

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DO MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO DO  
OESTE DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO LICITATÓRIO Nº 48/2026**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 25/2026**

**BETHA SISTEMAS LTDA.**, sociedade limitada, com sede na Rua Júlio Gaidzinski, nº 320, bairro Pio Corrêa, em Criciúma/SC, CEP 88811-000, inscrita no CNPJ sob o nº 00.456.865/0001-67, regularmente representada, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com base no disposto na Lei Federal nº 14.133/21, apresentar **IMPUGNAÇÃO** aos termos do edital supramencionado, conforme as razões de fato e de direito que se seguem:

**1. DA TEMPESTIVIDADE**

O item 21.1 do instrumento convocatório assegura aos interessados o direito de apresentar impugnação no prazo de até 3 (três) dias úteis anteriores à data designada para a abertura do certame, nos seguintes termos:

*21.1. Até 03 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar este Edital e/ou apresentar pedido de esclarecimento.*

Assim, considerando a data designada para a abertura do certame, verifica-se que a presente impugnação é tempestiva.

**2. DO MÉRITO**

**2.1. DA EXIGÊNCIA EXCESSIVA DE ATENDIMENTO DE 100% DOS REQUISITOS  
GERAIS E DOS INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO**

Extrai-se do instrumento convocatório que, para fins de aprovação na Prova de Conceito, será exigido o atendimento integral (100%) dos requisitos gerais da aplicação previamente selecionados pela Administração:

*Considerando que os itens a seguir, referentes ao descritivo geral da solução, são de extrema importância – sendo, inclusive, que muitos deles constituem requisitos básicos para o pleno funcionamento da solução pretendida –, para esta Prova de Conceito (POC), no que se refere ao descritivo geral, será exigido o atendimento integral (100%) de todos os itens solicitados para fins de apresentação e avaliação.*

Embora o edital procure justificar essa exigência afirmando que a integralidade recai apenas sobre determinados itens considerados essenciais, a forma como tais critérios foram estruturados revela robustos indícios de direcionamento do certame, com potencial comprometimento da competitividade e da isonomia entre os licitantes.

Isso porque os critérios técnicos adotados no presente certame reproduzem exigências idênticas às previstas em licitações recentes promovidas pelos Municípios de Videira e Arabutã, ambos com objeto equivalente, inclusive no que se refere à imposição de atendimento de 100% dos requisitos gerais na Prova de Conceito.

Ou seja, não se trata apenas de semelhança parcial entre os instrumentos convocatórios, mas da repetição integral da mesma metodologia de avaliação técnica, com a adoção do mesmo critério eliminatório de aderência absoluta aos requisitos gerais.

Extrai-se dos respectivos editais:

1.3.7 – A aprovação da licitante na Prova de Conceito será realizada em duas etapas presenciais distintas. Primeiramente, a solução deverá cumprir 100% das Especificações do item 4. Requisitos da Contratação, que serão avaliadas pela equipe técnica do Departamento de Tecnologia de Informação de Videira.

6.8.1. Para ser considerada APROVADA, a solução apresentada deverá atender aos seguintes critérios objetivos:

I - Requisitos Gerais Obrigatórios: Atendimento de 100% (cem por cento) dos requisitos estruturais e de tecnologia (ex: funcionamento 100% web, segurança, auditoria, banco de dados único, e-Sfinge);

Além da identidade dos critérios técnicos adotados, verifica-se que, nos referidos certames, apenas uma única empresa obteve êxito na etapa de Prova de Conceito, circunstância que reforça a percepção de restritividade dos critérios estabelecidos.

Observa-se que, embora outras licitantes tenham sido inicialmente classificadas para a etapa de demonstração, estas **desistiram** de participar da Prova de Conceito, permanecendo apenas uma única empresa apta à continuidade do certame. Ademais, no caso específico do Município de Arabutã, a própria realização da Prova de Conceito foi posteriormente dispensada, culminando igualmente na contratação da mesma fornecedora, vejamos:

### ***Licitação de Videira/SC***

24/03/2026 15:17:50 | Sistema

Motivo: E empresa GOLIVE SOFTWARE LTDA encaminhou ofício a esta Comissão comunicando sua desistência da etapa de Prova de Conceito do presente certame.

31/03/2026 17:36:47 | Pregoeiro

O pregoeiro informa que a empresa INFITYWORKS DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS LTDA email comunicando sua desistência da etapa de Prova de Conceito do presente certame.

09/04/2026 17:19:27 | Pregoeiro

Sras e Srs, a primeira etapa da prova de conceito foi finalizada, conforme análise a empresa IPM SISTEMAS LTDA alcançou o percentual de 100% (cem por cento) de atendimento, em conformidade com o item 7.10 do edital

### ***Licitação de Arabutã/SC***

19/12/2025 16:23:24 Devido ao Foto do vencedor já ser nosso atual fornecedor a prova de conceito será dispensada

19/12/2025 10:53:07 O participante IPM SISTEMAS LTDA adicionou o arquivo cebf437def7c4ce78b1b8cc2afcc480e.z

A repetição do mesmo critério restritivo em diferentes Municípios, associada ao resultado reiterado de aprovação exclusiva de uma mesma fornecedora, evidencia cenário incompatível com a ampla competitividade que deve nortear os procedimentos licitatórios.

Os elementos objetivos extraídos dos editais e dos resultados das provas de conceito demonstram que os critérios técnicos vêm sendo replicados de forma padronizada e excessivamente específica, produzindo reiteradamente o mesmo resultado prático: a habilitação de uma única empresa.

Tal circunstância revela forte indício de que a modelagem da Prova de Conceito está sendo estruturada com base em solução tecnológica previamente conhecida e aderente aos requisitos fixados, restringindo artificialmente a participação de outros fornecedores aptos a atender às necessidades da Administração.

Na prática, a Administração deixa de utilizar a Prova de Conceito como instrumento legítimo de verificação da adequação da solução e passa a utilizá-la como mecanismo de filtragem técnica extremamente rígido, apto a excluir licitantes cujas soluções, embora tecnicamente viáveis, não reproduzam integralmente a arquitetura específica exigida.

Essa sistemática compromete frontalmente os princípios da isonomia, da competitividade, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa, pois cria vantagem competitiva artificial em favor de fornecedor previamente aderente ao modelo técnico adotado.

A Administração possui discricionariedade para estabelecer critérios técnicos de avaliação, mas essa prerrogativa encontra limites nos princípios que regem as contratações públicas, não sendo legítima a imposição de exigências desnecessárias ou desproporcionais que reduzam indevidamente o universo competitivo.

É justamente o que ocorre quando se exige 100% de atendimento dos requisitos gerais na Prova de Conceito, especialmente em contexto no qual a adoção desse mesmo critério, em certames idênticos, conduziu reiteradamente à aprovação de apenas um fornecedor.

A exigência de aderência integral desconsidera que sistemas de gestão pública podem atender plenamente às necessidades da Administração por meio de arquiteturas distintas, nomenclaturas próprias, fluxos diversos e metodologias alternativas.

Portanto, exigir 100% de aderência não significa aferir a aptidão da solução, mas sim impor identidade absoluta com o modelo previamente parametrizado pela Administração.

Essa exigência se mostra desproporcional e restritiva, razão pela qual a jurisprudência dos Tribunais de Contas vem reconhecendo que critérios próximos à totalidade dos requisitos configuram limitação indevida à competitividade.

De maneira semelhante, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, no Acórdão 3131/2011-Plenário, estabeleceu que a definição de quantitativos mínimos para comprovação da experiência deve observar o princípio da razoabilidade, sendo inadequada a exigência de cumprimento de quase 100% dos requisitos.

Ainda, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 529/2018-Plenário, determinou que critérios objetivos e razoáveis devem nortear a avaliação de amostras ou POCs, garantindo julgamento objetivo e igualdade entre licitantes.

