

À (AO) ILUSTRE PREGOEIRO(A) DO MUNICÍPIO DE MONTE ALEGRE DO SUL

REF.: PREGÃO PRESENCIAL N° 02/2026

JESSÉ ROMERO ALMEIDA, brasileiro, casado, advogado, inscrito na OAB/SP sob o n° 329.567, portador da cédula de identidade RG n° 32.786.691-3 e inscrito no CPF sob n° 343.684.518-30, com endereço profissional na Alameda Madeira n° 258, 13° Andar, Edifício Guinzza Trade Center, Alphaville, CEP: 06454-010, Barueri/SP , endereço eletrônico **jesse.romero@adv.oabsp.org.br**, vem, com base no item 6.1. do ato convocatório, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** a qual faz pelos fatos e fundamentos abaixo aduzidos:

I - DO CABIMENTO DA IMPUGNAÇÃO

Trata-se a presente de impugnação ao edital Pregão Presencial n° 02/2025, cujo objeto é a “**contratação de empresa especializada, pelo prazo de 60 (sessenta) meses, para fornecimento contínuo de licença mensal de uso de solução de sistemas de informática para Gestão Pública, em ambiente de computação em nuvem (SaaS), incluindo serviços de implantação (migração de dados e capacitação de usuários) e serviços de manutenção (legal e corretiva) e suporte técnico (remoto e presencial quando solicitado), conforme as especificações contidas no ANEXO I -Termo de Referência**”.

A ora Impugnante, imbuída em participar do referido procedimento, examinou o conteúdo do ato convocatório identificando, todavia, a existência de cláusulas com irregularidades que precisam ser sanadas a bem do interesse público e que, certamente, após a leitura das razões a seguir, serão prontamente revistas por essas respeitadas autoridades.

Decerto, inexistente interesse em criticar os trabalhos realizados por essa prestigiada entidade, mas, sim, e apenas contribuir com a melhoria do edital em referência, o qual se presta a licitar objeto de natureza importante e que possui custo bastante considerável.

Por isso, além do interesse público envolvido, devem ser analisadas as considerações abaixo formuladas, especialmente pelo fato de que seu deferimento ampliará sensivelmente a quantidade de licitantes no presente procedimento licitatório, preservando a segurança da contratação, bem como propiciando o aumento de ofertas vantajosas que trarão economia aos cofres dessa municipalidade.

II – DAS IRREGULARIDADES

II.1. Critérios de Julgamento Restritivos

As disposições técnicas constantes do Termo de Referência do edital (Anexo I) lançado pelo Município de Monte Alegre do Sul versam sobre as características pertinentes aos sistemas informatizados licitados, sendo descritas em nada menos que 120 (cento e vinte) páginas com centenas de funcionalidades dos softwares licitados e dos serviços a serem prestados pelo futuro contratado.

Nesse sentido, para fins de classificação, o item 12 do Anexo I do edital e seus subitens estabeleceram que a empresa classificada em primeiro lugar na fase de lances será submetida a uma Prova de Conceito para demonstração do cumprimento de seus softwares aos requisitos

disciplinados no Termo de Referência (Anexo I) e aos critérios do Anexo II:

“12.1. A Prova de Conceito (POC) será realizada somente após a fase de habilitação, exclusivamente com a licitante classificada em primeiro lugar e devidamente habilitada.

12.2. A POC tem por finalidade demonstrar, de forma prática, que a solução ofertada atende aos requisitos mínimos estabelecidos no Termo de Referência (Anexo I) e aos critérios objetivos definidos no ANEXO II.

(...)

12.4. Em conformidade com as diretrizes do Tribunal de Contas, para cada sistema integrante da solução foi selecionado um conjunto de requisitos essenciais ao seu funcionamento.

12.4.1. PARA A SOLUÇÃO SER CONSIDERADA ADERENTE, NO MÍNIMO 90% (NOVENTA POR CENTO) DO CONJUNTO DE REQUISITOS ESSENCIAIS DE CADA SISTEMA DEVERÁ SER ATENDIDO.”

