



**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA PREFEITURA DE BACABAL/MA**

**MIRIAM ATHIE**, advogada devidamente inscrita na OAB/SP sob o nº 79.338, com escritório situado na Rua Jacinto José de Araújo, nº 212, Parque São Jorge, São Paulo/SP, vem a presença de Vossa Senhoria, com fulcro na Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 5º, inc. XXXIV, alínea “a”, bem como art. 164 da Lei Federal nº 14.133/21, formular **IMPUGNAÇÃO** em face do Pregão Eletrônico nº 29/2025, deflagrado por esta Administração Municipal, consoante as razões de fato e direito a seguir explicitadas.

## **I. DO EDITAL IMPUGNADO**

A Prefeitura Municipal de Bacabal/MA deflagrou licitação na modalidade Pregão Eletrônico, de nº 29/2025, em que objetiva a 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.

A presente exordial pretende afastar do processo licitatório, as exigências feitas pelo ente municipal, que em muito exorbitam ao disposto no estatuto que disciplina as licitações no âmbito da Administração Pública, Lei Federal nº 14.133/21.

A sessão pública de abertura das propostas foi designada para ocorrer em 9 de dezembro de 2025, às 9h00, mediante acesso a rede mundial de computadores.

Contudo, o instrumento convocatório não reúne condições de legalidade que autorizem o prosseguimento do certame, senão vejamos.

## **II. DOS VÍCIOS DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**

### **2.1. Pagamentos em duplicidade**

A Administração equacionou equivocadamente os quantitativos e pagamentos a serem realizados à futura contratada, o que, caso mantido, ocasionará adimplemento duplo com efetivo prejuízo ao erário.

Observe-se a composição do objeto, no item 3.1 do termo de referência:



### 3. DO OBJETO E VALORES ESTIMADOS

#### 3.1. Discriminação do objeto:

ITEM	OBJETO	DESCRIÇÃO	QUANT.	UNID.	VLR. UNIT.	VLR. TOTAL
<b>AMPLA CONCORRÊNCIA</b>						
<b>LOCAÇÃO DE SISTEMA</b>						
1	<b>SISTEMA DE ARRECADAÇÃO E GESTÃO TRIBUTÁRIA, INCLUINDO IMPLANTAÇÃO, SUPORTE PRESENCIAL E REMOTO E TREINAMENTO</b>	<b>SISTEMA DE ARRECADAÇÃO E GESTÃO TRIBUTÁRIA, INCLUINDO IMPLANTAÇÃO, SUPORTE PRESENCIAL E REMOTO E TREINAMENTO, COM TODOS OS MÓDULOS CITADOS ABAIXO:</b> Módulo de gestão de receitas próprias municipais; Módulo de gestão de obras e planejamento urbano; Módulo de auto atendimento on-line; Módulo de movimento econômico on-line; Módulo de controle de processos web; Módulo de nota fiscal eletrônica; Módulo de gestão de ITBI Online; Módulo de gerenciamento de fiscalização de ISS; Módulo de gerenciamento de auto de multa; Módulo de gerenciamento de setor tesouraria/retenção de ISS e IR; Módulo de gerenciamento protesto de títulos; Des-if - declaração eletrônica de serviços de instituição financeira; Módulo de Gestão de Processos da Dívida Ativa Municipal, com foco no acompanhamento e controle de contribuintes devedores; Módulo eletrônico de documentos; Módulo de qualificação cadastral via web; Módulo de emissão de nota fiscal avulsa via web; Módulo de gestão de atendimento e senhas; Emissão de taxas diversas via web; Módulo de integração com a REDESIM; Módulo de emissão de boletos via Whatsapp; Domicílio tributário eletrônico (DTE).	12	Mês	R\$ 42.762,90	R\$ 513.154,80
<b>VALOR TOTAL ESTIMADO (R\$)</b>						<b>R\$ 513.154,80</b>
<b>quinhentos e treze mil, cento e cinquenta e quatro reais e oitenta centavos</b>						

Ora, os pagamentos devidos a título de licenciamento só devem ocorrer após a efetivação de implantação do software, já que durante esse processo, o licenciamento não estará disponível aos usuários.

Logo, caso mantida a composição, ter-se-á pagamentos em duplicidade à futura contratada, que receberá pelo serviço de implantação e ao mesmo tempo de licenciamento do software.

