

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE BACABAL-MA.**

**PREGÃO ELETRÔNICO nº 029/2025**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 150901/2025**

**Objeto: Contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de Locação de Sistema de Informatização do Setor de Arrecadação e Gestão Tributária, de interesse da Secretaria Municipal de Administração do Município de Bacabal/MA.**

**RENATA SAYDEL**, brasileira, solteira, advogada devidamente inscrita nos quadros da OAB/SP sob nº 194.266, com escritório localizado na Rua Nicolau Pereira Campos Vergueiro, 133, sala 43, Edifício Meridional, Centro Sorocaba/SP, CEP 18.035-300, vem apresentar **IMPUGNAÇÃO, com fundamento no subitem 20 do Edital em questão**, tendo em vista as irregularidades constantes do Edital do Pregão Eletrônico em referência, diante dos argumentos a seguir expostos:

O Edital visando a contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de Locação de Sistema de Informatização do Setor de Arrecadação e Gestão Tributária, contém vícios insanáveis que necessitam de alteração. vejamos:

**Da equivocada escolha de modalidade:**

O instrumento convocatório prevê em diversos trechos que o objeto em questão **é complexo**, necessita **de desenvolvimento**, algo que o Município não dispõe, ou seja, não possui corpo técnico especializado para desenvolvimento e a própria manutenção de software, o que inviabiliza **a criação** de solução própria.

**2. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO COMO UM TODO**

*2.1. A contratação de empresa especializada para a locação de sistemas informatizados de arrecadação e gestão tributária justifica-se pela necessidade de modernizar e otimizar os processos administrativos e financeiros do Município de Bacabal/MA, garantindo maior eficiência, segurança e transparência na gestão pública. A Administração Municipal precisa dispor de ferramentas tecnológicas*

*que assegurem a centralização das informações, a integração entre setores, a automatização de rotinas e o acesso a dados gerenciais em tempo real, elementos indispensáveis para o planejamento estratégico e para a tomada de decisões.*

*Além disso, a **crecente complexidade das demandas administrativas**, associada à necessidade de atender às exigências legais de órgãos de controle, como Tribunal de Contas do Estado, torna imprescindível a adoção de sistemas informatizados robustos, capazes de acompanhar as constantes atualizações normativas e legais. Ressalta-se ainda que o Município não dispõe de corpo técnico especializado em **desenvolvimento e manutenção** de softwares, o que inviabiliza a criação de solução própria.*

(...)

**4.2.4. Todos os sistemas deverão ser desenvolvidos pela própria licitante, não sendo admitida a cotação com sistemas adquiridos ou obtidos de terceiros, seja a que título for;**

Ora, como se sabe, a modalidade Licitatória denominada Pregão, traz em seu bojo, a contratação de serviços ou aquisição de produtos considerados de prateleira, ou seja, comum no mercado.

Então, a partir do momento que algo deve ser criado especificamente para atender às demandas complexas do Município, deixa de ser considerado produto de prateleira, não podendo então ser utilizada a modalidade de Pregão.

Isso porque, se tem no presente caso a predominância de um serviços intelectual. Tal raciocínio vem corroborado pela própria Lei nº 14.133/21, vejamos:

*Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o [art. 17 desta Lei](#), adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.*

*Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei. Grifo não original.*

Desse modo, compreendendo que a os sistemas devem ser **desenvolvidos**, significa dizer que não estamos diante de algo de prateleira, algo comum, mas sim, algo complexo que demanda serviço intelectual para que haja a sua correta execução, **não sendo possível nestes casos a utilização da modalidade pregão, como é o caso.**

Então, a complexidade e a exigência de desenvolvimento próprio do sistema afastam o caráter de "comum", tornando a modalidade pregão inadequada e, conseqüentemente, ilegal. A modalidade correta seria a **Concorrência**, que permite critérios de julgamento mais adequados para serviços intelectuais, como "Melhor Técnica" ou "Técnica e Preço"

Frisa-se, estamos diante de uma prestação de serviços predominantemente intelectual, o que não se pode licitar através da modalidade escolhida pela municipalidade, sob pena de ferir o princípio da legalidade, probidade administrativa além dos demais princípios correlatos, o que demonstra a fragilidade do instrumento convocatório, devendo ser revisto.

Como se não bastasse, um abreve análise do subitem 4.2.3, como visto acima, o qual prevê que *Todos os sistemas deverão ser desenvolvidos pela própria licitante, não sendo admitida a cotação com sistemas adquiridos ou obtidos de terceiros, seja a que título for*, configura uma restrição indevida e excessiva à competitividade do certame.

Tal exigência afeta diretamente o art. 9º da Lei 14.133/21, ou seja:

*Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:*

*I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:*

*a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;*

Temos então que:

*Pregão é a modalidade de licitação adotada para a aquisição de bens e serviços comuns, conceituados pela Lei 14.133/2021 como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”. É proibida, portanto, a utilização do pregão para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, e de obras e serviços especiais de engenharia.<sup>1</sup>*

Essa exigência exclui do processo licitatório empresas que, embora capazes de entregar uma solução completa e eficiente (seja por meio de licenciamento de software de terceiros, integração de módulos existentes ou parcerias), não são desenvolvedoras primárias de todo o sistema.

