LAW FIRM
ERNESTO MUNIZ SOUZA JR. SOCIEDADE

AO ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) E/OU AGENTE DE CONTRATAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG

Referente: Pregão Eletrônico nº 065/2026 — Processo Licitatório nº 142/2026 — Edital republicado. Sessão pública designada para 16 de novembro de 2026, às 09h30.

Objeto: licenciamento de Sistema Integrado de Gestão Pública (SIGP) para o Poder Executivo e o Poder Legislativo, com migração, implantação, treinamento, suporte e provimento de data center.

ERNESTO MUNIZ DE SOUZA JR., brasileiro, solteiro, advogado regularmente inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil sob o nº 24.757/SC, inscrito no CPF sob o nº 004.770.259-19, e-mail ernestocopbrazil@gmail.com, com endereço profissional na Rua Dário Garbelotti 100, Criciúma/SC, vem respeitosamente, com fundamento no artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, ofertar **SEGUNDA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, com pedido de **ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO**, o que faz consoante as razões de fato e de direito adiante expostas:

LAW FIRM
ERNESTO MUNIZ SOUZA
JR. SOCIEDADE

I. FUNDAMENTO JURÍDICO E TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO.

A presente impugnação tem por base o princípio constitucional da legalidade, insculpido no artigo 37, *caput*, da Magna Carta, que não chancela omissão da administração pública diante de ilegalidades patentes, e tem guarida objetiva nos artigos 5º, 9º, 11, 18, 40, 67 e 164 da Lei Federal nº 14.133/2021.

O item 10.1 do Edital fixa o prazo para impugnação em até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame, designada para 16/11/2026. A presente impugnação é apresentada dentro desse prazo, razão pela qual deve dela conhecer a Administração.

Ademais, vide Súmula nº 473 do STF:

> *"A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos".*

Nessa toada, o egrégio Tribunal de Contas da União definiu que *"É dever do responsável por conduzir licitação no âmbito da Administração, a partir de impugnação ao edital apontando a existência de cláusulas restritivas à competitividade do certame, realizar a revisão criteriosa dessas cláusulas, ainda que a impugnação não seja conhecida. O agente público tem o dever de adotar providências de ofício com vistas à correção de eventuais ilegalidades que cheguem ao seu conhecimento"* (TCU, 2022 – Primeira Câmara – Acórdão 7289).

Registra-se, de plano, que a boa-fé da Administração é presumida, e que o objetivo desta impugnação é exclusivamente contribuir para a ampliação da competitividade e para a higidez jurídica do certame, evitando-se questionamentos futuros perante os órgãos de controle.

II. QUESTÃO PRELIMINAR: DA REPUBLICAÇÃO DO EDITAL SEM ALTERAÇÃO DE QUALQUER DAS CLÁUSULAS ANTERIORMENTE IMPUGNADAS.

Antes de expor as razões de mérito, cumpre registrar circunstância que condiciona a apreciação de todas elas e que fundamenta, por si só, o pedido de efeito suspensivo.

Este mesmo Pregão Eletrônico nº 065/2026 foi objeto de impugnação apresentada por este subscritor para a sessão originalmente designada para 14/09/2026.

Naquela oportunidade, foram apontadas, de forma circunstanciada e com indicação de dispositivo legal e precedente dos Tribunais de Contas, sete irregularidades, requerendo-se providências específicas sobre cada uma.

A Administração republicou o instrumento convocatório, com nova sessão designada para 16/11/2026. Confrontado o edital republicado com as cláusulas então impugnadas, verifica-se que **nenhuma delas foi alterada**, mantendo-se todas com redação literalmente idêntica. Veja-se:

(i) os percentuais de aderência de 95% e 90% da Prova de Conceito (itens 5.1 e 5.2 do Anexo VI) permanecem inalterados, e seguem desacompanhados de qualquer justificativa técnica;

(ii) os itens de conteúdo programático-declaratório submetidos ao crivo binário "Atende/Não Atende" (itens 3, 4, 5, 6, 10, 11 e 23 do Módulo 23) permanecem integralmente no rol avaliado;

(iii) a exigência indeterminada de "Pentest Whitebox" (item 27 do Módulo 23) permanece com a mesma redação, e segue no rol de itens aferíveis em Prova de Conceito;

(iv) o item 7.24 do Termo de Referência continua a exigir atestado de capacidade técnica sem indicar as parcelas de maior relevância técnica ou de valor significativo, e sem referência ao piso de 4% do artigo 67, § 1º;

(v) a exigência cumulativa de data center em território nacional, latência igual ou inferior a 50 milissegundos e quatro certificações ISO (item 24 do Módulo 23) permanece inalterada;

(vi) o Termo de Referência segue sem indicar o volume de dados a migrar e sem dimensionar o treinamento, mantendo-se a redação dos itens 3.3.2 e 3.3.5, "f";

(vii) o objeto segue estruturado em lote único de 45 itens, com julgamento pelo menor preço global, mantida a justificação do item 2.3 do Termo de Referência; e

(viii) a pesquisa de preços, o Estudo Técnico Preliminar e o Documento de Formalização da Demanda seguem não publicados, não constando do rol de anexos do item 11.11 do Edital, embora sejam expressamente invocados pelos itens 5.4 e 6.20 do Termo de Referência.

A circunstância é juridicamente relevante por duas razões.

Primeira, porque o dever de revisão de ofício, assentado no Acórdão 7289/2022 do TCU acima transcrito, não se satisfaz com a republicação formal do instrumento: exige a revisão criteriosa das cláusulas apontadas. Republicar o edital mantendo intactas todas as cláusulas impugnadas equivale, materialmente, a não ter havido revisão alguma.