Bem por isso, em caso similar, esse eg. Tribunal reputou por incongruentes previsões dessa envergadura:

(...) Notório que o serviço de implantação precede ao de licenciamento de uso dos sistemas de informática, devendo constar no ato convocatório, de forma objetiva, qual o período corresponde a cada etapa, permitindo, assim, maior transparência para que os respectivos pagamentos não se sobreponham. **Todavia, o presente procedimento licitatório previu a contratação por 12 meses sem distinguir quais períodos corresponderiam à implantação ou à locação em si, estabelecendo apenas que nesse ínterim estão englobados todos os serviços iniciais de “conversão, implantação e treinamento dos servidores” e “licenciamento de uso de sistemas”. Ainda que o Anexo IV (Modelo Para Apresentação da Proposta de Preço) indique campo de parcela única para os serviços iniciais de cada software, peca em não estabelecer que os valores pela locação mensal se deem somente após a sua efetiva implantação, levando ao errôneo entendimento de que os pagamentos mensais se darão mesmo que ainda não tendo ocorrido a efetiva implantação do sistema.** Portanto, deve ser revisto o referido Modelo de Proposta para que reflita o adequado cronograma de etapas de serviços e correspondentes pagamentos dentro do prazo da vigência contratual estabelecida, a fim de facilitar a compreensão e o controle dos desembolsos à medida que forem sendo executados. (TCESP - TC 11305.989.22. Tribunal Pleno – Sessão de 8.6.22. Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo).

E, ainda:

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. IMPUGNAÇÃO AO ATO CONVOCATÓRIO. AGLUTINAÇÃO DE SISTEMAS DISTINTOS. DEMONSTRAÇÃO TÉCNICA DO OBJETO. VIGÊNCIA CONTRATUAL. PAGAMENTO RELATIVO À LOCAÇÃO DAS LICENÇAS DE USO. PARCIAL PROCEDÊNCIA DAS IMPUGNAÇÕES. 1. Necessária a viabilização do oferecimento de impugnações ao edital, por quaisquer cidadãos, por vias alternativas à presencial, fazendo-se desnecessária, em se tratando protocolo eletrônico, a assinatura digital certificada. 2. Não se comprovando a interligação entre sistemas de naturezas distintas, impõe-se a divisão do objeto em tantos lotes quantos forem os sistemas independentes, a fim de possibilitar uma maior participação no certame e a

obtenção de preços mais favoráveis à Administração. 3. A demonstração técnica de softwares deve englobar apenas as funcionalidades mínimas essenciais à análise do objeto licitado, mediante concessão de prazo razoável para tanto. 4. O prazo para a conversão de dados, implantação de sistemas, treinamento de usuários e locação de licenças de softwares deve se conformar à vigência fixada para o ajuste. 5. **O adimplemento das licenças de uso de sistemas de informática deve ocorrer apenas depois de sua efetiva implantação e disponibilização aos usuários.** (TCESP - TC 23656.989.21. Tribunal Pleno – Sessão de 2.2.22. Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes).

Desse modo, a fim de evitar pagamento em duplicidade e danos ao erário, **impõe-se revisão do objeto, para que passe a prever que os pagamentos devidos a título de licenciamento sejam realizados somente após a conclusão da implantação dos sistemas.**

## **2.2. Impropriedades relacionadas à Prova de Conceito – PoC**

As normas destinadas à realização da PoC são omissas em diversos aspectos.

Em um primeiro momento, o ato convocatório não estabeleceu as funcionalidades a serem demonstradas na PoC. Ainda, não foram estabelecidos critérios objetivos de avaliação, acompanhados, por exemplo, de expressões como ATENDE / NÃO ATENDE. Não se sabe, portanto, como se dará essa avaliação, implicando em violação ao princípio do julgamento objetivo.

Ademais, não consta do ato convocatório informações acerca da comissão técnica que avaliará a PoC. Ora, não consta o rol de membros, tampouco o edital trata da possibilidade e forma de consulta dessa composição mediante acesso ao processo administrativo.

Para além disso, não há regramento claro quanto ao prazo de início, duração e conclusão dessa etapa, a forma de convocação dos interessados em acompanhar a PoC, a estrutura para sua realização, com local e data previamente indicados.

Sobre essas inconformidades, é a jurisprudência:

EXAME PRÉVIO DE EDITAL. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO DOS SISTEMAS. PROVA DE CONCEITO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. [...] **Procedentes também as insurgências acerca da prova de conceito preconizada pelo Edital, especificamente no que diz respeito à ausência de critérios objetivos de avaliação a serem utilizados quando da realização da prova de conceito, porquanto, assim como bem destacou a Assessoria Técnica, não constam especificados requisitos a serem avaliados**, tampouco o prazo de duração da exigência, as descrições de requisitos e etapas de avaliação ou procedimentos relativos à demonstração. (TCESP- TCs 12681/989/19, 12755/989/19, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes).

