PREFEITURA TERESÓPOLIS

Memorando 5.324/2026

De: GUILHERME S. - SMA-DL

Para: SME-DME - Departamento de Manutenção Escolar

Data: 12/03/2026 às 15:01:31

Setores envolvidos:

SME, SMA-DL, SME-DME, SME-AJFC

Pedido de impugnação

Prezados,

Segue em anexo pedido de impugnação, destaco que o prazo de resposta é amanhã 13/03/2026.

Atenciosamente,

_

Guilherme Castro
Diretor do Departamento de Licitação

Mat. 420305-4

Anexos:

Impugnacao_Edital_Teresopolis_Assinado.pdf

Assinado digitalmente (emissão) por:

Assinante	Data	Assinatura	
GUILHERME VINICIUS E CASTR...	12/03/2026 15:01:54	ICP-Brasil	GUILHERME VINICIUS E CASTRO SILVA DA SILVEIR...

Para verificar as assinaturas, acesse **https://teresopolis.1doc.com.br/verificacao/** e informe o código: **8538-429F-6614-313B**

AO ILMO. SR. AGENTE DE CONTRATAÇÃO / PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS – RJ – GUILHERME VINÍCIUS E CASTRO SILVA DA SIVEIRA

Ref.: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90019/2026
Processo Administrativo nº 1.452/2026

BILLINGPAY INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS LTDA., sociedade empresária limitada com sede na Rua Uruguaiana 174, sala 301 e 901, Centro, Rio de Janeiro – RJ, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 32.726.250/0001-08, por seu representante legal, subscritor desta peça, vem, tempestivamente, à presença de V.Sa., com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 21.1 do edital do Pregão Eletrônico em epígrafe, apresentar:

IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL E DO SEU TERMO DE REFERÊNCIA

pelas relevantes razões de fato e de direito a seguir delineadas.

I. Da Tempestividade e do Cabimento

A presente impugnação é tempestiva, visto que a data designada para a abertura do certame é o dia 16 de março de 2026.

Conforme o item 21.1 do instrumento convocatório e o art. 164 da Lei de Licitações, o prazo limite para a apresentação da peça de impugnação é de 3 (três) dias úteis anteriores à data de abertura do certame, encerrando-se, portanto, este prazo, em 11 de março de 2026.

Sendo hoje, dia 11 de março de 2026, resta inequivocamente comprovada a tempestividade deste pleito.

Demonstrada a tempestividade desta peça de impugnação, inequívoco é o seu cabimento, posto que decorre do direito de petição (art. 5º, XXXIV, "a", da CF/88) e do princípio do controle social dos atos administrativos, visando resguardar a lisura, a competitividade e a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Assim sendo, a presente Impugnação é manifestamente tempestive e cabível e as razões para o seu deferimento serão demonstradas abaixo.

II. Dos Fatos e Fundamentos Jurídicos

O presente certame tem por objeto a contratação de serviços de Implantação e Operação de um Sistema Informatizado para administração, gerenciamento, emissão, fornecimento de Sistema Digital para distribuição e fornecimento de Material Escolar e Uniforme por meio de Cartão Eletrônico com chip e/ou tarja magnética, que será utilizado para pagamento de material escolar e uniforme, para atendimento da Secretaria Municipal de Educação de Teresópolis.

Contudo, da análise detida do Edital e de seu Anexo I (Termo de Referência), verificam-se graves omissões e imprecisões que comprometem (a) a formulação de propostas isonômicas; (b) a

exequibilidade dos serviços e (c) a segurança jurídica da futura contratação, uma vez que tais instrumentos violam princípios basilares da Lei nº 14.133/2021, em especial o da clareza, precisão e detalhamento do objeto (art. 6º, inciso XXIII).

2.1. Da Deficiência Estrutural e Ausência de Fundamentação do Termo de Referência (Violação ao art. 6º, XXIII, da Lei 14.133/21)

O Termo de Referência (Anexo I) do Edital de Teresópolis é apresentado unicamente na forma de uma tabela (checklist) de requisitos funcionais, desprovido de contextualização, fundamentação técnica ou menção ao indispensável Estudo Técnico Preliminar (ETP).