Segunda, porque o próprio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já qualificou expressamente a reincidência como agravante em exame prévio de edital de contratação de sistema de gestão pública:

> *"O edital exige atendimento integral dos requisitos tecnológicos obrigatórios (...) e reincide, deste modo, em excessos já identificados na versão anterior do ato convocatório (...). Não pode ser admitida a imposição de percentual elevado aplicado indistintamente sobre a totalidade dos requisitos técnicos da solução que se pretende contratar. (...) as regras da prova de conceito deverão ser aprimoradas de modo a limitar a demonstração às funcionalidades essenciais do sistema, amplamente disponíveis no mercado e previamente identificadas em roteiro de avaliação, reservando às fases de implantação e parametrização dos sistemas as funcionalidades específicas."*

Requer-se, desde já, a juntada aos autos da resposta oferecida à impugnação anterior, bem como a informação sobre as providências efetivamente adotadas em razão dela, nos termos do artigo 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

III. RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO.

As razões a seguir dividem-se em duas ordens: as que reiteram pontos já submetidos à Administração em setembro e por ela não apreciados, e as que decorrem de vícios do texto republicado não alcançados pela impugnação anterior.

Em ambos os casos, não se trata de juízos de conveniência administrativa, mas de contradições internas do próprio instrumento, campos não preenchidos e exigências desprovidas de motivação.

a) Do percentual excessivo de aderência exigido na Prova de Conceito e da contradição entre o Termo de Referência e o Anexo VI quanto à própria régua de aprovação.

O Anexo VI atribui à Prova de Conceito caráter eliminatório e condicionante da homologação do certame (item 1.2). O item 5.1 estabelece:

> *"5.1. Como requisito indispensável para homologação do objeto desta licitação, o software oferecido pela empresa licitante vencedora deverá atender no ato da apresentação do teste um percentual mínimo de 95% (noventa e cinco por cento) de todos os requisitos gerais de tecnologia listados nos 'REQUISITOS DE TECNOLOGIA NÃO FUNCIONAIS' deste documento e um percentual mínimo de 90% (noventa por cento) das funcionalidades solicitadas na demonstração de cada módulo, constantes na tabela abaixo denominada 'TABELA I'."*

A TABELA I contém mais de 1.500 (mil e quinhentos) requisitos funcionais, distribuídos em 22 blocos, aos quais se somam os requisitos não funcionais do item 5. Exigir 90% de aderência imediata sobre universo dessa magnitude restringe a disputa às empresas que já disponham de solução previamente desenvolvida em moldes praticamente idênticos aos do edital. É precisamente o que os Tribunais de Contas rejeitam:

> *"EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PREGÃO PRESENCIAL. SOFTWARE. PROVA DE CONCEITO. DEMONSTRAÇÃO. DEFINIÇÃO DE FUNCIONALIDADES BÁSICAS OU ESSENCIAIS. CRITÉRIOS OBJETIVOS. PRAZO RAZOÁVEL. PRECEDENTES. (...) Quando exigida da licitante mais bem classificada na fase de lances, a Prova de Conceito deve se ater à demonstração de funcionalidades básicas ou essenciais do software, aferíveis por critério objetivo e mediante prazo razoável de atendimento." (TCE/SP — Representação, Processo TC-017891.989.22-0, j. 22/08/2022).*

No corpo do mesmo acórdão, o TCE/SP consignou que a exigência de aderência próxima de 95% *"agrava sensivelmente as condições de participação, porquanto apenas sociedades empresárias que já disponham de soluções previamente desenvolvidas em circunstâncias assemelhadas possam acorrer ao certame"*, determinando que a demonstração se restrinja às *"funcionalidades básicas ou de maior relevância, mediante roteiro e critério de julgamentos claros e objetivos"*.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em processo envolvendo exatamente contratação de sistema integrado de gestão pública municipal (Pregão Eletrônico nº 12/23, Município de Guaratuba), determinou que a exigência de cumprimento de requisitos técnicos no início da implementação *"deve se limitar a percentual razoável, com recomendação de 70% (setenta por cento), salvo hipóteses excepcionais justificadas de modo técnico e específico para cada item que compõe a solução"* (TCE-PR, Acórdão nº 2384/25 — Tribunal Pleno).

Os percentuais de 95% e 90% superam sensivelmente esse parâmetro de razoabilidade, sem que o Edital ou o Termo de Referência apresentem qualquer justificativa técnica específica — o que, por si, configura vício de motivação (artigo 18, *caput* e inciso IX, da Lei nº 14.133/2021).

Acresce, nesta versão republicada, contradição que reforça o pedido. O item 3.4 do Termo de Referência submete a licitante à Prova de Conceito *"com o objetivo de comprovar, de forma prática, o atendimento integral às funcionalidades e requisitos estabelecidos no Termo de Referência"*, enquanto o Anexo VI fixa 95% e 90% e, no item 5.2, concede os percentuais restantes para entrega em até 120 dias. Há, portanto, duas réguas distintas para o mesmo ato eliminatório.

A contradição é significativa porque demonstra que a própria Administração **já admite** aderência parcial na demonstração, com complementação durante a implantação e a parametrização — que é exatamente o regime preconizado pelos precedentes acima. Resta apenas calibrar o percentual ao patamar que a jurisprudência reconhece como razoável.

Requer-se: (i) a harmonização do item 3.4 do Termo de Referência com os itens 5.1 e 5.2 do Anexo VI; e (ii) a redução do percentual de aderência exigido no ato da demonstração para patamar compatível com a jurisprudência dos Tribunais de Contas — recomendação de até 70% — ou, alternativamente, que os percentuais atuais sejam circunscritos exclusivamente às funcionalidades essenciais, previamente identificadas no roteiro.

b) Da inclusão, no rol avaliado em "Atende/Não Atende", de itens de conteúdo programático-declaratório e de usabilidade subjetiva.

