar recurso ordinário, registrou em ementa: “PRAZO EXÍGUO DE IMPLANTAÇÃO DA SOLUÇÃO LICITADA. AUSÊNCIA DE COMPETITIVIDADE. FAVORECIMENTO A SOCIEDADE EMPRESÁRIA COM QUEM JÁ MANTINHA VÍNCULO CONTRATUAL”²⁶. Também julgou procedente exame prévio de edital em razão da falta de informação sobre o “VOLUME DE DADOS E FORMATO DO RESPECTIVO BANCO” para fins de migração²⁷ e, em março de 2026, apontou, em edital de sistema integrado de gestão, “MIGRAÇÃO/CONVERSÃO DE DADOS. PRAZO EXÍGUO E AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES ESSENCIAIS. RISCO DE PROPOSTAS INCOMPARÁVEIS”²⁸.

Por fim, a cominação de rescisão e a equiparação do atraso superior a 30 dias à “inexecução total”, sem prévia aferição da causa do atraso — que pode decorrer, por exemplo, da não entrega dos dados legados pelo fornecedor anterior —, não se harmonizam com a Lei nº 14.133/2021, que exige que a extinção do contrato seja “formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa” (art. 137, *caput*).

Requer-se: (a) prazo de implantação de **90 (noventa) dias**, com cronograma por fase; (b) a divulgação do volume, do formato e da estrutura dos dados legados (número de registros por entidade e tecnologia do banco de dados) e a definição do dever do atual fornecedor de entregá-los em formato aberto, em prazo certo; (c) que eventual atraso decorrente da não entrega ou da inconsistência dos dados legados não seja imputado à nova contratada; (d) a unificação do marco inicial (emissão da ordem de serviço) e a correção do item 4.9 do Edital; e (e) a supressão da equiparação “atraso = inexecução total” (TR, 14.6) e o condicionamento de qualquer rescisão a processo motivado, com contraditório e ampla defesa, que considere a causa do atraso (TR, 3.2.1.11 e 14.8; Minuta, 14.2, “e”).

B.3 – Nível de serviço desproporcional e contraditório (TR, itens 3.1 e 11.1 a 11.8; Anexo II, item 16.13)

O TR exige suporte 24 horas por dia, 7 dias por semana, por portal, chat e telefone (11.2 a 11.4), funcionando desde o dia seguinte à assinatura do contrato (11.1), com início de atendimento **por**

²⁶ TCE-SP, Primeira Câmara, TC-014532.989.23-3, Rel. Cons. Marco Aurélio Bertaiolli, sessão de 19/08/2025. Recurso Ordinário. Ementa: “[...] LOCAÇÃO DE SISTEMAS DE INFORMÁTICA E TREINAMENTO. CONDIÇÃO RESTRITIVA DA LICITAÇÃO. PRAZO EXÍGUO DE IMPLANTAÇÃO DA SOLUÇÃO LICITADA. AUSÊNCIA DE COMPETITIVIDADE. FAVORECIMENTO A SOCIEDADE EMPRESÁRIA COM QUEM JÁ MANTINHA VÍNCULO CONTRATUAL. [...]” Boletim de Jurisprudência do TCE-SP, ago./2025: https://tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Agosto_2025.pdf.

²⁷ TCE-SP, TC-009916.989.24-7, já citado.

²⁸ TCE-SP, Tribunal Pleno, TC-020023.989.25-4 e outro, Rel. Cons. Wagner de Campos Rosário, sessão de 04/03/2026. Ementa: “[...] PROVA DE CONCEITO. LEGITIMIDADE CONDICIONADA À COERÊNCIA COM O TERMO DE REFERÊNCIA, CRITÉRIOS OBJETIVOS E GOVERNANÇA TRANSPARENTE. [...] TERMO DE REFERÊNCIA. INCONSISTÊNCIA INTERNA. MIGRAÇÃO/CONVERSÃO DE DADOS. PRAZO EXÍGUO E AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES ESSENCIAIS. RISCO DE PROPOSTAS INCOMPARÁVEIS. [...]” Boletim de Jurisprudência do TCE-SP, mar./2026: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Mar%C3%A7o_2026.pdf.

profissional — não valendo resposta automática (11.6) — em até 5 minutos (P1), 10 minutos (P2), 30 minutos (P3) e 2 horas (P4), e solução em 2 horas, 4 horas, 24 horas e 2 dias úteis, respectivamente (11.7).