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), em seu art. 6º, inciso XXIII, alínea 'c', determina categoricamente que o Termo de Referência deve conter a **fundamentação da contratação**.

A ausência de uma descrição clara da solução e dos motivos que levaram às exigências técnicas, impossibilita a plena compreensão do escopo do projeto por parte das licitantes.

Para tanto, o Termo de Referência em comento deveria apresentar um documento estruturado, com seções definidas para fundamentação legal, justificativa da contratação e descrição completa do histórico e funcionamento do programa, referenciando expressamente seu Estudo Técnico Preliminar.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é pacífica no sentido de que a falta de detalhamento no Termo de Referência macula o certame.

O **Acórdão 2090/2023-TCU-Plenário** destaca que a *"falta de detalhamento do objeto licitado não pode ser elidida por outros meios"*.

Da mesma forma, o **Acórdão 2617/2009-TCU-Plenário** já assentava que *"um objeto da licitação imprecise, fundamentado em Projeto Básico ou Termo de Referência inexistente ou deficiente"* é causa de nulidade.

Nesse sentido, leciona o jurista Marçal Justen Filho, *"a definição precisa do objeto é o pressuposto da igualdade entre os licitantes e da formulação de propostas comparáveis entre si"*.

Logo, um TR em formato de mera tabela não cumpre este requisito legal, devendo ser estruturado adequadamente, inserindo-lhe a fundamentação técnica e a descrição completa da solução, abandonando-se o formato de mero "checklist", conforme apresentado neste certame.

2.2. Da Imprecisão nas Especificações do Cartão Eletrônico e Risco de Inexequibilidade

O instrumento convocatório de Teresópolis menciona a necessidade de fornecimento de **"cartões magnéticos"** de maneira absolutamente genérica.
Não há especificações essenciais como o padrão tecnológico exigido, o material de fabricação ou requisitos mínimos de segurança e durabilidade, frise-se.

Nesse sentido, deveriam existir especificações básicas para o atendimento aos requisites acima elencados, tais como: (a) o cumprimento do padrão internacional **ISO 14443**; (b) a produção em material **PVC com 0,76mm** de espessura; (c) número sequencial de controle individual nominativo; e (d) limite diário de utilização pelo beneficiário.

Evidente, portanto, que a falta de detalhamento do cartão a ser fornecido em Teresópolis contraria o art. 6º, inciso XXIII, alínea 'b', da Lei nº 14.133/2021.

Nesse sentido, a propósito, o TCU, através do **Acórdão 977/2024-TCU-Plenário**, reforça *"a necessidade de especificações claras e objetivas para evitar a entrega de produtos de baixa qualidade"*.

Desse modo, sem saber se o cartão deve ser de PVC simples, com chip, com tarja magnética ou com tecnologia NFC (aproximação), é impossível para as licitantes definirem a qualidade do cartão, a sua segurança e até mesmo calcularem corretamente os custos de produção, gerando, inclusive, risco iminente de propostas inexequíveis.

2.3. Da Ausência de Requisitos Claros de Segurança da Informação e Proteção de Dados (LGPD)

O Termo de Referência de Teresópolis lista funcionalidades básicas para o aplicativo móvel, mas é flagrantemente omisso quanto aos requisitos de segurança e proteção de dados.

Tratando-se de um sistema que gerenciará recursos financeiros públicos e dados pessoais de menores de idade (alunos da rede pública), a

exigência de protocolos de segurança robustos não é uma opção, mas uma obrigação legal.

Neste aspecto, o Edital deveria exigir expressamente em seu TR que o acesso ao sistema seja condicionado ao fornecimento de login, senha e até mesmo autenticação por biometria facial.

A ausência de tais requisitos no Edital de Teresópolis representa um grave risco de violação à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD - Lei nº 13.709/2018).

Assim sendo, a Administração Pública, na condição de controladora dos dados, pode ser responsabilizada por vazamentos decorrentes da contratação de um sistema inseguro, o que se deve evitar.