#### **Exigências desarrazoadas de Certidões Negativas:**

Percebemos no presente instrumento convocatório, há exigência de apresentação de certidão negativa de débitos Estadual e Municipal, afrontando a melhor Doutrina e Jurisprudência sobre o tema:

*17.13.4. Para com a Fazenda Estadual, por meio de Certidão Negativa de Débitos ou Certidão Positiva com efeitos de Negativa, expedida pelo Estado do domicílio ou sede da empresa licitante, comprovando a regularidade para com a Fazenda Estadual e Certidão Negativa ou Certidão Positiva com efeitos de Negativa, quanto à Dívida Ativa do Estado, expedida pelo Estado do domicílio ou sede da empresa licitante, comprovando a regularidade para com a Fazenda Estadual, da sede ou domicílio do licitante:*

---

<sup>1</sup> <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/3-6-1-pregao-2/>

**17.13.5.** *Para com a Fazenda Municipal, por meio de Certidão Negativa de Débitos ou Certidão Positiva com efeitos de Negativa, relativa à atividade econômica, expedida pelo Município do domicílio ou sede do licitante, comprovando a regularidade para com a Fazenda Municipal e Certidão Negativa ou Certidão Positiva com efeitos de Negativa, quanto à Dívida Ativa do Município, expedida pelo Município do domicílio ou sede do licitante, comprovando a regularidade para com a Fazenda Municipal, da sede ou domicílio do licitante.*

Inobstante o caráter discricionário da Administração Pública no que tange à escolha dos documentos de habilitação, estes devem guardar relação com o objeto licitado para se evitar restrições à competição, ou seja, as certidões exigidas devem guardar relação estrita o tipo de contratação.

Como se não bastasse, estamos diante de uma prestação de serviços, onde a nota emitida é da "serviço", ou seja, o imposto incidente é ISS e não o ICMS, sendo certo que certidão que deve ser exigida é a de débito Municipal e não a Estadual.

A exigência de certidão de débitos estaduais, quando a contratação é municipal, não é "compatível com o objeto contratual" nem "pertinente ao seu ramo de atividade" no contexto da contratação específica com o município.

Logo, a regularidade fiscal perante a Fazenda Municipal e Federal (se aplicável ao serviço) seria a mais relevante, uma vez que diferente disso, tal exigência afastará licitantes que, embora regulares com o município e a União, possuam alguma pendência com o Estado, sem que essa pendência afete sua capacidade de prestar o serviço *para o município*.

Claramente, observando-se, diante dos fundamentos apresentados, ofensa ao princípio da isonomia, ao passo que se faz exigências desarrazoadas, mitigando a participação de empresas, ao exigir certidões negativas que não guardam relação com o objeto ora licitado.

Como visto, o Edital está eivado de vícios insanáveis ao passo que causam restrição ao universo da concorrência no certame em comento. Não se deve haver decisões diferentes para casos já decididos, analisados e pacificados por esse Órgão de Controle.

## **Da Divergência do momento da realização da Prova de Conceito:**

Outra irregularidade que resulta na suspensão do procedimento licitatório para correções, é a previsão sobre o momento da realização da Prova de Conceito, ou seja, no Termo de Referência, a menção à Prova de Conceito está após os documentos de habilitação, além disso, há a seguinte previsão editalícia:

*10.5. Após o procedimento descrito no item anterior, será emitido Parecer Final pela Secretaria de Finanças juntamente com servidor por ela designado, informando se o sistema atende às exigências editalícias, **o qual servirá de subsídio para a adjudicação** do objeto pelo Pregoeiro à empresa vencedora do certame.*

O Município fez constar que, após o relatório de aprovação da Prova de Conceito, este servirá de subsídio para proceder à adjudicação do objeto, **o que significa dizer que a licitante já está habilitada, logo, a realização da Prova de Conceito, ocorrerá, após a análise dos documentos de habilitação**, ocorre que é esse o momento oportuno conforme determina a Lei nº 14.133/21.

O art. 17 da Lei Federal prevê as fases obrigatórias e sequência, que um processo deve conter, a saber:

*Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:*

*I - preparatória;*

*II - de divulgação do edital de licitação;*

*III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;*

*IV - de julgamento;*

*V - de habilitação;*

*VI - recursal;*

*VII - de homologação.*

Já o § 3º, menciona o momento oportuno para se analisar amostrar, realizar prova de conceito, dentre outros de interesse da Administração, desde que previamente definidos no Edital.

*§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere **o inciso IV** do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação*

*ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.*

Ora, vemos que o parágrafo acima menciona qual o momento para a realização da prova de conceito, como sendo aquele previsto do inciso IV do art. 17, qual seja, **DE JULGAMENTO**, ou seja, após a etapa de lances e **ANTES** da fase de habilitação.

Então, mais uma vez o instrumento convocatório está em descompasso com a legislação pertinente, ou seja, o momento oportuno para análise da prova de conceito não está correto, o que causará sem dúvidas insegurança jurídica além de restritividade na participação do certame.