Ao mesmo tempo, o item 16.13 do Anexo II — obrigatório — adota outro padrão: que “nenhuma solicitação permaneça sem resposta ou retorno por período superior a 24 (vinte e quatro) horas”. E o local de prestação dos serviços funciona das 9h às 16h (TR, 3.1).

Para um sistema administrativo de credenciamento, regulação e agendamento, cujo uso se concentra no horário de expediente, manter equipe humana 24x7 para iniciar em 30 minutos o atendimento de qualquer chamado de severidade média, em qualquer dia e hora, é custo que o TR não justifica e que é desproporcional ao valor mensal estimado do Item 1 (R\$ 21.367,50). Somam-se a isso dois padrões de atendimento incompatíveis no mesmo certame. A exigência ofende os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação (art. 5º).

Requer-se: atendimento 24x7 restrito aos incidentes P1 (indisponibilidade total); início de atendimento em até 30 minutos para P1, 2 horas para P2, 4 horas úteis para P3 e 1 dia útil para P4; e a harmonização do item 16.13 do Anexo II com o TR.

B.4 – Regime de sanções contraditório e em desconformidade com a Lei nº 14.133/2021 (Edital, item 11; TR, itens 14.5, 14.7, 23.1, 23.5 e 23.6; Minuta, cláusula 14.2)

Para o atraso na execução, os documentos do certame preveem ao menos três regimes distintos de multa de mora, com bases e limites diferentes:

- a) TR, 14.5: 0,5% ao dia “sobre o valor do(s) produto(s) em atraso”, sem limite;
- b) TR, 23.1, II, “a”: 1% ao dia “sobre o valor total do somatório dos itens entregues com atraso”, limitada a 20%; e
- c) Minuta, 14.2, “d”, 1: multa “moratória de 10% (dez por cento) por dia de atraso injustificado sobre o valor da parcela inadimplida, até o limite de 10 (dez) dias” — ou seja, até 100% da parcela.

Para as demais infrações, o TR prevê multa “de 20% (vinte por cento) sobre o valor total da Nota de Empenho, por infração a qualquer cláusula ou condição deste Termo de Referência, não especificada na alínea “a” deste inciso, aplicada em dobro na reincidência” (23.1, II, “b”) — o que alcança 40%, sem qualquer gradação conforme a gravidade da falta.

Há mais: o TR concede defesa prévia de apenas **5 dias úteis** (23.5) e prevê declaração de inidoneidade “pelo prazo de até 02 (DOIS) anos” com “descredenciamento do SICAF” (23.1, IV); o Edital, por sua vez, fixa a inidoneidade “pelo prazo mínimo de 6 (seis) anos” (11.11). O prazo para recolhimento da multa é de 5 dias úteis no TR (23.6) e de 30 dias úteis no Edital (11.7).

A Lei é clara. A multa sancionatória “não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado” (art. 156, § 3º); a defesa, na aplicação de multa, é de “15 (quinze) dias úteis, contado da data de sua intimação” (art. 157); e a declaração de inidoneidade tem “prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos” (art. 156, § 5º). A multa de mora, por sua vez, é aplicada “na forma prevista em edital ou em contrato” (art. 162) — o que pressupõe

uma forma única, clara e proporcional, e não três regimes concorrentes, um deles capaz de consumir a parcela inteira em dez dias.

Os itens apontados ora extrapolam os limites legais, ora suprimem a gradação que a Lei assegura. E, como o art. 25, *caput*, exige que o edital contenha as regras relativas às penalidades, regras contraditórias equivalem à ausência de regra — com reflexo direto no preço, que precisa embutir um risco que não se consegue medir.