**Ainda, a Nota Técnica nº 19/2026 emitida pelo TCE/SC, a qual norteia sobre orientações na elaboração de editais de licitação que tenham por objeto a contratação de softwares de gestão, também dispõe que a Unidade Gestora não deve exigir 100% do atendimento de requisitos na Prova de Conceito**, extrai-se:

*2.2.4.7. A Unidade Gestora não deve exigir atendimento de 100% dos requisitos na Prova de Conceito<sup>4</sup>. A prova de conceito deve avaliar a adequação das soluções propostas aos requisitos essenciais, sem exigir o cumprimento total de todos os requisitos em fase de testes. Exigir 100%*

*dos requisitos na prova de conceito pode ser inadequado e restritivo, pois o objetivo da prova é verificar a viabilidade e a capacidade das soluções propostas em atender aos requisitos fundamentais e demonstrar o desempenho esperado.*

Diante disso, a exigência de atendimento integral dos requisitos gerais, além de excessiva, torna-se ainda mais preocupante diante do histórico concreto de replicação dessa metodologia em certames similares que culminaram na habilitação exclusiva de uma única empresa.

A manutenção dessa cláusula, sem revisão dos percentuais exigidos, perpetua o mesmo cenário restritivo já verificado nos Municípios de Videira e Arabutã, comprometendo a competitividade e elevando o risco de direcionamento do certame.

Nesse contexto, mostra-se necessária a revisão imediata dos critérios da Prova de Conceito, com a redução do percentual mínimo de atendimento dos requisitos gerais para patamar razoável, índice suficiente para demonstrar a aptidão técnica da solução sem restringir indevidamente a disputa.

Diante do exposto, requer-se a retificação do instrumento convocatório para:

- a) afastar critérios técnicos que indiquem favorecimento indevido ou restrição artificial da competitividade;
- b) assegurar que a Prova de Conceito cumpra sua finalidade de avaliar a adequação da solução, sem se converter em mecanismo eliminatório restritivo ou potencialmente direcionador.

## **2.2. DOS ITENS DE DEMONSTRAÇÃO OS QUAIS FEREM A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (LGPD)**

Constata-se, a partir da análise do *Checksheet* de Conformidade a ser avaliado durante a Prova de Conceito, a exigência de demonstração prática de rotinas realizadas para outros Municípios atendidos pela futura contratada, inclusive mediante apresentação de envios efetivamente realizados a órgãos de controle e sistemas governamentais, conforme extrai-se:

*4 - Envio de dados ao TCE para prestação de contas. Comprovar que já faz exportação em outros município.*

*14 - Envio de informações ao TCE para prestação de contas dos recursos públicos, apresentação de relatórios de execução (Demonstração de envio de um Município que é atendido).*

*15 - Geração de informações para envio do REINF (INSS e IRRF). (Demonstração de envio de um Município que é atendido).*

*16 - Geração de informações para o SICONFI (Balanço Anual DCA e Balanço Anual QDCC), Matrizes de Saldos Contábeis e DCTF. (Demonstração de envio de um Município que é atendido).*

Entretanto, tais exigências mostram-se incompatíveis com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), uma vez que condicionam a demonstração técnica à apresentação de informações operacionais e registros provenientes de bases de dados de outros entes públicos contratantes, o que pode implicar exposição indevida de dados pessoais, dados funcionais, dados fiscais e demais informações protegidas por sigilo legal e contratual.

Ainda que a finalidade da Administração seja comprovar a capacidade técnica da licitante, a exigência de demonstração mediante utilização de dados reais de outros Municípios extrapola os limites da razoabilidade e impõe à licitante obrigação incompatível com os deveres legais de confidencialidade e proteção de dados.

Isso porque os arquivos de envio ao Tribunal de Contas, ao REINF, ao SICONFI, à DCTF e demais obrigações acessórias podem conter informações relacionadas a servidores públicos, prestadores de serviço, dados tributários, dados financeiros e registros administrativos, os quais estão submetidos à disciplina da LGPD,



bem como a deveres contratuais de sigilo firmados entre a fornecedora e os respectivos entes contratantes.

A utilização desses registros para fins de demonstração em processo licitatório, ainda que parcialmente, implica compartilhamento de dados e exposição de informações de terceiros sem base legal específica, violando os princípios da finalidade, necessidade, adequação e segurança, previstos na legislação de proteção de dados.

Além disso, a exigência de comprovação de envios “já realizados em outros municípios” obriga a licitante a utilizar dados de clientes terceiros para satisfazer requisito de habilitação técnica, o que afronta diretamente o dever de confidencialidade inerente à prestação do serviço e pode sujeitar a empresa à responsabilização administrativa, contratual e legal.

Portanto, a exigência editalícia, ao vincular a prova de conceito à demonstração de envios reais de Municípios já atendidos, impõe condição desnecessária e **juridicamente inadequada**, criando obrigação que viola a legislação de proteção de dados e restringe indevidamente a participação de licitantes que observam rigorosamente os deveres de sigilo e confidencialidade.

Além da violação à LGPD, a cláusula compromete a competitividade do certame, pois favorece fornecedores dispostos a expor dados de terceiros em detrimento daqueles que observam as normas legais de proteção de dados e segurança da informação.

Tal cenário contraria os princípios da legalidade, isonomia, competitividade, razoabilidade e segurança jurídica, que devem nortear os procedimentos licitatórios.



Diante do exposto, requer-se a retificação do Checksheet de Conformidade e das regras da Prova de Conceito, para afastar exigências que impliquem compartilhamento indevido de dados de terceiros, adequando o procedimento licitatório às disposições da Lei Geral de Proteção de Dados, bem como aos princípios da legalidade, competitividade e segurança jurídica.

### **2.3. DA INCONSISTÊNCIA ENTRE AS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS, O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E A PLANILHA DE VALORES DE REFERÊNCIA**

Verifica-se, a partir da análise dos documentos que instruem a presente contratação, uma inconsistência relevante entre o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR) e a planilha de valores de referência, especialmente no que se refere à definição dos módulos que compõem a solução pretendida pela Administração.

Isso porque o Estudo Técnico Preliminar registra expressamente a necessidade de contratação de uma solução integrada, contemplando módulos específicos indispensáveis ao atendimento da demanda administrativa, dentre eles BI Módulo Educação, BI Módulo Administrativo e Vigilância Sanitária, vejamos:

|    |     |    |                                   |
|----|-----|----|-----------------------------------|
| 17 | MÊS | 12 | Módulo de Vigilância Sanitária    |
| 18 | MÊS | 12 | Módulo de Almoxarifado            |
| 19 | MÊS | 12 | Módulo de Gerenciamento de Frotas |
| 20 | MÊS | 12 | Módulo BI Administrativo          |
| 21 | MÊS | 12 | Módulo BI Educação                |

Ou seja, no planejamento inicial da contratação, a própria Administração reconhece que a solução necessária ao atendimento de suas demandas deve abranger, de forma integrada, os referidos módulos e funcionalidades, os quais são tratados como parte integrante do objeto pretendido.

Assim, extrai-se da Lei nº 14.133/2021 a conceituação do Estudo Técnico Preliminar:

*Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*

*[...]*

*XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;*

Isto é, o Termo de Referência e o Edital devem dispor das necessidades trazidas pelo Estudo Técnico Preliminar, e uma vez, expresse a necessidade de integração entre os sistemas citados, bem como, a necessidade da licitação ocorrer em lote único, inexistente justificativa jurídica, técnica e lógica, para não abranger os produtos de Vigilância Sanitária e no B.I. no instrumento convocatório.