Parte relevante dos itens submetidos ao crivo binário no Módulo 23 — Gestão de Processos e Documentos Eletrônicos não descreve funcionalidades técnicas verificáveis, mas finalidades de política pública ou juízos de valor sobre usabilidade. Veja-se, exemplificativamente, a redação mantida na republicação:

> *"3. Utilizar a tecnologia para otimizar e dar mais agilidade aos processos de trabalho da Administração Pública (...)."*
>
> *"4. Intensificar o cumprimento do princípio constitucional da eficiência na Administração Pública ao utilizar uma plataforma padronizada para gerenciar atividades e processos (...)."*
>
> *"5. Reduzir a informalidade, oferecendo uma ferramenta rápida e prática para registro das atividades oficiais, internas e externas à Administração Pública (...)."*
>
> *"6. Reduzir o tempo de resposta e resolução de solicitações internas e externas (...)."*
>
> *"10. Reduzir a quantidade de impressões e papel circulante na Administração Pública (...)."*
>
> *"11. Melhorar a percepção do documento eletrônico moldado nos processos internos (...)."*
>
> *"23. Interface intuitiva, organizada e centralizada, com funcionalidades que viabilizam ao usuário uma experiência de usabilidade amigável (user friendly), consubstanciada, sobretudo, em facilidade e autonomia no acesso aos resultados que precisa e do curto transcurso de tempo até a compreensão do funcionamento da plataforma."*

Nenhum desses itens possui parâmetro objetivo de aferição. Não há indicação de tempo-alvo, taxa de erro admissível, protocolo de teste de usabilidade reconhecido ou qualquer outra métrica. "Reduzir a informalidade" e "melhorar a percepção do documento eletrônico" não são funcionalidades de software: são efeitos esperados de uma política pública, que nenhuma demonstração de duas horas pode comprovar ou infirmar.

Nessas condições, o julgamento de "atende" ou "não atende" fica ao inteiro critério subjetivo da comissão técnica, o que a jurisprudência do TCU rejeita expressamente:

> *"Critérios objetivos não são aqueles que permitem múltiplas interpretações. A subjetividade configura vício insanável." (TCU, Decisão nº 1.063/2008 — Plenário).*

A indeterminação viola o princípio do julgamento objetivo (artigo 5º c/c artigo 6º, inciso XXIII, e artigo 92, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021), pois duas soluções tecnicamente equivalentes podem receber resultados diversos a depender exclusivamente da impressão do avaliador. O risco é tanto maior porque, somados os itens 3 a 18 do Módulo

23, a parcela declaratória do bloco é suficiente, isoladamente, para fazer a licitante atravessar ou não o limiar de 90%.

Requer-se a exclusão, do rol avaliado em "Atende/Não Atende", dos itens de conteúdo programático-declaratório ou de usabilidade subjetiva — a exemplo dos itens 3, 4, 5, 6, 10, 11 e 23 do Módulo 23 —, substituindo-os por parâmetros objetivos e mensuráveis ou remetendo sua apreciação à fase de implantação.

c) Da indeterminação da exigência de "Pentest Whitebox" e da incompatibilidade de sua inclusão no rol de itens aferíveis em Prova de Conceito.

O item 27 do Módulo 23 mantém a seguinte redação:

> *"27. Realização regular de testes de segurança Pentest Whitebox (penetration test), através de consultoria especializada que possua certificação em segurança, no intervalo máximo de 3 (três) meses, visando a garantir a segurança da aplicação, através de metodologia baseada em padrão de mercado e geração de relatórios detalhados contendo métodos, técnicas, ferramentas, apontamento de eventuais vulnerabilidades encontradas e recomendações de correções (...)."*

A exigência padece de indeterminação em três planos. **Primeiro**, não especifica qual certificação em segurança é exigida — nem da empresa auditora, nem do profissional executor —, tampouco remete a padrão reconhecido, a exemplo do OWASP Testing Guide ou do PTES, deixando à comissão técnica a definição casuística do que aceitará como "certificação em segurança". **Segundo**, não define o escopo mínimo do teste nem quem valida tecnicamente o relatório entregue. **Terceiro**, e mais grave, trata-se de obrigação de execução contratual continuada — um teste a cada três meses ao longo de toda a vigência —, que por sua própria natureza não é passível de comprovação em demonstração pontual, sendo tecnicamente incoerente sua inclusão no rol de itens avaliados como "Atende/Não Atende" no ato da Prova de Conceito.

Requer-se que o Edital: (i) especifique objetivamente a certificação e a metodologia mínima exigidas; e (ii) exclua o item do rol de aferição da Prova de Conceito, mantendo-o exclusivamente como obrigação de execução contratual sujeita a fiscalização.

d) Da ausência de indicação das parcelas de maior relevância técnica ou de valor significativo para fins de exigência do atestado de capacidade técnica.

O item 7.24 do Termo de Referência mantém a seguinte redação:

> *"7.24. As licitantes deverão apresentar, na habilitação, um comprovante da Capacidade Operacional da Empresa para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto do presente, através da apresentação de um ou mais atestados fornecidos por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, em serviços com características semelhantes ao objeto definido neste Termo de Referência. O Atestado deve conter informações que permitam inferir que os sistemas atendem as exigências do Sistema de Contas Municipais do Estado do Tribunal de Contas de Minas Gerais — SICOM (TCE-MG)."*

A redação é genérica e não identifica quais são, entre os 23 módulos do objeto, as parcelas de maior relevância técnica ou de valor significativo que justificam a exigência de comprovação prévia de experiência. A lei exige expressamente o contrário:

> *"Art. 18. (...) IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto (...)."*
>
> *"Art. 67. (...) § 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação."*

A expressão "serviços com características semelhantes ao objeto", sem delimitação de escopo, quantidade ou percentual mínimo em relação ao valor total estimado de R$ 2.658.413,72, transfere ao agente de contratação juízo essencialmente subjetivo sobre o que aceitar como atestado válido. Registre-se que, aplicado o piso legal de 4%, apenas alguns dos 23 módulos alcançariam o patamar — o que torna a indicação não apenas devida, mas determinante do universo de competidores. A jurisprudência é expressa:

> *"Compete à Administração bem definir o objeto a ser licitado e indicar no instrumento convocatório qual é a parcela de maior relevância e valor significativo, pois é com base nela que o licitante irá demonstrar sua capacidade técnica." (TCE/MS — Parecer C-PAC00-1/2021).*

No mesmo sentido, o TCU apontou a ilegalidade da *"exigência de comprovação da qualificação por meio de atestados de capacidade técnica sem a necessária correspondência com os itens em maior relevância e em valor significativo no objeto da futura contratação"* (Acórdão 7.599/2021 — Ata nº 14/2021), entendimento também expresso na Súmula nº 263 do TCU, que condiciona a comprovação técnico-operacional à limitação, simultânea, às parcelas de maior relevância e de valor significativo do objeto.