Requer-se a unificação do regime em cláusula única, compatível com os arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133/2021: multa de mora com base de cálculo, percentual diário e teto definidos e proporcionais (art. 162; art. 5º); multa sancionatória graduada entre 0,5% e 30% do valor do contrato (art. 156, § 3º), com exclusão dos 20% “por infração a qualquer cláusula” em dobro; defesa de 15 dias úteis (art. 157); inidoneidade entre 3 e 6 anos (art. 156, § 5º); e supressão das referências a “material”, “produto” e “SICAF”.

C) DEFINIÇÃO DO OBJETO E SEGURANÇA JURÍDICA

C.1 – Dimensionamento contraditório do objeto (TR, itens 2.2, 4.1 a 4.3; Minuta, cláusula 3.4)

O Consórcio é formado por 8 municípios (TR, 2.2). O TR dimensiona o sistema para “até 12 (doze) Municípios consorciados, o que equivale a uma população estimada de 750 (setecentos e cinquenta) mil de habitantes” (4.1). A Minuta, para “até 22 (vinte e dois) Municípios consorciados, o que equivale a uma população estimada de 02 (dois) milhões de habitantes” (3.4). E os itens 4.2 e 4.3 do TR vinculam a revisão do preço à população atendida.

A diferença é de quase três vezes. Número de usuários, volume de dados, infraestrutura, suporte, treinamento por município e migração dependem diretamente desse dado. O termo de referência deve conter a “definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos” (art. 6º, XXIII, “a”); sem um dimensionamento único, as propostas não são comparáveis e o julgamento perde objetividade (art. 5º).

Requer-se a fixação de dimensionamento único (número de municípios e população) em todos os documentos e a divulgação da volumetria atual — usuários por perfil, unidades, prestadores credenciados, pacientes cadastrados e volume mensal de agendamentos, atendimentos e mensagens —, indispensável à formação do preço.

C.2 – Erros materiais e remissões incorretas

Isoladamente, são falhas formais. Em conjunto, revelam a necessidade de revisão integral das peças antes da disputa, para que as propostas sejam formuladas sobre texto seguro (art. 5º, segurança jurídica):

Local	Problema	Correção requerida
Edital, capa (p. 2)	Valor “R\$ 352.899,32” com extenso “trezentos e cinquenta e dois mil e oitocentos e oitenta e oito reais e trinta e dois centavos” (= R\$ 352.888,32).	Corrigir o extenso.
Edital, 8.2, 8.8 e 14.11.2; TR, 3.2.1.10, 5.1, 5.8 e 5.16; Minuta, 3.3.10	A Descrição Técnica é chamada ora de Anexo II, ora de Anexo I.	Uniformizar a numeração.

Local	Problema	Correção requerida
Edital, 8.9; TR, 5.9	Remissão ao “item 5.14 do TR”, que trata da convocação das licitantes subsequentes.	Corrigir (a regra está no TR, 5.17).
Edital, 3.10.1 e 3.11.1; modelo de proposta (p. 39)	Remissões aos Anexos VI e VII, quando os modelos são os Anexos VII e VIII; o modelo de proposta está rotulado “Anexo V”, número já usado pelo modelo de atestado.	Corrigir as remissões e os rótulos.
Edital, 11.11	Remissão ao “item 10.2.III”, que trata de recurso.	Corrigir para o item 11.5.III.
Edital, 2.14, 3.5.1, 3.6.4 e 4.8 a 4.11; TR, 14.5, 23.1 e 23.2; Minuta, 14.1, “h”, e 17.4	Termos próprios de outros regimes: “ata de registro de preços”, “produtos”, “material”, “substituição”, “SICAF” e “dispensa eletrônica”.	Adequar ao objeto (serviço SaaS contratado por pregão).
Edital, 14.7; TR, 24.3	Contagem em dias úteis/de expediente (Edital) e em dias corridos (TR).	Fixar regra única, inclusive para os prazos de execução (implantação e SLA).