A coerência entre o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência não constitui mera recomendação de boa prática administrativa, mas sim requisito indispensável à regularidade do processo licitatório, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021. A ausência de alinhamento entre esses instrumentos compromete a consistência do planejamento da contratação, fragiliza a legalidade do certame e pode acarretar nulidades, retrabalho administrativo e insegurança jurídica, em prejuízo à eficiência e à transparência que devem reger as contratações públicas.

Entretanto, ao se analisar o Termo de Referência e o Edital, verifica-se que tais módulos não foram contemplados de forma correspondente, especialmente na planilha de valores de referência, que não apresenta previsão específica para essas funcionalidades.

Essa divergência evidencia falha material na estruturação do certame, pois o planejamento da contratação indica a necessidade de uma solução integrada com módulos determinados, mas os documentos que definem efetivamente o objeto licitado deixam de refletir integralmente essa mesma necessidade.

Em outras palavras, o ETP identifica e justifica a necessidade administrativa de contratação de uma solução integrada composta por módulos específicos, porém o TR, o edital e a planilha orçamentária não contemplam integralmente esses módulos, criando incompatibilidade entre a fase de planejamento e a fase de definição do objeto.

Tal inconsistência compromete a clareza e a precisão do objeto licitado, pois impede que os licitantes compreendam com exatidão quais módulos deverão compor a solução a ser ofertada e quais funcionalidades efetivamente integram a formação da proposta comercial.

A ausência de previsão desses módulos no Termo de Referência e, principalmente, na planilha de valores de referência gera insegurança quanto à obrigatoriedade de fornecimento das funcionalidades indicadas no ETP e quanto à remuneração correspondente, abrindo margem para interpretações divergentes entre os licitantes.

Esse cenário compromete a formulação isonômica das propostas e afronta os princípios da transparência, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da segurança jurídica, uma vez que os licitantes não dispõem de parâmetros claros e uniformes para precificação do objeto.

Além disso, a inconsistência verificada compromete a própria lógica da contratação planejada, pois não é juridicamente coerente que a Administração declare, no ETP, a necessidade de uma solução integrada com módulos determinados e, posteriormente, deixe de incluir tais módulos nos documentos que delimitam o objeto licitado.

A noção de solução integrada, adotada pela própria Administração no planejamento da contratação, pressupõe a existência de um conjunto unificado e

coerente de módulos capazes de atender de forma completa às necessidades identificadas.

Dessa forma, ao reconhecer no ETP a necessidade dos módulos BI Módulo Educação, BI Módulo Administrativo e Vigilância Sanitária, a Administração vincula o planejamento da contratação à inclusão dessas funcionalidades no escopo do objeto.

A omissão desses módulos no Termo de Referência e na planilha de valores descaracteriza a própria solução integrada planejada, resultando em objeto incompleto e incompatível com a necessidade administrativa previamente reconhecida.

Uma vez definida a necessidade de contratação de solução integrada com módulos específicos, a exclusão posterior dessas funcionalidades, sem justificativa técnica expressa e sem adequação dos documentos preparatórios, gera ruptura entre o planejamento e o objeto efetivamente licitado.

Tal situação representa falha no planejamento da contratação e compromete a coerência interna do procedimento licitatório, podendo acarretar futura contratação complementar para suprir módulos que já haviam sido apontados como necessários desde a fase preparatória.

Além de comprometer a economicidade e a eficiência da contratação, essa inconsistência afeta diretamente a elaboração das propostas, pois a ausência de correspondência entre ETP, TR e planilha de preços inviabiliza a precificação segura e objetiva do objeto.

Diante disso, faz-se necessária a retificação do instrumento convocatório para compatibilizar o Termo de Referência, o Edital e a planilha de valores de referência com o Estudo Técnico Preliminar, promovendo a inclusão expressa dos módulos **BI**

**Módulo Educação, BI Módulo Administrativo e Vigilância Sanitária**, com a correspondente previsão orçamentária.

## **2.4. DA VEDAÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO**

Constatamos que o Edital e seus anexos estabelecem a vedação à subcontratação do objeto licitatório, permitindo-a apenas de forma excepcional em relação à infraestrutura de data center, conforme disposto no item 7.1, vejamos:

*7.1. Não será admitida a subcontratação do objeto licitatório.*

Tal restrição, entretanto, revela-se ilegal e excessivamente restritiva, por contrariar a sistemática prevista na Lei nº 14.133/2021, bem como os princípios que regem as contratações públicas, especialmente os princípios da competitividade, isonomia e motivação dos atos administrativos.

A legislação vigente admite a possibilidade de subcontratação parcial do objeto contratado. Nesse sentido, dispõe o art. 122 da Lei nº 14.133/2021:

*Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, **o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento** até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.*

Observa-se, portanto, que a regra estabelecida pela legislação não é a vedação, mas sim a possibilidade de subcontratação parcial, cabendo à Administração, quando entender necessário restringi-la, justificar tecnicamente tal decisão no planejamento da contratação.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é clara ao afirmar que a vedação integral à subcontratação somente é admissível quando devidamente motivada por razões técnicas demonstradas nos documentos de planejamento, como o Estudo Técnico Preliminar ou o Termo de Referência. A ausência dessa motivação caracteriza falha no planejamento da contratação e pode resultar em

restrição indevida à competitividade do certame, conforme destacado em análise especializada sobre o entendimento do TCU.

Assim, segundo o julgador, *“qualquer que seja a opção escolhida pelo administrador, dentro de sua margem de discricionariedade (art. 122), a decisão deve ser devidamente motivada de forma técnica”*, em conformidade com o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 (TCU, Acórdão nº 2.450/2025, do Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, j. em 22.10.2025.).

No caso concreto, não se identifica nos documentos do edital qualquer justificativa técnica específica que sustente a necessidade de vedar a subcontratação de parcelas relevantes do objeto, limitando-se o instrumento convocatório a impor a restrição de forma genérica.

Tal prática configura clara afronta ao dever de motivação dos atos administrativos, previsto na própria Lei nº 14.133/2021, além de representar restrição indevida ao caráter competitivo da licitação, uma vez que impede a participação de empresas que, embora plenamente capacitadas para assumir a responsabilidade integral pela solução contratada, operam mediante modelos técnicos que envolvem a contratação de empresas especializadas em determinados componentes da solução.

Cumprе destacar que, no mercado de tecnologia da informação, é prática consolidada a utilização de subcontratação para atividades especializadas, sem qualquer prejuízo à responsabilidade integral da contratada perante a Administração. A imposição de vedação ampla e injustificada, portanto, desconsidera a realidade do setor e cria barreiras artificiais à participação de potenciais licitantes, em evidente prejuízo à ampliação da disputa e à obtenção da proposta mais vantajosa.

Diante disso, a manutenção da vedação ampla à subcontratação, sem a devida motivação técnica que a justifique, configura cláusula indevidamente restritiva e

potencialmente ilegal, devendo ser revista pela Administração, sob pena de comprometimento da legalidade do certame.

Assim, requer-se a retificação do Edital, a fim de que seja permitida a subcontratação de parcelas do objeto, nos termos do art. 122 da Lei nº 14.133/2021, preservando-se a responsabilidade integral da contratada perante a Administração.

## 2.5. DO REAJUSTE APÓS O INTERREGNO DE 12 MESES

O item 11.1.1 do edital estabelece que o reajuste contratual, após 12 (doze) meses de vigência, somente poderá ser aplicado mediante solicitação da contratada, sob pena de preclusão lógica do direito ao reajuste, vejamos:

*11.1.1. A concessão do reajuste não será processada de ofício pelo contratante, cabendo ao contratado a apresentação de requerimento específico, sob pena de preclusão do direito.*

Inicialmente, destaca-se que o reajuste de preços constitui mecanismo essencial para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, garantindo a recomposição dos valores pactuados frente às variações inflacionárias, não sendo uma faculdade, mas sim um direito da Contratada e um dever da Administração.