O TCU tem reiteradamente alertado, conforme explicitado no Acórdão 160/2026, sobre a necessidade de incluir requisitos de segurança da informação e conformidade com a LGPD nos Termos de Referência de soluções de TI.

Por tais argumentos, o Edital e o seu Termo de Referência necessitam de reparo, para estabelecer requisitos claros e robustos de segurança da informação, incluindo autenticação multifator, em estrita conformidade com a LGPD.

2.4. Da Indefinição de Prazos, Cronograma de Implantação e Níveis de Serviço (SLA)

Por fim e não menos importante, necessário se destacar que não consta no Edital ou no TR de Teresópolis um cronograma claro estabelecendo os

prazos máximos para a implantação do sistema e para a entrega física dos cartões, após a assinatura do contrato, não havendo uma previsão expressa para a conclusão da implantação e entrega dos cartões.

A ausência de prazo de execução viola frontalmente o art. 6º, inciso XXIII, alínea 'e', da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, o TR de Teresópolis exige uma "Central de atendimento telefônico via 0800" operando "24 horas por dia, em todos os dias da semana", sem estabelecer métricas de qualidade ou tempo de resposta, inexistindo detalhamento claro dos serviços.

A exigência de atendimento 24/7 sem a definição de Acordos de Nível de Serviço (SLA) claros onera excessivamente a contratação e dificulta a fiscalização.
Aliás, o TCU já firmou entendimento de que a remuneração de serviços de TI deve estar vinculada a resultados e ao atendimento de níveis de serviço (SLAs) previamente definidos no instrumento convocatório.

III. Dos Pedidos

Diante de todo o exposto, demonstrada a violação a dispositivos da Lei nº 14.133/2021, à LGPD e à jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU), requer a Impugnante:
a) O **RECEBIMENTO** e **CONHECIMENTO** da presente Impugnação, por ser tempestiva e estar devidamente fundamentada;

b) No mérito, o **PROVIMENTO** desta Impugnação, para que a Administração Pública proceda à imediata **RETIFICAÇÃO** do Edital e de seu Termo de Referência, com o fito de:

1. Estruturar adequadamente o Termo de Referência, inserindo a fundamentação técnica e a descrição completa da solução, abandonando o formato de mero "checklist";
2. Detalhar as especificações técnicas e de segurança do cartão eletrônico, visto que inexistentes;
3. Estabelecer requisitos claros e robustos de segurança da informação para o beneficiário, incluindo autenticação multifator, em estrita conformidade com a LGPD;
4. Definir um cronograma com prazos precisos para a implantação do serviço e entrega dos cartões;
5. Estabelecer Acordos de Nível de Serviço (SLA) claros para o suporte técnico, adequando o horário de atendimento à real necessidade da Administração, evitando onerosidade excessive.

c) A **SUSPENSÃO** imediata da data de abertura do certame, com a consequente republicação do edital retificado e reabertura dos prazos legais, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, garantindo a isonomia e a formulação de propostas exequíveis.

Termos em que,

Pede deferimento.

Rio de Janeiro, 11 de março de 2026.

MARIO FORLI NETO:05594395717

Assinado de forma digital por MARIO FORLI NETO:05594395717
Dados: 2026.03.11 21:00:16 -03'00'

BILLINGPAY INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS LTDA.

Memorando 1- 5.324/2026

De: Maria R. - SME-DME

Para: SME-AJFC - Assessoria Jurídica - Fiscalização de Contratos

Data: 12/03/2026 às 17:21:06

Ao jurídico para elaboração da resposta à impugnação.

–

Maria Inês Pimentel Rodrigues
Assistente Técnica do Departamento de Manutenção Escolar

Memorando 2- 5.324/2026

De: Alex W. - SME-AJFC

Para: SMA-DL - Diretoria Licitação

Data: 13/03/2026 às 16:53:02

À SMA;

Em atenção ao despacho inaugural, segue manifestação desta SME.