Quadro-síntese dos pedidos de retificação

Ponto	Cláusulas	Pedido
A.1 – Escopo e tempo da POC	Edital 8.6, 8.8, 8.11; TR 5.5	POC de no mínimo 3 dias úteis de 8 h, com cronograma por módulo; ou POC restrita a requisitos essenciais definidos no Edital.
A.2 – Convocação e condições	Edital 8.4, 8.5, 8.16; TR 5.3, 5.4, 5.7, 5.15	Mínimo de 5 dias úteis; local, roteiro, instrumento de avaliação e Comissão divulgados; condições do ambiente e das integrações definidas.
A.3 – Critério de aprovação	Edital 8.8 a 8.11; TR 5.8 a 5.10, 5.17; Anexo II	Critério único (95% dos obrigatórios, saldo em 90 dias); fim da desclassificação por item isolado; correção de remissões, pesos e itens duplicados.
A.4 – “Fluxo operacional necessário”	Edital 8.12; TR 5.11	Supressão; ou reprovação só por requisito escrito, com motivação em ata.
A.5 – Código-fonte	Anexo II 22.4	Exclusão; ou demonstração de parametrização sem abertura de código.
A.6 – Lista do PNCP	Anexo II 6.16	Supressão da exigência de constar da lista; manutenção da funcionalidade.
B.1 – Data center	Anexo II 22.3; TR 3.2.1.2, 24.1; Minuta 3.3.2 e cl. Quarta	Tier III ou equivalente; hospedagem em terceiro admitida (ou subcontratação autorizada); comprovação por documentos do provedor.
B.2 – Implantação e migração	TR 3.2.1.11, 7.4, 10.2, 10.7, 14.1, 14.6, 14.8, 15.1; Minuta 14.2 “e”; Edital 4.9	90 dias com cronograma; dados legados informados; marco inicial único; rescisão só após processo motivado que considere a causa do atraso.
B.3 – Nível de serviço	TR 11.1 a 11.8; Anexo II 16.13	24x7 só para P1; tempos proporcionais; harmonização com o item 16.13.
B.4 – Sanções	Edital 11; TR 14.5, 14.7, 23.1, 23.5, 23.6; Minuta 14.2	Regime único conforme arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133/2021.

Ponto	Cláusulas	Pedido
C.1 – Dimensionamento	TR 2.2, 4.1 a 4.3; Minuta 3.4	Dimensionamento único e divulgação da volumetria atual.
C.2 – Erros materiais	Diversos (quadro acima)	Correção.

IV – DOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO

Sem prejuízo da impugnação, requer-se resposta fundamentada às questões abaixo, que interferem diretamente na formação do preço e na preparação da Prova de Conceito. Cada pergunta indica o item de origem.