Adicionalmente, o reajuste é a **aplicação automática** do índice contratualmente previsto, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, **independentemente de pleito do interessado**, conforme esclarece Marçal Justen Filho:

*A revisão é procedimento destinado a avaliar a ocorrência de evento que afeta a equação econômico-financeira do contrato e promove adequação das cláusulas contratuais aos parâmetros necessários para recompor o equilíbrio original. Já o **reajuste é procedimento automático**, em que a recomposição se produz sempre que ocorra a variação de certos índices, independente de averiguação efetiva do desequilíbrio. Aprofundando os conceitos, o reajuste é consequência de uma espécie de **presunção***



**absoluta de desequilíbrio.** Já a recomposição pressupõe a apuração real dos fatos e exige a comprovação acerca de todos os detalhes relacionados com a contratação e os fatos supervenientes a ela. [Grifo Nosso]

Dito isso, a Administração Pública não pode deixar de aplicar o reajuste contratual, uma vez que está estritamente vinculada à legislação vigente. Ressalta-se o parecer nº 00088/2018/MAGS/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU, seq. 13, emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que trata da aplicação dos reajustes em contratos administrativos:

O reajuste de preço não é uma mera faculdade da Administração Pública Contratante, e sim um dever. É, em verdade, um cumprimento disciplinado no contrato, que poderá ser feito, inclusive, por simples apostilamento. [Grifo Nosso]

Adicionalmente:

A AGU entende que **o reajuste não está sujeito à preclusão lógica, pois é concedido automaticamente pelo contratante, sem a necessidade, na prorrogação, de um ato específico por parte do contratado. Portanto, não há renúncia tácita a esse direito.** Diferentemente da repactuação (que exige um requerimento e a demonstração do aumento dos custos pelo contratado, bem como a negociação entre as partes), a concessão de reajuste é automática, com a aplicação de um índice previsto contratualmente, o que pode ser feito por mero apostilamento. [Grifo nosso]

Assim, qualquer cláusula editalícia que condicione ou limite a aplicação automática do reajuste afronta os princípios da legalidade e proporcionalidade.

Cumprе ressaltar, ainda, que a imposição de um ônus desarrazoado, como a perda do direito ao reajuste por ausência de solicitação, além de carecer de respaldo legal, **pode gerar enriquecimento ilícito da Administração**, que se beneficiaria da prestação do serviço ou fornecimento de bens em valores defasados, transferindo indevidamente ao contratado os riscos inflacionários, em clara violação ao equilíbrio econômico-financeiro e ao princípio da isonomia.

Além da ofensa ao ordenamento jurídico, a manutenção de cláusula com tal teor compromete a segurança jurídica e a atratividade do certame, uma vez que potenciais licitantes poderão considerar a previsão excessivamente onerosa e desproporcional, resultando na redução da competitividade e até mesmo no direcionamento do processo licitatório.

Diante disso, entende-se que o edital merece ser retificado para sanar a referida ilegalidade.

## **2.6. DOS PRAZOS EXÍGUOS PARA ATENDIMENTO TÉCNICO**

Entende-se por SLA – **Acordo de Nível de Serviço (Service Level Agreement)** – o conjunto de cláusulas contratuais que define os níveis de qualidade, desempenho, disponibilidade e prazos que deverão ser observados na prestação de determinado serviço, estabelecendo também os critérios de medição e as penalidades em caso de descumprimento.

Ao analisar as exigências estabelecidas para o atendimento e resolução de atendimentos técnicos identifica-se a apresentação de prazos extremamente restritivos, que não condizem com a complexidade técnica e a natureza dos serviços prestados. Senão vejamos:

*Os prazos para atendimento e execução dos serviços serão os seguintes:*

- f) Atendimento remoto para suporte técnico: resposta em até 2 horas úteis e solução em até 8 horas úteis, salvo casos que exijam desenvolvimento adicional ou escalonar para outro tipo de atendimento;*
- g) Atendimento presencial: agendamento em até 16 horas úteis após a solicitação e execução conforme disponibilidade da equipe técnica;*
- h) Manutenção corretiva: início da tratativa em até 4 horas úteis após a abertura do chamado e resolução conforme a complexidade do problema;*
- i) Manutenção preventiva: cronograma definido previamente com a administração municipal, com revisões periódicas;*
- j) Manutenção adaptativa e evolutiva: prazo de análise e orçamento em até 40 horas úteis, com execução conforme o planejamento aprovado pelo fiscal do contrato.*

*Para chamados de alta criticidade que impactem o funcionamento de serviços essenciais da Prefeitura, a empresa deverá garantir atendimento prioritário com tempo de resposta máximo de 2 horas úteis para início da tratativa e 4 horas úteis para solução ou apresentação de plano de ação.*

*Nenhum atendimento poderá ficar mais que 24 horas úteis sem novas informações ou movimentações por parte da empresa contratada, exceto quando já existir cronograma e/ou prazo definidos para devolutivas e aprovado pelo fiscal do contrato.*

*Excetuando-se chamados evolutivos/adaptativos, o prazo máximo para resolução de outros chamados (criação de relatórios/funções) é de 20 (vinte) dias.*

*Manutenção corretiva: e aquela decorrente de problemas de funcionalidade detectados pelo usuário, ou seja, funcionamento em desacordo com o que foi especificado relativo a telas, regras de negócio, relatórios e integração. O prazo máximo para reparos e correções em erros de sistemas e de até 7 (sete) dias úteis;*

*I – O prazo máximo para resolução definitiva de chamado classificado como URGENTE será de até 14 (quatorze) horas corridas além do prazo já estipulado para resolução de chamados, contadas da abertura formal do chamado pelo Município.*

Isto é, não é razoável presumir que todas as demandas da Entidade ocorrerão de forma compatível com os prazos previamente estipulados, considerando que:

- *Não é possível antever a natureza e o volume dos chamados que serão abertos;*
- *Diversas ocorrências envolvem dependências externas ao fornecedor, como intervenções do Ente contratante para adequação de dados e processos internos;*
- *Chamados que demandam análise de viabilidade técnica, estimativas e orçamentos requerem estudo detalhado, com impacto direto na estimativa de tempo para resposta conclusiva, podendo a solicitação ser aceita ou rejeitada.*

Ao estabelecer prazos extremamente exíguos para o atendimento e resolução de chamados técnicos, o Termo de Referência extrapola os limites razoáveis e ignora a complexidade inerente à natureza dos serviços contratados, inclusive, desconsidera fatores externos técnicos e operacionais alheios à prestação dos serviços.

Ademais, não se mostra razoável que a Administração, a quem compete o exercício de suas obrigações pautadas em mínimo planejamento, submeta empresas com quem contrata a súbitas necessidades, colocando-as em eterno estado de prontidão para atender a demandas em prazo demasiado exíguo.

A exigência de atendimento inicial em horas ou curtos dias úteis revela-se manifestamente desproporcional diante da complexidade técnica envolvida na prestação dos serviços, tendo em vista que problemas classificados como críticos demandam análises técnicas minuciosas, diagnósticos precisos, testes em ambiente controlado, etapas essas que não se compatibilizam com os prazos impostos.

É importante salientar que um SLA eficaz deve considerar a viabilidade da execução das atividades previstas, respeitando o ciclo natural de resolução de problemas e evitando exigências que levem a soluções improvisadas ou meramente paliativas. **A rigidez desses prazos não apenas compromete a qualidade técnica do serviço, mas também afasta empresas sérias e qualificadas da disputa, violando o princípio da competitividade.**

Nessa perspectiva e diante do exposto, quanto à violação da competitividade, entende-se que os prazos devem ser estipulados para atendimento inicial em no mínimo 05 (cinco) dias úteis, podendo ser reajustado em comum acordo das partes.