Requer-se a reformulação do item 7.24, para que indique expressamente quais módulos ou funcionalidades constituem parcela de maior relevância técnica ou de valor

significativo, observado o piso de 4% do artigo 67, § 1º, delimitando de forma objetiva o que poderá ser exigido a título de atestado.

e) Da aglutinação, em lote único de 45 itens, de soluções pertencentes a segmentos distintos do mercado de tecnologia, agravada pela exigência de base de dados única.

O Edital adotou o critério de julgamento de menor preço global sob lote único, justificando-se o item 2.3 do Termo de Referência na facilidade de fiscalização e na integração. A justificativa não resiste ao confronto com a heterogeneidade técnica das soluções demandadas.

O objeto reúne em um só pacote mercados de tecnologia descorrelacionados:

— sistemas *core* de ERP governamental: Contabilidade e Tesouraria, Recursos Humanos e Folha de Pagamento, Almoxarifado, Licitações e Contratos, Patrimônio e Frotas;

— sistemas de especialidade fiscal bancária e cartorária: Declaração Eletrônica dos Serviços de Instituições Financeiras (item 15), Declaração dos Serviços de Cartórios (item 16) e Gestão de NFS-e (item 13), nichos que exigem inteligência tributária voltada ao COSIF e aos padrões ABRASF;

— gestão de processos e documentos eletrônicos (item 23), solução de BPM e GED voltada à governança processual, tramitação digital e gestão arquivística, de natureza distinta dos ERPs tradicionais; e

— provimento de data center (item 22), infraestrutura cujo mercado é, notoriamente, outro.

Quanto ao item 23, o mercado oferece soluções especializadas e consagradas de ECM e BPM, que operam de modo autônomo e se comunicam com os ERPs mediante interfaces de programação de aplicações (APIs) e serviços web. Trata-se de segmento próprio, com fornecedores próprios, que a estrutura de lote único exclui do certame.

A Lei nº 14.133/2021 consagrou o parcelamento como regra:

> *"Art. 47. As licitações atenderão ao princípio do parcelamento, quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso. § 1º Na aplicação do princípio do*

> *parcelamento, deverão ser considerados: I - a responsabilidade técnica, o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da divisão e o deságio decorrente da economia de escala; II - o melhor aproveitamento do mercado e a ampliação da competitividade, sem perda de economia de escala."*

E a jurisprudência do TCU é sumulada:

> *"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de bens e serviços divisíveis, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução de todo o objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou parcelas." (Súmula nº 247 do TCU).*

Quanto especificamente ao data center, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo assentou:

> *"(...) como expôs a Assessoria Técnica, o segmento de TI é formado preponderantemente por um grupo de empresas que atuam exclusivamente no desenvolvimento de sistemas e outro grupo com atuação exclusiva na hospedagem de sistemas, restando poucas que integram essas duas atividades simultaneamente (...)." (TCE/SP, processos 1126.989.14-4, 1160.989.14-1 e 1174.989.14-5).*

O vício agrava-se por efeito combinado com outra exigência. Os itens 2.13 e 3.2.28 do Termo de Referência, bem como o item 5.10 do Anexo VI, exigem que a solução opere com *"base de dados única, garantindo a consistência e a integridade das informações entre os módulos"* e *"sem tabelas redundantes ao usuário"*.

Ocorre que, na arquitetura de software contemporânea, a integração entre plataformas realiza-se por meio de APIs padronizadas, arquitetura REST e mensageria, mantendo-se bases logicamente isoladas para preservar segurança, escalabilidade e desempenho. Não é usual — nem recomendável — que um sistema de protocolo e processo eletrônico ou uma ferramenta de auditoria de instituições financeiras compartilhem fisicamente a mesma base relacional do software de folha de pagamento. O próprio Edital reconhece a interoperabilidade por interface aberta nos itens 3.2.14 e 5.30 do Anexo VI, e o item 3.2.20 do Termo de Referência exige, expressamente, "API aberta para integração futura com novas soluções".

Daí resulta ambiguidade de consequências graves: a licitante que ofereça ERP de gestão pública integrado, por interface aberta, a solução especialista de processo eletrônico fica exposta à desclassificação na Prova de Conceito sob o fundamento de não

dispor de "base de dados única", ainda que a interoperabilidade funcional seja plena para o usuário. A exigência, assim compreendida, não tutela interesse público identificável e restringe a competição, em afronta ao artigo 9º, inciso I, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021.

Requer-se: (i) o parcelamento do objeto em, no mínimo, três lotes autônomos — ERP administrativo-financeiro, gestão de processos e documentos eletrônicos, e provimento de data center —, com adjudicação por lote; e (ii) o esclarecimento expresso de que a exigência de "base de dados única" se satisfaz com integração por interface aberta, com consistência e integridade asseguradas entre os módulos, não constituindo exigência de banco de dados fisicamente unificado.

f) Da contradição entre o prazo de vigência de 16 (dezesseis) meses e os quantitativos de 12 (doze) meses constantes de todas as tabelas do objeto.

O item 1.4 do Termo de Referência dispõe:

> *"1.4. O prazo de vigência da contratação é de 16 (dezesseis) meses contados da assinatura do contrato, prorrogável por até 10 anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei n° 14.133, de 2021."*

Todas as tabelas do objeto, contudo — tanto a do Poder Executivo quanto a do Poder Legislativo, no item 1.3 —, trazem cada um dos módulos na unidade de medida "Mês", com quantidade **12 (doze)**. Vale dizer: a Administração contrata por dezesseis meses e pede proposta para doze mensalidades.