Cordialmente,

–

Alex Siqueira Wey

Assessoria Jurídica - SME

Anexos:

RESPOSTA_IMPUGNACAO_BILLINGPAY.pdf

Assinado digitalmente (emissão + anexos) por:

Assinante	Data	Assinatura	
Alex Siqueira Wey	13/03/2026 16:53:37	1Doc	ALEX SIQUEIRA WEY CPF 072.XXX.XXX-83

Para verificar as assinaturas, acesse **https://teresopolis.1doc.com.br/verificacao/** e informe o código: **5CCB-62C7-A408-B816**

ANÁLISE E DECISÃO SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Pregão Eletrônico nº 90019/2026
Processo Administrativo nº 1.452/2026
Impugnante: BillingPay Integração de Sistemas LTDA.

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa BillingPay Integração de Sistemas LTDA. ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90019/2026, cujo objeto consiste no registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para implantação e operação de sistema informatizado destinado à administração e gerenciamento de benefício voltado à aquisição de material escolar e uniforme por meio de cartão eletrônico, destinado ao atendimento da Secretaria Municipal de Educação.

A empresa impugnante sustenta, em síntese, que o edital apresentaria irregularidades relacionadas à estrutura do Termo de Referência, à definição das especificações técnicas do cartão eletrônico, à ausência de requisitos de segurança da informação e à inexistência de cronograma de implantação ou definição de níveis de serviço (SLA). Em razão dessas alegações, requer a revisão do instrumento convocatório.

Passa-se à análise das questões suscitadas.

II – DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

A primeira alegação apresentada pela impugnante refere-se à suposta deficiência estrutural do Termo de Referência, sob o argumento de que o documento estaria estruturado apenas como um conjunto de requisitos funcionais, em formato de checklist, sem fundamentação técnica suficiente. Entretanto, a análise do documento constante do processo administrativo demonstra que o Termo de Referência está em total consonância com os demais instrumentos da fase interna da licitação (DFD e ETP) e contém todos os elementos compatíveis com as exigências estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021.

Nos termos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência deve conter elementos suficientes para caracterizar o objeto da contratação, incluindo descrição da solução pretendida, justificativa da contratação, estimativa de valores e critérios de execução do objeto. No presente caso, o Termo de Referência apresenta todos esses elementos, com justificativa da contratação baseada na necessidade de aprimorar a implementação e a gestão do programa de fornecimento de material escolar e uniforme, ampliar a

transparência no uso dos recursos públicos e permitir o acompanhamento das transações realizadas pelos beneficiários.

Ademais, o documento apresenta levantamento de mercado, com identificação de taxas de administração praticadas em contratações semelhantes, o que demonstra a observância do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 quanto à estimativa do valor da contratação.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é consolidada no sentido de que o Termo de Referência deve fornecer elementos suficientes para caracterizar o objeto e permitir a formulação das propostas pelos licitantes, não sendo exigido formato específico para a estrutura do documento.

Nesse sentido, o Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário do TCU estabelece:

"O *termo de referência deve conter os elementos necessários à caracterização do objeto e à elaboração das propostas pelos licitantes, não sendo exigível padronização formal rígida quanto à sua estrutura*".

Dessa forma, verifica-se que o Termo de Referência constante do processo atende às exigências legais e contém motivação administrativa suficiente para justificar a contratação pretendida.

No que se refere à alegação de imprecisão nas especificações técnicas do cartão eletrônico, a impugnante sustenta que o edital não estabelece características detalhadas relacionadas ao material do cartão ou aos padrões tecnológicos a serem adotados. Todavia, essa argumentação não se sustenta quando se observa que o objeto da contratação não consiste no simples fornecimento de cartões físicos, mas sim na implantação e operação de sistema informatizado de gestão de benefício, sendo o cartão apenas o instrumento de acesso ao sistema.