Assim, com base nos princípios da competitividade, igualdade, razoabilidade e vantajosidade, é imprescindível a retificação do instrumento convocatório.

## **2.7. DA ILEGALIDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GRATUITOS**

Nos itens a seguir (2.7.1, 2.7.2, 2.7.3, 2.7.4, 2.7.5 e 2.7.6), constatou-se a exigência de prestação de serviços de forma gratuita, assim, de antemão, vale dizer que a Constituição Federal veda a prestação de serviços gratuitos à Administração Pública, em seu artigo 37, XXI, *in verbis*:

*Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, **com cláusulas que estabeleçam OBRIGAÇÕES de pagamento** [...]*

Assim, ao exigir serviços gratuitos, expressamente, o edital incide em inconstitucionalidade, e gera condição restritiva da participação, e como se não bastasse isto, também faz incidir hipótese de improbidade administrativa:

*Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:*

*[...]*

*VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;*

*[...]*

*XII - **permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;** [Grifo Nosso]*

Marçal Justen Filho, discorrendo sobre este tema, informa:

*Ao que se extrai da lei, o edital deverá obrigatoriamente definir que a Administração reembolsará o contratado pelas despesas necessárias à execução das obras ou serviços, tais como instalações físicas, deslocamentos de máquinas, etc. **O edital deverá exigir que os interessados,** à parte de suas propostas propriamente ditas, discriminem aquelas despesas. **Caberá ao edital, ainda, estabelecer os limites para o reembolso** (in, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed., São Paulo: Saraiva, 2005, pág. 396).*

A jurisprudência não destoa:

*AÇÃO PENAL DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA - PRERROGATIVA DE FUNÇÃO - PREFEITO - CRIMES DE RESPONSABILIDADE (ART 1º, I, DO DECRETO-LEI 201/67) E DE FRAUDE AO CARÁTER COMPETITIVO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO (ART. 90 DA LEI 8.666/93)- LICITAÇÃO NA*

MODALIDADE CARTA-CONVITE - FRAUDE AO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO COM O FIM DE OBTER PARA SI OU PARA OUTREM VANTAGEM NA ADJUDICAÇÃO DO OBJETO - FATO COMPROVADO - PROCEDIMENTO LICITATÓRIO INSTAURADO PARA AQUISIÇÃO DE VEÍCULO OFICIAL - LICITAÇÃO DIRIGIDA À CONSAGRAÇÃO DE PESSOA DETERMINADA E PREVIAMENTE ESCOLHIDA COMO VENCEDORA DO CERTAME - CONVITE ENVIADO APENAS A TRÊS PESSOAS FÍSICAS - CONVIDADOS PRO FORMA DESABILITADOS - EVIDENCIADO O PRÉVIO ACORDO ENTRE O PREFEITO, ALGUNS DOS INTEGRANTES DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO E DOS LICITANTES - DOLO ESPECÍFICO SEGURAMENTE COMPROVADO - CRIME CONFIGURADO E AUTORIA DEMONSTRADA - EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO - DESNECESSIDADE - CONDENAÇÃO DE TODOS OS RÉUS COM EXCEÇÃO DO ÚLTIMO - SUPERFATURAMENTO DO VALOR DO BEM - DÚVIDA RAZOÁVEL - DESVIO DE VERBA PÚBLICA NÃO COMPROVADO - PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO REO - ABSOLVIÇÃO NECESSÁRIA - DENÚNCIA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. Se resta comprovado nos autos de forma segura que já estava previamente escolhido quem iria vender o veículo à Administração, e se evidenciado que todos os réus, com exceção do último, concorreram para que isso ocorresse em aparente legalidade, fraudando o caráter competitivo do procedimento licitatório, e que assim agindo todos objetivavam que o aparente licitante obtivesse vantagem na adjudicação do objeto, é impositiva a condenação dos acusados como incurso no art. 90 da Lei 8.666/93. A **apresentação das denominadas propostas** pro forma, complementares, **de cortesia**, figurativas ou simbólicas, **é o método mais comum de conluio**, principalmente pelo fato de conferir um caráter aparente de competitividade ao certame licitatório, o que, em tese, afastaria investigação pelas autoridades de controle. (...) (TJ-MG - AP: 01171467420138130000, Relator: Des.(a) Flávio Leite, Data de Julgamento: 03/05/2016, 1ª CÂMARA CRIMINAL, Data de Publicação: 06/05/2016)[Grifo Nosso]

Assim, a gravidade da situação exige a retificação/anulação do edital, para que sejam ajustadas as regras e condições, permitindo a cobrança pelos serviços prestados, conforme estabelece a legislação vigente, tendo em vista os itens dispostos abaixo:

### **2.7.1. DA MANUTENÇÃO LEGAL EM RAZÃO DE ALTERAÇÃO NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL**

O instrumento convocatório, especialmente no item 29.9, dispõe que, manutenções em razão de alteração na legislação municipal serão sem ônus à Contratante, conforme extrai-se:

**29.9. Serviço de gerenciamento**

[...]

*A empresa contratada devera disponibilizar a atualização de versão de todos os módulos, sempre que necessário, para atendimento da legislação municipal, estadual ou federal, sem quaisquer ônus adicionais para o município, durante a vigência contratual.*

Assim, tem-se por manutenção adaptativa toda alteração feita no sistema, de forma ampla, para atender a legislação vigente, seja ela Municipal, Estadual ou Federal. Essa manutenção é voltada para ajustar o software a mudanças no ambiente em que ele opera, como a atualização para novas versões de sistemas operacionais, adaptação a novos requisitos dos usuários ou o atendimento a novas regulamentações, e é crucial para garantir que o software continue operando de forma adequada em um ambiente em constante mudança.

Contudo, as configurações elaboradas para atender às legislações estadual e federal são desenvolvidas de forma a abranger diversas Entidades, utilizando a mesma configuração para múltiplos clientes e, portanto, plenamente aceitável que sejam sem custos e consideradas como serviços em garantia, igualmente ao suporte técnico, à manutenção corretiva e outros.

Já as configurações voltadas para atender às legislações municipais são específicas para cada contexto, não sendo compartilhadas entre diferentes clientes/Entidades e, por esta razão, não se enquadram no conceito de serviços em garantia, devendo ser cobrado pela Contratada e não sendo admissível que este seja gratuito, visto a impossibilidade e a vedação de prestação de serviços gratuitos.

A imposição, por parte da Administração Pública, para que a empresa Contratada execute tais atividades, impõe um ônus financeiro considerável à fornecedora, desequilibrando a relação contratual.



Assim, reforça-se que os serviços não poderiam ser prestados gratuitamente, pois isso implicaria em favorecimento, fazendo com que a compreensão da redação do edital sugira que a contratação pública ocorre por conveniência, o que contraria a legislação e os princípios da administração pública.

Diante disso, entende-se que o edital merece ser retificado para sanar a referida ilegalidade.

### **2.7.2. DOS SERVIÇOS DE CUSTOMIZAÇÃO/PERSONALIZAÇÃO**

O Termo de Referência estabelece a prestação de serviços de “alterações/inclusões/inserções/ocultação/inabilitação/desativação de campos/itens” e “ajustes simples”, de forma gratuita à Contratante, conforme demonstram os trechos abaixo:

*Serviços como alterações/inclusões/ocultação/inabilitação/desativação, isto é, pequenas situações, não poderão ser cobrados*

*Ajustes simples ou pequenas alterações operacionais. Incluem-se modificações mínimas que não alterem lógica de negócio, tais como:*

- a) inclusão ou ajuste de filtro em relatórios;*
- b) alteração simples de nomenclatura de campo;*
- c) ajustes rápidos de pesquisa ou visualização;*
- d) pequenas melhorias que sejam úteis a todos os usuários do sistema.*

A exigência de prestação desse tipo de serviço de forma gratuita não apenas afronta o princípio da legalidade, como também gera vantagem indevida à Administração em detrimento da Contratada, na medida em que transfere, sem qualquer contraprestação, os ônus financeiros, técnicos e operacionais decorrentes de demandas não originalmente contratadas. Tal prática viola, igualmente, o princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, assegurado constitucionalmente e reiteradamente reconhecido pela jurisprudência.