Não é conveniente que se ultrapasse todas as fases do procedimento licitatório, para posteriormente realizar a prova de conceito, pois isso causa à Administração, em casos em que a licitante é reprovada, atraso na contratação, dispêndio desnecessário de tempo, dos servidores, para que haja o retorno da sessão em fases já ultrapassadas.

Por esse motivo, mais uma vez, nota-se divergência que macula profundamente a manutenção da abertura do certame no estado em que se encontra o Edital.

#### **Demais Inconsistências do Instrumento Convocatório:**

Como se não bastasse, analisando o momento da fase equivocada da POC, temos que nem o Edital e tampouco o Termo de Referência, traz os critérios objetivos de análise da Prova de Conceito.

*10.3. Durante a demonstração, o sistema da Licitante será submetido à avaliação por equipe técnica e licitantes interessados, para comprovar o pleno atendimento das funcionalidades e características obrigatórias descritas no presente Edital;*

**Temos então que o instrumento convocatório é vago e Incompleto, uma vez que não lista expressamente quais são as “funcionalidades e características obrigatórias” de forma consolidada e objetiva, ferindo o princípio do critério objeto.**

Já na Parte da Infraestrutura, o Edital prevê que:

*4.2.17 Possibilitar o acesso ao banco de dados de fora do ambiente da prefeitura (remotamente) em casos de necessidade;*

Ora, exigir que o banco de dados estejam acessíveis remotamente (expor a porta do SGBD para a internet) é uma prática de segurança condenável que deixa vulnerável os dados sensíveis dos contribuintes a ataques diretos, *Ransomware* e *SQL Injection*, não podendo prevalecer da maneira que se encontra, pois o acesso deve ser feito via aplicação segura (API/Web) ou VPN restrita, e não possibilitar o acesso ao banco de forma Genérica. Isso viola princípios básicos de segurança e privacidade (LGPD).

Já o subitem 4.2.3, prevê que:

*4.2.3 Todos os sistemas deverão ser desenvolvidos pela própria licitante, não sendo admitida a cotação com sistemas adquiridos ou obtidos de terceiros seja a que título for;*

**O desenvolvimento de software moderno utiliza componentes, bibliotecas e frameworks de terceiros (ex: geradores de relatórios, motores de workflow, gateways de pagamento). Exigir que tudo seja desenvolvido pela licitante é tecnicamente inviável e restringe a competição, podendo ser interpretado como direcionamento para uma solução caseira específica que não utiliza componentes de mercado padrão.**

Isso causa o direcionamento do certame a determinadas empresas, mitigando a participação de uma gama maior de potenciais interessados, o que a Lei de Licitações rechaça veementemente.

Como se não bastasse, temos o subitem:

*4.2.7. Permitir realizar backup do banco de dados, com as seguintes funcionalidades:*

*4.2.7.1. Configurara periodicidade;*

*4.2.7.2. Executar automaticamente o backup em horários previamente agendados;*

*4.2.7.3. Permitir o backup da base de dados enquanto os usuários estão trabalhando nos sistemas.*

**Se o sistema roda no servidor da Prefeitura, o software pode gerar o backup, mas quem garante a integridade do armazenamento físico? Se o disco do servidor da Prefeitura falhar, o backup falhará junto, isso configura erro gravíssimo para os serviços que serão prestados.**

**O edital deveria exigir Backup em Nuvem ou responsabilidade da contratada pela guarda externa dos dados, garantindo a recuperação em caso de desastre (Disaster Recovery).**

E por fim, o subitem:

***4.1. Suporte Técnico: O proponente deverá apresentar um plano detalhado de suporte técnico aos usuários, quantificado em horas, que contemple atendimento telefônico, suporte online, acesso remoto aos sistemas e ao banco de dados, além de um cronograma para suporte presencial. Este plano deve descrever a metodologia completa de atendimento, a disponibilidade de horários para o suporte online e remoto, e o tempo máximo previsto para o atendimento presencial após a convocação pela Prefeitura.***

O acesso remoto para suporte deve ser regulamentado. O edital não exige ferramentas de auditoria desse acesso (quem acessou, quando e o que fez), nem especifica o uso de túneis criptografados (VPN), colocando mais uma vez, em risco a execução dos serviços, pois, deixar o acesso remoto aberto para suporte fere diretrizes da LGPD sobre controle de acesso a dados pessoais.

Temos então que diante dos fundamentos lançados, é imprescindível a suspensão do certame que correções e adequações legais, para que não haja restrição à competição e possibilitem às empresas, formalizarem adequadamente suas propostas.

## **Do Pedido**

Portanto, havendo ofensa aos termos legais, uma vez que o edital traz itens que contemplam exigências ilegais e que restringem e frustram o caráter competitivo conforme todos os argumentos ora apresentados, requer seja a presente recebida e devidamente processada, e, ao final, seja procedente a presente representação, com o fim de se determinar a correção dos itens do Edital em questão, aqui apontados.

Termos em que, pede deferimento.

Sorocaba, 02 de dezembro de 2025.

**Renata Saydel**

OAB/SP nº 194.266