Não se desconhece que a diferença poderia corresponder ao prazo de implantação de 120 dias previsto no item 3.3.8. Ocorre que o instrumento convocatório não o afirma em nenhuma passagem, e a hipótese inversa é igualmente possível — ou seja, que a Administração pretenda dezesseis mensalidades e tenha grafado doze por equívoco. A diferença entre as duas leituras corresponde a um quarto do preço do contrato.

A minuta contratual não resolve a dúvida: amplia-a. Sua cláusula 8.1 dispõe que *"o prazo de vigência do presente contrato é de XX (EXTENSO) meses"* — campo não preenchido —, de modo que o instrumento que vinculará as partes não indica prazo algum.

Requer-se a definição unívoca do prazo de vigência e do número de mensalidades a serem cotadas, com a correspondente correção das tabelas do item 1.3 do Termo de Referência, do Anexo III e da cláusula 8.1 da minuta.

g) Da contradição entre os itens 3.3.7 e 3.3.9 do Termo de Referência quanto ao marco inicial do pagamento das mensalidades.

O Termo de Referência disciplina o início do faturamento das parcelas mensais em dois itens sucessivos e inconciliáveis. Dispõe o item 3.3.7:

> *"3.3.7. (...) a CONTRATANTE pagará mensalmente por estes serviços desde a assinatura do contrato (...)."*

E o item 3.3.9:

> *"3.3.9. Os valores de locação mensais serão pagos tão logo a CONTRATANTE certifique que a CONTRATADA concluiu a migração/customização e implantação/treinamento, sendo observada tal fato em relação a cada um dos submódulos."*

As duas regras não podem coexistir. Pelo item 3.3.7, a remuneração mensal é devida desde a assinatura; pelo item 3.3.9, somente após a certificação da conclusão da migração, da implantação e do treinamento, e ainda assim submódulo a submódulo. Considerando que o item 3.3.8 confere à contratada prazo de até 120 (cento e vinte) dias para a implantação, a diferença entre as duas leituras corresponde a quatro mensalidades por submódulo.

A incerteza recai sobre elemento essencial da proposta. O licitante que precifique na premissa do item 3.3.7 e seja remunerado conforme o item 3.3.9 suportará prejuízo correspondente ao período de implantação, no qual se concentram, justamente, os custos de migração, parametrização e capacitação. O inverso também é verdadeiro, com prejuízo ao erário. Em qualquer hipótese, resta inviabilizada a formulação de propostas comparáveis, com ofensa ao artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

Requer-se a supressão de uma das duas regras, definindo-se de forma unívoca o marco inicial do pagamento das mensalidades e se a aferição se dará por submódulo ou pelo conjunto da solução.

h) Do Anexo VI — Prova de Conceito: documento manifestamente transposto de contratação diversa, de objeto substancialmente mais restrito.

O Anexo VI é o documento que define o procedimento eliminatório de que trata a alínea "a". Sua primeira disposição é a seguinte:

> *"1.1. A Prova de Conceito (PoC) tem por finalidade comprovar, de forma prática, a aderência da solução ofertada pela licitante às especificações técnicas e funcionais constantes do Termo de Referência, referente à contratação de solução tecnológica destinada à gestão digital dos processos administrativos da Secretaria Municipal de Planejamento."*

A referência não é isolada. O item 2.1 fixa como objetivos da Prova de Conceito verificar a aderência *"às necessidades operacionais da Secretaria Municipal de Planejamento"* e a *"compatibilidade com os fluxos administrativos da Secretaria"*. O item 3.2 atribui a avaliação a comissão técnica *"designada pela Secretaria Municipal de Planejamento"*. O item 4.3 reitera a vinculação.

Ocorre que o objeto deste certame não é solução de gestão documental para uma Secretaria: é Sistema Integrado de Gestão Pública para a totalidade das áreas do Poder Executivo e do Poder Legislativo municipais, compreendendo 23 módulos e orçado em R$ 2.658.413,72. O Anexo VI, portanto, foi transposto de contratação diversa e substancialmente mais restrita, sem adequação ao objeto que se pretende contratar.

O mesmo resíduo contamina o Termo de Referência, cujo item 3.2.1 descreve requisitos de fluxo de licenciamento urbanístico e empresarial — *"classificação de atividades por grau de risco, emissão de licenças, aprovação tácita e gestão de taxas"* — que não correspondem a nenhum dos 23 módulos relacionados no item 1.3.

A circunstância não é meramente formal. Sendo o Anexo VI o documento que atribui competência à comissão avaliadora, define o procedimento e fixa os percentuais eliminatórios, a incerteza sobre o seu objeto e sobre o órgão competente para conduzir a demonstração compromete a validade do próprio ato de julgamento.

Dois desdobramentos confirmam a falta de adequação. **Primeiro**, a TABELA I, cujos blocos acompanham a numeração dos itens contratados, salta do bloco 14 diretamente para o bloco 16: não há bloco correspondente ao item 15 do objeto — Módulo de Declaração Eletrônica dos Serviços de Instituições Financeiras, orçado em R$ 33.810,20. Como o item 5.1 fixa o limiar de 90% *"de cada módulo"*, não há como apurar percentual de módulo que não foi roteirizado. **Segundo**, o item 4.15 declara que *"não serão verificadas condições específicas para os módulos do Poder Legislativo"*, que respondem por R$ 387.073,31 do lote — de modo que 14,5% do objeto permanece fora da demonstração que o item 3.4 do Termo de Referência afirma destinada a comprovar o "atendimento integral".

Requer-se a revisão integral do Anexo VI, com: (i) correção de seu objeto e da indicação do órgão competente para a avaliação; (ii) inclusão de bloco de requisitos correspondente ao item 15 do objeto ou exclusão do item do rol de módulos submetidos ao limiar do item 5.1; e (iii) definição expressa do tratamento conferido aos módulos do Poder Legislativo.

i) Da exigência de "total compatibilidade e integração" com o sistema do atual fornecedor, nominalmente identificado no Termo de Referência.