No mesmo sentido, ao dispor que “alterações/inclusões/ocultação/inabilitação/desativação”, classificadas de forma



genérica como “pequenas situações”, não poderão ser cobradas, revela-se excessivamente ampla e indeterminada. A utilização de conceitos vagos e subjetivos inviabiliza a adequada mensuração do esforço técnico necessário à execução dos serviços, uma vez que o que pode ser considerado “pequeno” sob a ótica administrativa pode demandar elevado grau de complexidade técnica, consumo significativo de horas de desenvolvimento e impacto relevante na arquitetura do sistema.

Tal determinação expõe a Contratada ao risco de absorver demandas contínuas e potencialmente onerosas, sem a devida contraprestação, ocasionando desequilíbrio da relação contratual, em afronta aos princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da isonomia entre os licitantes. Ademais, esse tipo de previsão tende a afastar empresas especializadas do certame, comprometendo a competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Diante do exposto, considerando a ilegalidade imposta, requer-se a retificação dos referidos itens supracitados.

### **2.7.3. DOS TREINAMENTOS**

O instrumento convocatório estabelece que a CONTRATADA deverá fornecer treinamento anual, no mínimo, sem custos, conforme descrito nos seguintes itens:

*Ao menos 1 vez por ano, a CONTRATADA estará obrigada a realizar treinamentos/reforços/atualização para os usuários de cada módulo, com intuito de apresentar novas funcionalidades/usabilidade, devendo os fiscais de cada módulo realizarem a programação com a CONTRATADA.*

*29.21. Suporte (Atendimento Técnico na sede da entidade):  
[...]*

*Treinamento dos usuários da Administração Municipal na operação ou utilização do sistema em função de substituição de pessoal, tendo em vista demissões, mudanças de cargos etc.;*

Entretanto, a exigência de realização periódica de treinamentos sem qualquer contraprestação financeira merece revisão, uma vez que envolve a execução

de serviços técnicos especializados que geram custos diretos e indiretos à futura Contratada.

A atividade de treinamento de usuários não se confunde com o suporte técnico ou com simples orientações operacionais. Trata-se de serviço específico, que demanda planejamento prévio, alocação de profissionais capacitados, preparação de conteúdo, organização de cronogramas, disponibilização de materiais didáticos e, conforme o caso, estrutura tecnológica ou logística adequada para sua execução, seja de forma presencial ou remota.

Além disso, os treinamentos destinados à capacitação inicial, reciclagem periódica ou substituição de servidores demandam mobilização operacional compatível com serviços técnicos profissionais, especialmente quando envolvem múltiplos módulos e usuários distintos. Tais atividades impactam diretamente a estrutura de atendimento da contratada e representam custos relevantes de mão de obra especializada, deslocamento, horas técnicas e suporte administrativo.

Dessa forma, a imposição de treinamentos anuais e adicionais, vinculados inclusive à rotatividade de servidores da Administração, sem previsão de remuneração específica, transfere integralmente à contratada ônus financeiro que extrapola as obrigações ordinárias de manutenção e suporte do sistema.

Tal exigência compromete o equilíbrio econômico-financeiro do futuro contrato, princípio assegurado pela legislação aplicável às contratações públicas, uma vez que impõe a execução continuada de serviços especializados sem a correspondente remuneração, gerando desequilíbrio entre os encargos assumidos pela contratada e a contraprestação prevista pela Administração.

Cumprido destacar, ainda, que a contratada já disponibiliza suporte técnico regular, orientações operacionais, comunicados de atualização, manuais e materiais

explicativos sempre que há implementação de melhorias ou novas funcionalidades, mecanismos estes suficientes para assegurar a adequada utilização da solução pelos usuários no curso normal da execução contratual.

A exigência de treinamentos presenciais ou periódicos gratuitos, especialmente para suprir demandas decorrentes de substituição de pessoal da própria Administração, acaba por atribuir à contratada responsabilidade por eventos internos da gestão administrativa do órgão contratante, sem previsão de remuneração correspondente, o que se mostra desarrazoado e incompatível com a natureza onerosa do contrato administrativo.

Admitir a prestação gratuita e continuada desses serviços equivale, na prática, à imposição de obrigações acessórias sem previsão de contraprestação, em afronta aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e do equilíbrio econômico-financeiro contratual, além de restringir a competitividade do certame, uma vez que potenciais licitantes precisarão absorver custos variáveis e imprevisíveis sem adequada remuneração.

Diante disso, requer-se a retificação do instrumento convocatório para que os treinamentos periódicos, reciclagens e capacitações decorrentes de substituição de usuários sejam tratados como serviços remuneráveis, mediante previsão contratual específica ou pagamento por demanda, preservando-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a isonomia entre os licitantes.

#### **2.7.4. DOS SERVIÇOS ESPECIALIZADOS**

O Termo de Referência, especificamente em seus itens 2.3.4. e 2.3.5., menciona serviços especializados:

*Elaboração de quaisquer atividades técnicas relacionadas à utilização dos sistemas após a implantação e utilização deles, como: gerar/validar arquivos para órgão governamental, instituição bancária, gráfica,*

*Tribunal de Contas, auxílio na legislação, na contabilidade e na área de informática, entre outros;  
Prestação de serviços de consultoria e orientações aos usuários.*

Assim, vale ressaltar que, a licitante vencedora, em detrimento do objeto, poderá prestar auxílios à Entidade, bem como esclarecer eventuais dúvidas relacionadas ao sistema ou temas correlatos, porém, o que ultrapassar tal alçada inicial, é considerado um serviço especializado, podendo ser cobrado para tanto.

Como extraído anteriormente, o edital prevê que a Contratada irá elaborar **quaisquer atividades técnicas**, como exemplo, ao Tribunal de Contas, logo, compreende-se que as atividades relativas ao envio de prestação de contas estará incluso, porém, esse serviço é especializado, tendo em vista a sua natureza e responsabilidade envolvida, devendo ser cobrado pela Contratada.

Ademais, quanto aos serviços de consultoria, o Tribunal mantém entendimento de que a prestação de consultoria e assessoria técnica ligadas à atividade-fim da Administração Municipal revestem-se de irregularidade. Neste sentido:

*PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – TOMADA DE PREÇOS – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE AUDITORIA E CONSULTORIA PARA RECUPERAÇÃO DE VALORES DE CONTRIBUIÇÕES PAGAS AO INSS E RELATIVAS AO FGTS – ASSESSORIAS E CONSULTORIAS – **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-FIM** – CONTRATO ADMINISTRATIVO – CONTAMINAÇÃO – IRREGULARIDADE – RECOMENDAÇÃO. O procedimento licitatório realizado para contratação de prestação de serviços relativos a assessorias e consultorias para recuperação de valores de contribuições pagas ao INSS e relativas ao FGTS é declarado irregular diante da impossibilidade jurídica de terceirização de “assessorias e consultorias”, incluídas as de finanças, contabilidade e recursos humanos, entre outras, por estarem relacionadas diretamente com a atividade-fim e por representarem contratação de mão-de-obra em substituição a servidores públicos. Os vícios de natureza legal do certame atingem os atos subsequentes, pelo que a declaração de irregularidade da formalização do contrato é medida que se impõe. Eventuais sanções a ser aplicadas devem ser analisadas juntamente com a execução financeira do contrato, cabendo, no atual estágio da contratação, a imposição de recomendação ao gestor para que observe atentamente a regra constitucional de obrigatoriedade do Concurso Público para o*

*provimento dos cargos públicos, bem como as restritas hipóteses de terceirização. (TCE-MS. ACÓRDÃO - AC01 - 142/2020. Relator: WALDIR NEVES BARBOSA. Julgado em: 12 de março de 2020).*

Dessa forma, tem-se que o objeto da presente licitação não menciona a contratação de serviços especializados. Por essa razão, é necessária a remoção da exigência dos itens do instrumento convocatório, consoante os motivos acima.