- Itens do objeto sem requisito correspondente (Edital, 1.1; TR, 1).** O objeto inclui “busca automática de CND’s junto a órgãos públicos” e “emissão de nota fiscal”. O Anexo II, porém, não traz requisito sobre CNDs e, quanto às notas fiscais, prevê apenas a geração de espelho e o envio do documento (itens 4.0 a 4.6 e 14.2.6). Essas funcionalidades serão exigidas? Em caso positivo, com quais requisitos? Serão avaliadas na POC?
- Integração com o CFM (3.9.4 e 17.10).** A consulta à situação do CRM e do RQE pode depender de serviço ou convênio específico do Conselho Federal de Medicina. Eventual custo cabe à contratada? Será aceita a consulta pública disponibilizada pelo próprio Conselho?
- Integração com sistemas municipais (Anexo II, 25.3).** O item exige “garantir a possibilidade de integração com os sistemas de gestão em saúde dos municípios, sem quaisquer tipos de cobranças adicionais ou questionamentos técnicos”. Quais são esses sistemas, quantos e de quais fornecedores? Qual o padrão de integração esperado (API REST, HL7/FHIR, troca de arquivos)? Quem arca com eventuais custos cobrados pelos fornecedores desses sistemas de terceiros? A obrigação da contratada se limita a disponibilizar API documentada?
- Mensageria e serviços de terceiros (Anexo II, 1.5, 3.8.2 a 3.8.4 e 15.14; TR, 24.1).** O custo de SMS e WhatsApp está incluído no preço mensal? Há volume mensal estimado de mensagens? O uso de provedores de mensagens, de nuvem e de certificação digital/carimbo do tempo caracteriza subcontratação vedada?
- Implantação do atual prestador e forma de pagamento (Edital, 1.4 e 1.5; TR, 7.7 e 15.1; Minuta, 7.1).** (a) Como a dispensa de cobrança da implantação para a atual prestadora será tratada no julgamento por menor preço global, de modo que a proposta julgada corresponda à proposta contratada? (b) O pagamento do “valor global” “em doze parcelas iguais” abrange a implantação (Item 2) e as horas sob demanda (Item 3), embora estas sejam pagas “apenas quando efetivamente utilizadas”? (c) Como e quando será paga a implantação? (d) O condicionamento da primeira parcela à “implantação total” significa que o período de implantação não será remunerado pelo Item 1?
- Reajuste (Minuta, cláusula 9).** O art. 25, § 7º, da Lei nº 14.133/2021 exige índice de reajuste “com data-base vinculada à data do orçamento estimado”. Confirma-se que a data-base do reajuste pelo IPCA é a data do orçamento estimado? Qual é essa data? A expressão

“obrigações iniciadas e concluídas” (9.2) não restringe o reajuste do serviço mensal contínuo?

7. **Qualificação econômico-financeira (Edital, 3.7; TR, 21.4).** O TR menciona os índices LG, SG, LC e EG sem valores de referência, e o Edital não os prevê. Como o art. 69 da Lei nº 14.133/2021 exige comprovação “de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados”, confirma-se que os índices não serão exigidos (Edital, 14.9)? Se forem, quais os valores e a justificativa?
8. **Qualificação técnica (Edital, 3.6.1 e 3.6.2).** A expressão “nos últimos 12 meses” refere-se à data de emissão do atestado ou ao período de execução do serviço? Atestados de contratos em execução são aceitos? Quais “características, quantidades e prazos” serão considerados compatíveis — por exemplo, basta atestado de sistema de gestão em saúde com regulação, agendamento e faturamento para município ou consórcio? Há quantitativo mínimo de municípios ou usuários (art. 67, §§ 1º e 2º)? Considerando que o art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 veda “limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados”, confirma-se que serão aceitos atestados independentemente da data de emissão ou do período de execução?
9. **Garantia de proposta (Edital, item 5).** (a) Confirma-se a aceitação do seguro-garantia e da fiança bancária, previstos no art. 58, § 4º, c/c o art. 96, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e regulados nos itens 5.8 e 5.9, já que o item 5.4 menciona apenas caução, títulos e título de capitalização? (b) Em que campo da plataforma o comprovante deve ser inserido? Como todo instrumento de garantia necessariamente identifica o licitante, confirma-se que sua apresentação não será tida como identificação indevida da proposta, para fins de desclassificação?
10. **Garantia contratual (Minuta, 13.1; TR, 10.5).** A Minuta afirma que “não haverá exigência de garantia contratual da execução, salvo nos casos em que consta em norma a obrigatoriedade de sua exigência”, e o TR admite garantia de “até 5%”. Qual regra prevalece? Se houver garantia, qual o percentual e o momento de apresentação?
11. **Treinamento (TR, 9.2 a 9.7 e 10.6).** Quantos servidores e quantas turmas por município devem ser considerados? A contratada deve fornecer os computadores do treinamento (9.6), embora o item 10.6 afirme não ser sua responsabilidade fornecer computadores?
12. **Equipamentos (Anexo II, 3.8.1, 3.9.13, 11.28, 15.18, 24 e 27.1; TR, 3.3.1 e 10.6).** Painel de chamada (televisores e áudio), câmeras para reconhecimento facial e dispositivos com geolocalização ficam a cargo do Consórcio e dos municípios, conforme o item 10.6 do TR?
13. **Biometria facial e LGPD.** O dado biométrico é dado pessoal sensível (LGPD, art. 5º, II)²⁹, cujo tratamento só pode ocorrer nas hipóteses do art. 11. Qual a base legal adotada? O Consórcio atuará como controlador e a contratada como operadora? Quem elaborará o relatório de impacto à proteção de dados pessoais (arts. 5º, XVII, e 38)? Embora o item 3.9.13 admita a