Dispõe o item 3.2.20 do Termo de Referência, entre os requisitos da contratação:

> *"3.2.20. Total compatibilidade e integração com os sistemas já utilizados pela administração pública municipal (BETA). API aberta para integração futura com novas soluções (...)."*

O item 2.1 do mesmo Termo de Referência esclarece que a contratação decorre *"do encerramento do contrato vigente com o atual fornecedor"*.

A exigência é, portanto, de que o licitante assegure total compatibilidade e integração com o produto da empresa que atualmente presta o serviço e cujo contrato se encerra — identificada no instrumento convocatório pelo nome. A exigência padece de três vícios.

Primeiro, é inexequível por quem não seja a própria detentora do produto referido, ou por quem não disponha de acesso à sua documentação técnica e à sua estrutura de dados. Nenhum licitante pode assegurar "total compatibilidade" com sistema proprietário de terceiro a cuja especificação não tem acesso, e o Edital não disponibiliza dicionário de dados, esquema, documentação de interfaces ou qualquer elemento que permita avaliar a extensão da obrigação assumida.

Segundo, confere vantagem competitiva decisiva, e desprovida de motivação, à empresa cujo contrato se encerra: somente ela detém, por definição, total compatibilidade com o próprio sistema.

Terceiro, é logicamente incompatível com a finalidade da contratação. O objeto é a substituição integral da solução em uso, com migração de todo o acervo de dados (item 3.3.2). Substituído o sistema, não subsiste sistema legado com que manter compatibilidade

permanente — ressalvada a migração dos dados, que é obrigação já disciplinada em item próprio.

Registre-se, no mesmo sentido, o item 3 do Módulo 13 da TABELA I, que exige *"permitir importar os dados do módulo de Contabilidade (SIAP)"*, igualmente nominando produto determinado no corpo do roteiro de avaliação.

Não se imputa aqui qualquer intenção à Administração. Aponta-se que a redação, tal como publicada, produz efeito restritivo objetivo, vedado pelo artigo 9º, inciso I, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021, e carece da motivação exigida pelo artigo 18, inciso IX.

Requer-se: (i) a supressão da exigência de "total compatibilidade e integração" com sistema de fornecedor determinado, substituindo-se por obrigação de migração do acervo de dados, nos termos do item 3.3.2; (ii) a supressão das referências nominais a produtos determinados no Termo de Referência e na TABELA I; e (iii) subsidiariamente, caso mantida a exigência, a disponibilização, como anexo do Edital, do dicionário de dados e da documentação técnica dos sistemas atualmente em uso, a todos os interessados e em igualdade de condições.

j) Da publicação da minuta contratual com campos essenciais não preenchidos.

A minuta contratual integra o Edital como Anexo II e é o instrumento que vinculará as partes. Foi publicada, contudo, com os seguintes campos em branco:

(i) cláusula 2.1 — *"O contratado deverá fornecer XXX"*, seguida de tabela de itens inteiramente vazia, de modo que a minuta não descreve o objeto;

(ii) cláusula 6.1 — *"O pagamento será efetuado até o XXº (EXTENSO) dia útil do mês subsequente à prestação dos serviços"*;

(iii) cláusula 7 — anuncia *"a dotação orçamentária que segue"*, sem que nada se siga, embora o item 9.2 do Termo de Referência relacione as fichas orçamentárias;

(iv) cláusula 8.1 — prazo de vigência de *"XX (EXTENSO) meses"*, contra os 16 meses do item 1.4 do Termo de Referência; e

(v) cláusula 9 — prazo de execução de *"XX (extenso) dias"*, contra os 120 dias do item 3.3.8 do Termo de Referência.

Entre esses, o prazo de pagamento é o mais gravoso. Integra diretamente o custo financeiro da proposta — o licitante precisa saber por quantos dias financiará a execução — e está submetido a limite legal, nos termos do artigo 141 da Lei nº 14.133/2021. Publicado em branco, deixa ao arbítrio da Administração, após a disputa, a definição de elemento que deveria orientar a formação do preço.

A ausência de indicação da dotação orçamentária na minuta, por sua vez, contraria o artigo 150 da Lei nº 14.133/2021, e a omissão da descrição do objeto priva o contrato de seu elemento essencial.

Requer-se o preenchimento de todos os campos da minuta contratual, com a republicação do Anexo II, harmonizando-se os prazos de vigência e de execução com o Termo de Referência.

k) Da ausência de informações essenciais à composição de custos: volume de dados a migrar e dimensionamento do treinamento.

O item 3.3.2 do Termo de Referência atribui à contratada a *"Transferência e Conversão de Dados Cadastrais e Históricos: Migração de dados dos sistemas atualmente utilizados pela Contratante seja por meio eletrônico seja por reprocessamento a cargo da CONTRATADA"*, sem que o Edital ou seus anexos indiquem o volume de dados a migrar — número de registros, bases, exercícios, contribuintes cadastrados, servidores ativos ou volume de armazenamento.

Quanto ao treinamento, o item 3.3.5, "f", dispõe:

> *"Número de Treinadores: O número de treinadores fica a cargo da CONTRATADA. Número de Treinados: A CONTRATADA obterá as informações necessárias para dimensionar a demanda de treinamento e quantidade de Administradores e usuários a serem treinados durante a realização da visita técnica. Duração: a CONTRATADA apresentará após a assinatura do contrato o plano de treinamento (...)."*

A redação remete o dimensionamento de serviço que compõe o preço da proposta a uma "visita técnica" que o Edital não disciplina, não agenda e não prevê em nenhuma de suas cláusulas — e que, pela própria redação do item, ocorreria após a disputa. Vale dizer: o licitante deve apresentar preço fechado para o serviço de treinamento sem conhecer o número de servidores a capacitar, a carga horária, o conteúdo, o número de turmas ou a modalidade.