Todavia, não sendo este o entendimento de Vossa Senhoria, torna-se necessária a correção do texto editalício para fazer constar a contratação de serviços especializados na proposta de preços, uma vez que essencial para garantir o cumprimento dos princípios da vinculação do instrumento convocatório, legalidade e continuidade dos serviços públicos, bem como para formalizar e regularizar a relação entre a Contratada e o Município, assegurando assim uma atuação em conformidade com a legalidade.

## **2.7.5. DAS MELHORIAS/MANUTENÇÕES EVOLUTIVAS**

Constata-se do instrumento convocatório a disposição do conceito de manutenção evolutiva, bem como a disposição de que não haverá custos relativos a tais atividades, vejamos:

*A CONTRATANTE tem direito, a cada ano, de 2 manutenções adaptativas/evolutivas (por entidade), sem custos, todavia, respeitando os prazos do item anterior.*

Todavia, referida exigência merece revisão, pois impõe à futura contratada a execução de serviços técnicos especializados, sem a correspondente remuneração, em evidente afronta ao equilíbrio econômico-financeiro contratual.

Inicialmente, é importante destacar que as manutenções evolutivas e adaptativas não se confundem com a manutenção corretiva ou com as atualizações legais ordinárias inerentes à disponibilização e sustentação do sistema.

As manutenções evolutivas consistem no desenvolvimento, inclusão ou alteração de funcionalidades, rotinas, relatórios, integrações ou fluxos operacionais do software, com a finalidade de adequar a solução tecnológica às necessidades específicas da Administração contratante ou aprimorar o desempenho funcional do sistema.

Trata-se, portanto, de atividades técnicas complexas, que demandam mobilização de equipe especializada, além do emprego de horas técnicas qualificadas e recursos operacionais próprios da contratada.

Por essa razão, a previsão de realização gratuita de “2 manutenções adaptativas/evolutivas por ano”, sem delimitação objetiva do porte, da complexidade, do esforço técnico envolvido ou da quantidade de horas necessárias, transfere integralmente à contratada riscos operacionais e financeiros imprevisíveis, tornando excessivamente onerosa a execução contratual.

Cumprindo observar que melhorias evolutivas são, por natureza, demandas específicas e individualizadas da contratante, que extrapolam a disponibilização padrão da solução contratada. Ainda que os sistemas sejam desenvolvidos com base em estruturas padronizadas voltadas à gestão pública, adaptações solicitadas por cada ente demandam customizações próprias, desenvolvimento direcionado e esforço técnico mensurável.

Nesse contexto, exigir que tais serviços sejam executados sem remuneração implica transferir à contratada custos variáveis, incertos e potencialmente elevados, sem previsão de contraprestação financeira, em desacordo com os princípios que regem as contratações públicas.

Além disso, a previsão editalícia contraria a lógica da contratação de serviços técnicos especializados, na medida em que obriga a contratada a desenvolver

novas funcionalidades sob demanda sem qualquer remuneração específica, como se tais atividades integrassem indistintamente o suporte ordinário do sistema.

Tal imposição desconsidera que cada melhoria evolutiva representa efetiva prestação de serviço técnico, passível de mensuração econômica, cujo custo deve ser previamente previsto e adequadamente remunerado pela Administração.

Diante desse cenário, mostra-se necessária a retificação do instrumento convocatório para afastar a obrigatoriedade de realização gratuita de manutenções adaptativas/evolutivas, assegurando que tais serviços sejam remunerados mediante critérios objetivos, como banco de horas, ordem de serviço específica ou outra forma de pagamento compatível com a efetiva demanda.

Diante do exposto, requer-se a retificação do edital para ajustar a previsão relativa às manutenções adaptativas/evolutivas, permitindo a devida remuneração pelos serviços de melhoria demandados pela Administração, em observância aos princípios da razoabilidade, da competitividade, da segurança jurídica e do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

## **2.7.6. DA CRIAÇÃO/PERSONALIZAÇÃO DE RELATÓRIOS**

O instrumento convocatório prevê que a criação de relatórios será integrado no suporte técnico, sem custos adicionais e consumo de horas do contrato, vejamos:

*O suporte técnico será disponibilizado para os seguintes serviços, sem consumo de horas do contrato e sem custos adicionais, pois são considerados parte da garantia do sistema:*

*[...]*

*Criação de novos relatórios ou alteração de relatórios existentes, visto que tais relatórios representam diferentes formas de visualização dos dados já cadastrados no sistema;*

Entretanto, tal previsão merece revisão, pois atribui à futura contratada a obrigação de executar serviços técnicos especializados, sob demanda da



Administração, sem qualquer contraprestação financeira, o que compromete o equilíbrio econômico-financeiro da contratação.

Embora a cláusula editalícia procure enquadrar a criação ou alteração de relatórios como mera atividade acessória de suporte, é necessário reconhecer que a elaboração de relatórios personalizados constitui serviço técnico específico, cuja execução demanda análise funcional, parametrização, modelagem de dados, desenvolvimento, testes e validação.

A criação de novos relatórios não se resume à simples reorganização visual das informações já existentes no sistema. Na prática, envolve a compreensão da necessidade operacional do órgão contratante, o levantamento das regras de negócio aplicáveis, a definição de filtros e agrupamentos, a estruturação lógica das informações, bem como a implementação técnica da rotina de geração do relatório.

Além disso, mesmo quando se trata de alteração de relatórios já existentes, frequentemente é necessária a revisão de regras de extração, ajustes de layout, inclusão de novos campos, adaptação de filtros, ordenações específicas e validações técnicas que exigem atuação de profissionais especializados.

Tais atividades exigem mobilização de equipe técnica qualificada, além da utilização de horas técnicas especializadas para garantir que os relatórios atendam corretamente às necessidades da Administração sem comprometer a integridade das informações do sistema.

Portanto, não se trata de atividade inerente ao suporte técnico ou à garantia da solução contratada, mas sim de serviço técnico individualizado, executado conforme demandas específicas do contratante, com esforço operacional próprio e economicamente mensurável.

A previsão de que tais serviços sejam prestados sem custos adicionais e sem consumo de horas contratuais transfere integralmente à Contratada o ônus financeiro decorrente de demandas variáveis, ilimitadas e potencialmente complexas, sem a correspondente remuneração.

Tal imposição revela-se ainda mais gravosa diante da ausência de critérios objetivos que delimitem a quantidade, a complexidade ou o esforço técnico envolvido na criação ou personalização dos relatórios solicitados.

Na forma como redigida, a cláusula permite que a Administração exija relatórios complexos, personalizados e tecnicamente elaborados sem qualquer limite contratual ou remuneração específica, criando cenário de insegurança jurídica e desequilíbrio contratual.

Ainda que os dados já estejam armazenados no sistema, a disponibilização de novas estruturas de consulta e visualização exige desenvolvimento técnico e dedicação operacional, não podendo ser equiparada a simples atendimento de suporte ou esclarecimento operacional.

Ao considerar gratuitamente a criação ilimitada ou indeterminada de relatórios personalizados, o edital impõe obrigação aberta e financeiramente imprevisível, obrigando os licitantes a internalizar custos variáveis na formação da proposta.