²⁹ Lei nº 13.709/2018 (LGPD), art. 5º, II: “dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural”. Texto conferido em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm.

confirmação do atendimento pela leitura de código de barras ou QR-code, o item 11.28 prevê a confirmação por reconhecimento facial: confirma-se que a leitura do código ou do QR-code será alternativa suficiente para pacientes que não consentam com o tratamento biométrico?

14. **Atendimentos veterinários (Anexo II, 14.2.10 e 14.2.11).** Os itens mencionam atendimentos “veterinários” e “nome do paciente e/ou animal”. Esses atendimentos integram o objeto?
15. **Código-fonte do desenvolvimento sob demanda (TR, 10.4, parte final).** A ressalva “exceto o que foi pago para desenvolvimento” significa que o código das customizações do Item 3 deverá ser entregue? Em caso positivo, em que condições, considerando que as customizações se integram a plataforma proprietária protegida pela Lei nº 9.609/1998? Seria suficiente a licença de uso perpétua das customizações, somada à portabilidade integral dos dados?
16. **Navegadores (TR, 3.2.1.3; Anexo II, 2.4).** O TR exige compatibilidade com Chrome e Safari; o Anexo II cita Chrome, Firefox e Edge. Qual conjunto prevalece?
17. **Banco de dados (Anexo II, 1.3).** Em modelo SaaS, o licenciamento do banco de dados é custo da contratada. Confirma-se que o item 1.3 estará atendido sempre que nenhum custo de licenciamento de banco de dados for repassado ao Consórcio, independentemente da tecnologia adotada pela contratada?

V - DOS PEDIDOS

Diante do exposto, a Impugnante requer:

- a) o recebimento e o processamento desta peça, por tempestiva;
- b) em razão da proximidade da sessão (14/10/2026) e da relevância dos vícios apontados, a atribuição de **efeito suspensivo** (item 12.3 do Edital), com o adiamento da sessão até a decisão desta impugnação;
- c) o **acolhimento da impugnação**, com a retificação do Edital, do TR, do Anexo II e da Minuta nos pontos tratados na Parte III, conforme o quadro-síntese;
- d) a **resposta fundamentada aos pedidos de esclarecimento** da Parte IV, divulgada no sítio eletrônico oficial e na plataforma (art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021; itens 12.7 e 12.8 do Edital); e
- e) acolhida a impugnação, a **republicação do Edital com reabertura integral do prazo** de apresentação de propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e do item 12.4 do Edital, uma vez que as alterações afetam a formulação das propostas.

A Impugnante confia no acolhimento destas ponderações, que buscam assegurar disputa ampla, isonômica e segura, em benefício do próprio Consórcio e dos municípios consorciados.

Nestes termos, pede deferimento.

Belo Horizonte/MG, 8 de outubro de 2026.

RODRIGO PEREIRA DE
MENDONCA:77334523687

Assinado de forma digital por
RODRIGO PEREIRA DE
MENDONCA:77334523687
Dados: 2026.10.13 12:59:34 -03'00'

RODRIGO PEREIRA DE MENDONÇA

Administrador

RG nº MG 5329973 | CPF nº 773.345.236-87

VIVVER SISTEMAS LTDA – CNPJ nº 03.381.389/0001-50