Nesse contexto, o Termo de Referência estabelece que o sistema deverá operar por meio de cartão eletrônico com chip e/ou tarja magnética, devendo possibilitar registro das transações realizadas, consulta de saldo pelos beneficiários, bloqueio imediato em caso de perda ou extravio e emissão de segunda via dentro de prazo determinado. Tais exigências demonstram que a Administração definiu os requisitos funcionais necessários para garantir a execução adequada do serviço, sem impor especificações tecnológicas excessivamente detalhadas que possam restringir a competitividade do certame.

Sobre esse ponto, o Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a Administração deve evitar especificações técnicas desnecessariamente restritivas. O Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário do TCU estabelece:

"A definição do objeto da licitação deve restringir-se às especificações indispensáveis ao atendimento da necessidade pública, evitando-se detalhamento técnico excessivo que possa restringir a competitividade".

Assim, ao definir requisitos funcionais sem impor padrões tecnológicos específicos excessivos, o edital observa e garante o princípio da competitividade previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A terceira alegação apresentada pela impugnante refere-se à suposta ausência de requisitos relacionados à segurança da informação e à proteção de dados pessoais. Entretanto, a análise do Termo de Referência demonstra que essa alegação não corresponde ao conteúdo do documento, uma vez que o instrumento possui capitulo exclusivo para tratar especificamente do tema (ITENS DE SEGURANÇA MÍNIMAS EXIGIDAS PARA ATENDER AO ÓRGÃO), onde são apresentadas diversas exigências mínimas relativas à adoção de mecanismos de segurança digital, incluindo monitoramento contínuo de riscos digitais, manutenção de infraestrutura capaz de garantir a disponibilidade do sistema e implementação de mecanismos de detecção de incidentes de segurança (p.ex. SOC, DRP, TAKEDONW).

Cabe destacar que o objeto da contratação envolve o gerenciamento de benefício destinado a milhares de beneficiários da rede municipal de ensino, o que implica tratamento de dados pessoais e execução de transações financeiras vinculadas a recursos públicos. Nesse contexto, a adoção de requisitos mínimos de segurança da informação constitui medida adequada à proteção do interesse público. Ademais, a observância da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, instituída pela Lei nº 13.709/2018, é obrigatória em todos os contratos administrativos que envolvam tratamento de dados pessoais, independentemente de previsão expressa no edital.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União também reconhece a legitimidade da Administração em estabelecer requisitos técnicos destinados à segurança e continuidade dos serviços. O Acórdão nº 1.099/2018 – Plenário do TCU destaca que:

"É legítima a exigência de requisitos técnicos destinados a assegurar a continuidade, a confiabilidade e a segurança de sistemas informatizados utilizados pela Administração Pública".

Por fim, a impugnante sustenta que o edital não apresenta cronograma de implantação do sistema ou definição de níveis de serviço. Todavia, a análise do Termo de Referência demonstra que o documento estabelece parâmetros claros para a execução do objeto, incluindo prazos para o credenciamento dos estabelecimentos comerciais; para entrega dos cartões; para substituição em caso

de perda ou extravio e exigência de central de atendimento em regime de funcionamento contínuo.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece que o edital deve conter parâmetros mínimos de execução contratual, não sendo obrigatória a definição exaustiva de todos os níveis de serviço. O Acórdão nº 1.793/2011 – Plenário do TCU estabelece:

"O instrumento convocatório deve conter elementos suficientes para orientar a execução contratual, sem que seja necessário o detalhamento de todos os aspectos operacionais do serviço".

Além disso, o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro segue a mesma linha interpretativa, reconhecendo que a Administração Pública possui discricionariedade técnica para definir as especificações do objeto licitado, desde que tais exigências estejam relacionadas à necessidade administrativa e não impliquem restrição indevida à competitividade.

III – CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, verifica-se que as alegações apresentadas pela empresa impugnante não demonstram qualquer ilegalidade ou irregularidade no edital do Pregão Eletrônico nº 90019/2026. O Termo de Referência apresenta fundamentação técnica adequada, as especificações do objeto são compatíveis com a solução pretendida pela Administração e as exigências estabelecidas encontram-se alinhadas com os princípios da competitividade, da eficiência e do interesse público. Desde modo, não assiste razão ao pedido de impugnação.