Tal situação prejudica a competitividade do certame, pois cada licitante poderá estimar de forma distinta o impacto econômico dessa exigência, comprometendo a comparabilidade objetiva das propostas e a seleção da oferta mais vantajosa para a Administração.

Diante do exposto, requer-se a retificação do edital para ajustar a previsão relativa à criação e personalização de relatórios, assegurando a devida remuneração pelos serviços técnicos demandados pela Administração, em observância aos princípios da razoabilidade, da competitividade, da segurança jurídica e do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

## **2.8. DO PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE MELHORIAS E DA INDEVIDA VEDAÇÃO À RECUSA POR INVIABILIDADE TÉCNICA**

O instrumento convocatório estabelece que a Contratada deverá apresentar proposta técnica para manutenções adaptativas e evolutivas no prazo de até 10 (dez) dias corridos após a abertura do chamado, bem como concluir a implementação da melhoria em prazo máximo de 90 (noventa) dias corridos após a aprovação da Administração, nos seguintes termos:

*Nas manutenções adaptativas e evolutivas (criação funcionalidades, telas, botões, por exemplo, a empresa contratada deverá em até 10 (dez) dias corridos, após a abertura do chamado, apresentar a contratante a proposta técnica, com no mínimo as seguintes informações: quantidade de horas técnicas necessárias para desenvolvimento da Manutenção evolutiva/adaptativa, o prazo para implantação, e possíveis impactos da implantação. O prazo máximo implantação destas melhoras não pode ultrapassar 90 dias corridos, contados da aprovação por parte da Administração.*

Além disso, o edital prevê que:

*A contratada não poderá recusar-se a realizar manutenções evolutivas e/ou adaptativas devidamente documentadas, desde que dentro dos limites contratuais e respeitando o banco de horas previsto para este fim.*

Entretanto, tais disposições merecem revisão, pois desconsideram a natureza técnica e a complexidade inerente às manutenções evolutivas, impondo obrigações rígidas sem assegurar à contratada a necessária prerrogativa de análise prévia de viabilidade técnica.

As manutenções evolutivas referem-se à **criação** ou **modificação** de funcionalidades, rotinas, telas, integrações e demais elementos sistêmicos com a finalidade de atender demandas específicas da Administração. Trata-se de atividade técnica especializada, cuja implementação exige avaliação criteriosa quanto aos impactos estruturais, operacionais e funcionais no sistema.

É importante destacar que soluções tecnológicas voltadas à Administração Pública são desenvolvidas com base em arquitetura padronizada e compartilhada, voltada ao atendimento simultâneo de diversos entes públicos. Nesse contexto, qualquer alteração evolutiva solicitada por um contratante pode repercutir diretamente na estabilidade, compatibilidade e integridade da solução como um todo.

Por essa razão, toda demanda de melhoria necessita ser submetida previamente à análise de viabilidade técnica pela contratada, a fim de verificar, entre outros aspectos:

- A coerência da solicitação com a arquitetura atual do sistema;
- Os impactos operacionais e funcionais da alteração proposta;
- A compatibilidade com demais funcionalidades já implementadas;
- A repercussão sobre outros entes públicos;

Somente após essa análise é possível estimar, com segurança, o prazo necessário para implementação da melhoria, bem como verificar se a demanda é tecnicamente viável dentro das condições contratuais estabelecidas.

Dessa forma, a imposição de prazo máximo e previamente fixado para entrega de qualquer melhoria evolutiva, independentemente da complexidade da demanda, mostra-se incompatível com a realidade técnica desse tipo de serviço.

Cada solicitação possui características próprias e pode demandar diferentes níveis de análise, desenvolvimento, testes, homologação e implantação. Assim, estabelecer prazo rígido e uniforme desconsidera variáveis essenciais para a execução

adequada da demanda e pode resultar na implementação apressada de alterações sensíveis, comprometendo a estabilidade e a segurança do sistema.

Mais grave ainda é a previsão de que a contratada “não poderá recusar-se” a realizar manutenções evolutivas ou adaptativas, sem ressaltar expressamente a possibilidade de recusa fundamentada por inviabilidade técnica.

Tal vedação impõe obrigação absoluta de atendimento mesmo em hipóteses em que a melhoria pretendida seja incompatível com a arquitetura da solução, gere impactos sistêmicos relevantes ou represente risco operacional desproporcional.

Em termos práticos, isso significa obrigar a contratada a executar qualquer solicitação apresentada pela Administração, ainda que a demanda seja tecnicamente inadequada, desaconselhável ou inviável, o que afronta critérios mínimos de razoabilidade e segurança contratual.

A ausência de previsão expressa quanto à prerrogativa da contratada de avaliar tecnicamente a viabilidade das demandas gera insegurança jurídica e transfere ao fornecedor riscos excessivos e incompatíveis com a natureza do objeto contratado.

Além disso, a exigência de cumprimento obrigatório de melhorias, somada à fixação de prazos inflexíveis, compromete o equilíbrio contratual, pois impõe ao contratado responsabilidade integral sobre demandas futuras, variáveis e tecnicamente indeterminadas.

A Administração pode definir a necessidade da melhoria, mas não pode suprimir da contratada a possibilidade de avaliar tecnicamente a execução da demanda, sobretudo quando essa execução envolve riscos à arquitetura do sistema e à estabilidade da solução fornecida.

Diante disso, faz-se necessária a retificação do edital para prever expressamente que toda solicitação de manutenção evolutiva ou adaptativa estará condicionada à prévia análise de viabilidade técnica pela contratada, podendo ser recusada de forma motivada quando demonstrada incompatibilidade técnica, risco sistêmico ou desproporcionalidade da demanda.

Da mesma forma, os prazos de implementação devem ser definidos conforme a complexidade da melhoria solicitada, a partir da avaliação técnica apresentada pela contratada, afastando-se a imposição de prazo fixo e uniforme para demandas de naturezas distintas.

Tal ajuste é indispensável para assegurar a viabilidade técnica da execução contratual, preservar a estabilidade da solução tecnológica, resguardar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e garantir maior segurança jurídica para ambas as partes.

Diante do exposto, requer-se a retificação do instrumento convocatório para assegurar à contratada a prerrogativa de análise prévia de viabilidade técnica das demandas evolutivas e adaptativas, bem como para afastar a obrigatoriedade de cumprimento de prazo fixo e a vedação irrestrita de recusa, adequando-se as exigências editalícias aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e equilíbrio contratual.

### **3. DOS PEDIDOS**

Diante do exposto e considerando as ilegalidades que afetam o presente processo, passíveis de imediata suspensão, conforme detalhado acima, requer-se que tais questões sejam devidamente analisadas, com a consequente declaração, por decisão fundamentada, de suspensão integral do certame e, em seguida, sua revogação.

Por precaução, e na remota hipótese de não ser acolhido o pedido principal, a presente impugnação aponta diversas outras irregularidades que igualmente justificam a suspensão imediata do processo. Caso esse entendimento seja adotado, requer-se também a retificação do certame, com a devida correção substancial das regras editalícias contestadas, a fim de eliminar quaisquer restrições que possam obstruir a ampla participação de fornecedores.

Nestes termos,  
Pede deferimento.

Criciúma/SC, 16 de abril de 2026.

Maria Luiza dos Santos Buzanelo  
OAB/SC nº 64.815  
**Betha Sistemas Ltda**  
CNPJ 00.456.865/0001-67

Joana Costa Feliciano  
Analista Jurídica  
**Betha Sistemas Ltda**  
CNPJ 00.456.865/0001-67



## Assinantes

---

## Veracidade do documento



Documento assinado digitalmente.  
Verifique a veracidade utilizando o QR Code ao lado ou acesse  
o site **[verificador-assinaturas.plataforma.betha.cloud](https://verificador-assinaturas.plataforma.betha.cloud)** e insira o código abaixo:

**83V****LY0****P39****J67**