(...) 2.2. Início pela crítica relacionada à exigência de atendimento a 90% dos requisitos tecnológicos de cada módulo, por ocasião da demonstração do sistema, que se mostra procedente. Há constatação da Unidade de Engenharia da Assessoria Técnica de que do total de 570 funcionalidades discriminadas no Termo de Referência, distribuídas em um total de 60 páginas, é exigido o atendimento de no mínimo 514 delas, correspondente a 90,18%. **Referida exigência contraria a jurisprudência deste E. Tribunal, que é no sentido de que para a realização da Prova de Conceito o edital deve estabelecer critérios objetivos de avaliação, além de exigir o atendimento apenas de requisitos mínimos e indispensáveis ao atendimento das necessidades da Administração.** Dessa forma, com base no parecer da Assessoria Técnica especializada, que adoto com razão de decidir, **a Administração deve retificar o instrumento convocatório, quanto aos procedimentos e critérios adotados para realização da Prova de Conceito.** (...) 2.9. Ante o exposto e por tudo o mais consignado nos autos, **VOTO pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da Representação, determinando à PREFEITURA MUNICIPAL DE BIÚNA, que caso prossiga com o certame, retifique o edital de forma a: a) revisar os procedimentos e critérios adotados para realização da Prova de Conceito, fixando critérios objetivos de avaliação e exigindo apenas os**

**requisitos mínimos e indispensáveis ao atendimento das necessidades da Administração;** (TCESP - TC 23119.989.22. Tribunal Pleno – Sessão de 1.2.2023. Rel. Cons. Dimas Ramalho).

(...) 2.4. No entanto, a Prova de Conceito deve ser extraída da fase de habilitação técnica e ser realizada após a classificação das propostas, pois constitui procedimento de análise de conformidade da proposta provisoriamente classificada em primeiro lugar em relação aos requisitos exigidos no edital, nos termos do artigo 43, IV da Lei 8.666/93. **Além disso, deverá a Representada atribuir maior transparência quanto à designação dos membros da comissão julgadora da Prova de Conceito, disponibilizando o ato formal próprio no processo administrativo da contratação, garantindo acesso para consulta dos eventuais interessados. O edital deve ainda ser aprimorado de modo a consignar um tempo razoável para a realização dos testes da prova de conceito.** 2.9. Ante todo o exposto e por tudo o mais consignado nos autos, **VOTO pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da Representação e determino à PREFEITURA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM que, em eventual relançamento do certame, altere o edital de modo a: (...) 2) disponibilizar o ato formal de designação dos membros da comissão julgadora da Prova de Conceito no processo administrativo da contratação, garantindo acesso para consulta dos eventuais interessados; 3) consignar o tempo previsto para a realização dos testes da prova de conceito;** (TCESP - TC 21468.989.23. Tribunal Pleno – Sessão de 7.2.2024. Rel. Cons. Dimas Ramalho).

Desse modo, o ato convocatório carece de revisão, a fim de **(i)** indicar as funcionalidades a serem demonstradas; **(ii)** estabelecer critérios objetivos de avaliação durante a PoC; **(iii)** indicar a forma de acesso e consulta aos membros que comporão a comissão avaliadora da PoC; e **(iv)** indicar os prazos de início, duração e conclusão da PoC, bem como a forma de convocação e estrutura a ser empregada (equipamentos do Município ou próprios da licitante).

### **2.3. Falta de prazo para resposta aos pedidos de restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato**

A minuta de contrato é omissa em relação à ausência de prazo para que a Administração ofereça resposta em relação a pedidos de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, em afronta ao disposto no art. 92, inc. XI, da Lei Federal nº 14.133/21:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...)

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

Em caso análogo, a jurisprudência já se pronunciou sobre a matéria, determinando a retificação do ato convocatório, *verbis*:

(...) **O edital deve ser retificado na questão referente ao equilíbrio econômico-financeiro para inclusão de cláusula no edital estipulando o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento da equação financeira do contrato**, nos termos do artigo 92 da Lei nº 14.133/21. (...) Pelo exposto, encurto as razões e **VOTO PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO determinando que a PREFEITURA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA retifique o edital**, republicando-o para atender ao disposto na legislação vigente. (TCESP - TC 13058.989.24. Tribunal Pleno – Sessão de 31.7.2024. Rel. Cons. Antonio Roque Citadini).

**Impõe-se, portanto, a supressão da lacuna editalícia.**

#### **2.4. Exigência de motivação para a interposição de recurso**

Irregular a disposição contida no subitem 18.1 do ato convocatório, eis que requer, na hipótese de recurso e sob pena decadência, a motivação para a prática do ato:

18.1. Proferida a decisão que declarar o vencedor, o Pregoeiro informará aos licitantes, por meio de mensagem lançada no sistema, que poderão interpor recurso, no prazo de 30 (trinta) minutos, de forma imediata e **motivadamente**, por meio

eletrônico, utilizando para tanto, exclusivamente, campo próprio disponibilizado no sistema;

(...)