Como poderia uma empresa precificar treinamento cujo quantitativo é inteiramente indeterminado? É possível conceber capacitação de quatro horas ou de duzentas horas; em nível de uso ou de administração do sistema. A qualquer proponente restam duas alternativas: superestimar e apresentar preço acima do mercado, ou subestimar e absorver o prejuízo. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo manifestou-se reiteradamente sobre o tema:

> *"Igualmente procedente a crítica à ausência de informações necessárias para a adequada formulação de propostas, relacionadas à quantidade de usuários a serem treinados, número de licenças, formato e volume de dados a serem migrados, uma vez que referidas informações trazem impacto nos custos dos serviços e são relevantes na formulação de propostas, devendo tais informações constar objetivamente no edital (...)." (TCE/SP, TC-015644.989.18-8).*
>
> *"Deve o ato convocatório consignar todos os dados pertinentes aos atuais sistemas em uso pela Administração, indicando o histórico de informações existentes em cada um deles, bem assim o número de usuários e participantes da capacitação por módulo/subsistema." (TCE/SP, Tribunal Pleno, sessão de 29/08/2018, Processos TC-015489.989.18-6, TC-015857.989.18-0 e TC-016026.989.18-6).*

A omissão é tanto mais relevante porque migração e treinamento não são serviços acessórios neste certame: o item 1.3 os orça, somados os dois Poderes, em R$ 167.219,13 e R$ 133.727,33, respectivamente, e o pagamento das mensalidades depende de sua conclusão, nos termos do item 3.3.9.

Requer-se a complementação do Termo de Referência com a indicação objetiva do volume de dados a migrar, por sistema de origem e por exercício, e do número de usuários, turmas e carga horária mínima de treinamento por módulo, a serem considerados na formulação das propostas.

l) Da cláusula que declara irreajustável contrato de vigência superior a doze meses.

A cláusula 5.1 da minuta contratual dispõe:

> *"5.1. Os valores constantes neste contrato não sofrerão reajustes durante a sua vigência, sendo fixos e irreajustáveis."*

E a cláusula 5.5 admite o reajuste apenas *"na ocorrência de renovação contratual ou prorrogação do contrato"*, após decorridos doze meses.

Sucede que a vigência original é de 16 (dezesseis) meses, nos termos do item 1.4 do Termo de Referência. A combinação das duas cláusulas conduz a resultado vedado em lei: os meses 13 a 16 da execução ficariam sem qualquer recomposição inflacionária, embora transcorrido o interregno de um ano que a legislação fixa como marco do reajuste em sentido estrito. Dispõe o artigo 92, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 que o contrato deverá prever a cláusula de reajustamento de preços, e o artigo 25, § 7º, que o edital deverá estabelecer o índice e a data-base a partir da qual o reajuste será devido.

A cláusula 5.6 agrava o desequilíbrio, ao condicionar o reajuste a requerimento instruído com *"comprovação da onerosidade"* — exigência própria do reequilíbrio econômico-financeiro por fato imprevisível, e estranha ao reajuste por índice, que opera por simples decurso do prazo.

Requer-se a adequação das cláusulas 5.1, 5.5 e 5.6 da minuta, com previsão de reajuste por índice predeterminado após doze meses contados da data do orçamento estimado, independentemente de prorrogação ou de comprovação de onerosidade.

m) Dos três padrões incompatíveis de disponibilidade e dos requisitos de infraestrutura cumulativos e inaferíveis.

O Edital estabelece, em três passagens distintas, três exigências diversas e incompatíveis quanto à infraestrutura:

(i) o item 3.2.21 do Termo de Referência exige hospedagem em nuvem certificada, com disponibilidade mínima de 99,9%;

(ii) o item 26 do Módulo 23 exige *"garantia de disponibilidade de, no mínimo, 99% (noventa e nove por cento) de estabilidade do sistema"*; e

(iii) os itens 5.4 e 5.5 do Anexo VI exigem *"escalabilidade automática e elasticidade virtualmente infinita"*, vedam expressamente *"soluções baseadas em máquinas virtuais estáticas"* e impõem *"datacenters com comprovação de disponibilidade multizona (...) e replicação de dados em tempo real"*.

A diferença entre 99% e 99,9% corresponde a cerca de oito horas de indisponibilidade anual, e a exigência de arquitetura multizona com replicação síncrona implica salto de custo substancial em relação à hospedagem convencional. Acresce que o

item 3.2.11 do mesmo Termo de Referência admite ambiente *"próprio da contratada ou da contratante"*, hipótese que não se concilia com nenhum dos três padrões — nem com o item 22 do objeto, que contrata da própria contratada o provimento de data center.

A isso soma-se a exigência cumulativa do item 24 do Módulo 23, mantida na republicação: data center em território nacional, latência igual ou inferior a 50 milissegundos e quatro certificações distintas (ISO/IEC 27001:2013, 27017:2015, 27018:2019 e ISO/IEC 9001:2015). A latência percebida depende da rede do usuário, do provedor de acesso e da rota de tráfego, fatores alheios ao controle da contratada, e o Edital não indica ponto de medição, ferramenta, periodicidade ou método de cálculo — tornando o requisito inaferível e convertendo-o em fundamento aberto para reprovação na Prova de Conceito ou para aplicação de sanções.

Requer-se: (i) a unificação do padrão de disponibilidade exigido, com definição objetiva da metodologia de medição e do período de apuração; (ii) a harmonização dos itens 3.2.11, 3.2.21, 5.4 e 5.5 quanto à arquitetura de hospedagem admitida; e (iii) a supressão da exigência de latência ou a definição de sua metodologia de aferição, limitada a fatores sob controle da contratada, bem como a justificação técnica individualizada de cada certificação exigida.

n) Da necessidade de harmonização do regime de subcontratação entre o Termo de Referência e a minuta contratual.