18.4 A falta de interposição de recurso **importará a decadência do direito de recurso** e o Pregoeiro adjudicará o objeto do certame ao vencedor na própria sessão, propondo à autoridade competente a homologação do procedimento licitatório;

Ora, com o advento da Lei Federal nº 14.133/2021, não é mais necessário que seja indicada a motivação para recorrer, conforme inteligência do art. 165, § 1º, inciso I, e § 2º do diploma legal supra.

Sobre o assunto:

(...) Em relação aos recursos administrativos, a redação do item 13.1 do instrumento convocatório excede os limites traçados no artigo 165, § 1º, inciso I, da lei disciplinadora do torneio. **Nos moldes da diretriz legal vigente, a manifestação de intenção de recorrer, nas hipóteses em questão, não precisa consignar os motivos do inconformismo, bastando tão somente declaração expressa e tempestiva (“imediatamente” – ao término da sessão pública) de interesse em apelar da eventual decisão administrativa**, sob pena de preclusão. (...) Ante o exposto, circunscrito às particulares condições, estribado nos pareceres de ATJ e MPC, **voto pela procedência parcial da representação** por Thales Aporta Catelli, **determinando-se à Prefeitura de Iporanga, em querendo retomar o Pregão Eletrônico nº 2/2024, a adoção das seguintes medidas saneadoras** em correlato edital: - **adeque a redação das condições de interposição de recurso administrativo, especificamente os itens 13.1 e 13.1.1, aos exatos termos do artigo 165, § 1º, inciso I, e § 2º, da lei disciplinadora do torneio;** (TCESP – TC 11999.989.24-7. Tribunal Pleno – Sessão de 25.9.2024. Rel. Cons. Marco Aurelio Bertaiolli).

Portanto, **a redação editalícia reclama retificação, a fim de afastar a necessidade de motivação para admissibilidade de recurso administrativo.**

## **2.5. Impropriedades de ordem técnica**

Deve ser excluído do ato convocatório a previsão constante no **item 4.19** (Atendimento e Senhas), por se tratar de um módulo de Gestão de Filas, desvinculado do objeto central.

**Item 4.2.9**, exigência de uso de banco de dados freeware, opensource e multiplataforma, vedando vínculo a fornecedor único para eliminar TCO.

Em contratações de locação de sistema (SaaS ou licença de uso), o ônus do licenciamento do banco de dados (Oracle, SQL Server, etc.) recai sobre a CONTRATADA. A Administração não deve ditar a tecnologia interna (backend), mas sim os requisitos de interoperabilidade e exportação de dados.

Exigir opensource exclui empresas que utilizam bancos corporativos robustos, ferindo o princípio da isonomia e da neutralidade tecnológica. O foco deve ser na propriedade dos dados, não na gratuidade da ferramenta.

**Item 4.2.10**, "os sistemas deverão rodar nos equipamentos disponibilizados pela Prefeitura Municipal, em qualquer sistema operacional..."

Este item obriga a hospedagem On-Premises (servidor local). Isso impede a oferta de soluções em Nuvem (Cloud Computing) verdadeira (AWS, Azure, Google), que oferecem maior segurança, redundância e disponibilidade.

Além disso, transfere a responsabilidade da infraestrutura (hardware, energia, ar-condicionado) para a Prefeitura, que muitas vezes não possui Data Center adequado, comprometendo o SLA do sistema. Soluções web modernas rodam em infraestrutura do provedor, não do cliente.

**Item 4.2.7**, funcionalidades de Backup (configurar periodicidade, automático, a quente).

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 morre junto.

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).

**Item 4.2.13**, relatórios salvos em arquivo PDF com possibilidade de assinar digitalmente.

O edital menciona "possibilidade de assinar", mas não especifica a integração com ICP-Brasil para a aplicação como um todo, nem requisitos de criptografia para armazenamento desses documentos.

**Geral / LGPD**, embora a minuta cite a LGPD, o Termo de Referência (técnico) não exige Criptografia em Trânsito (HTTPS/TLS obrigatório), Criptografia em Repouso (no banco de dados) ou WAF (Web Application Firewall). Sem essas exigências técnicas no TR, a conformidade com a LGPD citada no contrato torna-se impossível de verificar ou garantir tecnicamente.

### **III. DOS PEDIDOS**

Considerando o quanto exposto, em razão das irregularidades e ilegalidades noticiadas, requer se digne Vossa Senhoria, no exercício de seu mister:

- a) Receber a presente impugnação, e, no mérito, julgar procedentes as alegações, ensejando as devidas correções no instrumento convocatório, a fim harmonizá-lo com a legislação e jurisprudência dos Tribunais de Contas;
- b) Como consequência da suspensão, a republicação do instrumento convocatório, com a devolução dos prazos consignados em lei.

Termos em que pede deferimento.

São Paulo, 4 de dezembro de 2025.

**MIRIAM ATHIE**  
**OAB/SP nº 79.338**

**JOCIMAR RAMOS MOURA**  
**OAB/SP nº 408.328**