O item 3.3 do Termo de Referência dispõe:

> *"3.3. Não é admitida a subcontratação do objeto contratual, ressalvada, mediante prévia consulta e autorização expressa da Contratante, a subcontratação de parcelas acessórias e que não constituam atividade-fim, tais como serviços de hospedagem em datacenter (...)."*

Registra-se, com satisfação, que a redação admite expressamente a subcontratação da hospedagem — solução conforme à orientação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

> *"Em contratações promovidas para obtenção de licença de uso de software, esta Corte tem reprovado a aglutinação dos serviços de hospedagem de dados ('Data center'), por envolver parcelas ofertadas por diferentes segmentos de mercado de Tecnologia da Informação. Deve o edital, portanto, segregar do objeto a operação de 'Data center', em licitação própria ou, alternativamente, por intermédio de prévia e*

> *autorizada subcontratação dessa parcela da obrigação, deixando de exigir, nesse último caso, qualquer prova de experiência em hospedagem para efeito da qualificação técnica" (TCE/SP — processos nº 8008.989.17-0 e 8070.989.17-3, j. 31/05/2017).*

Subsistem, todavia, duas necessidades de ajuste.

Primeira, a cláusula 14.1, alínea "i", da minuta contratual erige em causa de extinção do contrato *"a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem (...) não admitidas no contrato"*. Como a minuta, publicada em branco quanto ao objeto (alínea "j" supra), não reproduz a ressalva do item 3.3 do Termo de Referência, a contratada que subcontrate a hospedagem — conduta expressamente autorizada — poderá ver-se sob ameaça de extinção contratual. A ressalva deve constar da própria minuta.

Segunda, o item 22 do objeto contrata o provimento de data center como item próprio, orçado em R$ 220.802,55 somados os dois Poderes, o que corresponde a 8,3% do valor total estimado — percentual que dificilmente se acomoda na qualificação de "parcela acessória e que não constitua atividade-fim" adotada pelo item 3.3. A tensão entre as duas disposições recomenda esclarecimento expresso.

Requer-se: (i) a inclusão, na minuta contratual, da ressalva do item 3.3 do Termo de Referência quanto à subcontratação da hospedagem, com a correspondente adequação da cláusula 14.1, "i"; e (ii) o esclarecimento expresso de que a licitante que opte por subcontratar a hospedagem não estará sujeita a exigência de comprovação de experiência própria em data center para fins de qualificação técnica, nos termos do precedente acima.

o) Das demais incongruências do instrumento convocatório.

Registram-se, por fim, incongruências que, embora de menor extensão, reforçam a necessidade de revisão do instrumento e, algumas delas, repercutem na execução contratual:

(i) os itens 5.4 e 5.5 do Termo de Referência fixam recebimento provisório em 30 dias e recebimento definitivo em 90 dias contados do provisório, totalizando 120 dias para serviço de prestação continuada e remuneração mensal — quando o artigo 140, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 limita a 90 dias o prazo de recebimento definitivo, ressalvados casos excepcionais devidamente justificados, justificação que não consta dos autos;

(ii) a cláusula 12.3, inciso II, da minuta comina multa de 10% *"em caso de recusa do adjudicatário em efetuar o reforço de garantia contratual"*, embora o item 3.8 do Termo de Referência dispense expressamente a garantia de execução dos artigos 96 e seguintes — penalidade, portanto, cominada para o descumprimento de obrigação inexistente;

(iii) a cláusula 10 da minuta refere-se a *"pedido/Ordem de Serviço"*, a *"quantidade prevista na Ordem de Serviço"*, a *"preços registrados"* e a prestação *"prevista para data posterior à do seu vencimento"*, e o item 5.9 do Termo de Referência a *"despesas de embalagem e frete"* — terminologia própria de ata de registro de preços e de fornecimento de bens, estranha ao licenciamento de software;

(iv) o item 20 da tabela do Poder Executivo grafa o valor unitário como "R5.894,78", sem o símbolo monetário;

(v) a numeração do Termo de Referência repete os números "3.3" e "3.4" em duas sequências distintas, de modo que a remissão a esses itens é ambígua;

(vi) o título do bloco 12 da TABELA I aparece truncado como "MÓDULO DE CONTROLE", sem identificação do objeto do módulo; e

(vii) o item 9.2 do Termo de Referência repete duas vezes a mesma ficha orçamentária da Câmara Municipal.

Requer-se a correção das incongruências apontadas, bem como a adequação do prazo de recebimento definitivo ao artigo 140, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 e a supressão da penalidade cominada na cláusula 12.3, II, da minuta.

IV. DOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO E DE JUNTADA DE DOCUMENTOS.

Cumulativamente, e independentemente do acolhimento das razões acima, requer-se a juntada aos autos e a publicação dos seguintes documentos, todos expressamente invocados pelo instrumento convocatório e dele ausentes:

(i) a pesquisa de preços e a planilha de composição de custos unitários por módulo e por item, que fundamentaram o valor estimado de R$ 2.658.413,72, com indicação das fontes consultadas, nos termos do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021;

(ii) o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Documento de Formalização da Demanda (DFD), invocados pelos itens 5.4 e 6.20 do Termo de Referência como parâmetros de execução e de recebimento do objeto, mas ausentes do rol de anexos do item 11.11 do Edital; e

(iii) a resposta oferecida à impugnação anterior, apresentada para a sessão de 14/09/2026, com indicação das providências adotadas em razão dela.

A publicidade desses documentos é pressuposto do controle da legalidade do certame e da própria aferição do piso de 4% de que trata a alínea "d", cujo cálculo depende do valor individual de cada módulo.

V. DOS PEDIDOS.

Diante do exposto, e em respeito à supremacia do interesse público, aos princípios da livre concorrência, do julgamento objetivo e da isonomia (artigo 5º da Lei nº 14.133/2021), requer-se o conhecimento e o processamento da presente impugnação, por tempestiva, nos termos do artigo 164 da Lei nº 14.133/2021, com a concessão de efeito suspensivo e adiamento da sessão designada para 16/11/2026, para execução das indispensáveis correções e retificações pleiteadas.

informa-se, desde já, pelo envio de representação ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, caso não sejam sanadas, para as providências de controle externo que entender cabíveis.

Eis os precisos termos em que pede e espera deferimento!

Criciúma/SC, 11 de novembro de 2026.

Documento assinado digitalmente
gov.br ERNESTO MUNIZ DE SOUZA JUNIOR
Data: 11/11/2026 15:12:02-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

ERNESTO MUNIZ DE SOUZA JR.

OAB/SC 24.757