Por consequência, ao se observar os Anexos I e II do ato convocatório e os critérios para demonstração na prova de conceito, nota-se que o ato convocatório indicou como critério de julgamento à classificação dos licitantes **a demonstração de 90% dos requisitos denominados como ESSENCIAIS. Todavia, os chamados ESSENCIAIS correspondem a mais de 1.969 (mil novecentos e sessenta e nove) funcionalidades, tornando o atendimento a estes uma tarefa praticamente impossível.**

Nobres Autoridades, a indicação de atendimento a patamares percentuais tão altos é inviável e simplesmente restringe a competição de modo assustador e nunca visto em licitações dessa natureza, sendo inclusive condenada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

No caso em apreço e o altíssimo número de funcionalidades a ser atendido destoam da prática usual do mercado fornecedor de licença de uso de sistemas de gestão pública onde atuam diversas empresas, cada qual desenvolvendo seus softwares em acordo com a legislação, porém, com recursos tecnológicos próprios e, por consequência, com características peculiares.

Isso significa, ilustres autoridades, que alguns sistemas possuem padrão único para atendimento às normas e exigências legais e, de outro lado, especificações acessórias e/ou estéticas a depender de cada empresa. No entanto, a fixação de tamanho número de itens como ESSENCIAIS torna impossível a participação de interessados.

A fixação de tais patamares percentuais para classificação na Prova de Conceito inclusive vem sendo condenada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

“Mesma sorte não guarda a imposição de atendimento, na prova de conceito, da integralidade dos itens do título “características gerais da aplicação, padrão tecnológico de segurança do sistema” e de, no mínimo, 90% (noventa por cento) dos que foram inseridos como “especificações técnicas mínimas dos módulos do sistema”. A EXIGÊNCIA MOSTRA-SE EXCESSIVA E DESTOA DAS REITERADAS DECISÕES DESTA CORTE, NO SENTIDO DE QUE DEVE SER SOLICITADA APENAS A APRESENTAÇÃO DAS FUNCIONALIDADES ESSENCIAIS À ANÁLISE DO PRODUTO OFERTADO. Destarte, imperioso que o edital estabeleça critérios objetivos para a avaliação do software, com a indicação de requisitos mínimos que deverão ser apresentados pela vencedora. (TC-021474.989.22-5 – Relator: SIDNEY ESTANISLAU BERALDO)

CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LICENÇA DE USO DE SOFTWARE PARA A SAÚDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO. PROVA DE CONCEITO. SUBJETIVIDADE NO PRAZO PARA SUA REALIZAÇÃO. ELEVADO PATAMAR DE ADERÊNCIA AO SISTEMA REQUERIDO. ME E EPP. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE REGULARIZAÇÃO A POSTERIORI DA DOCUMENTAÇÃO TRABALHISTA. HABILITAÇÃO TÉCNICA. AUSÊNCIA DE PARCELAS DE RELEVÂNCIA TÉCNICA E/OU FINANCEIRA. NOS TERMOS DO ARTIGO 67 DA LEI Nº 14.133/21. INADEQUADA FIXAÇÃO DE QUANTITATIVOS. MODELO DE PROPOSTA. NECESSÁRIA INDIVIDUALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TREINAMENTO, DATACENTER E ALOCAÇÃO DE PROFISSIONAL. AUSÊNCIA DE CLÁUSULAS RELACIONAS À LGPD. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO.

DESNECESSÁRIA MOTIVAÇÃO PRÉVIA. PARCIALMENTE PROCEDENTE.

(...) Também merece reparo o elevado grau de aderência requisitado, o qual destoa das reiteradas decisões desta Corte, no sentido de que deve ser solicitada apenas a demonstração das funcionalidades essenciais à análise do sistema ofertado. Desta forma, é necessário que o edital estabeleça critérios objetivos para a avaliação do software, com a indicação clara e precisa dos requisitos mínimos que deverão ser apresentados pela vencedora, limitando-os àqueles relevantes. (TC 012964.989.25 e 013026.989.25 – Data da Decisão: 22/10/2025 Relatoria: Sidney Estanislau Beraldo)

“2.2. A representação é parcialmente procedente. (...)

2.4. É EXCESSIVA A EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO, NA PROVA DE CONCEITO, DE 100% DOS ITENS TECNOLÓGICOS DESCRITOS NO ITEM 1 DO TERMO DE REFERÊNCIA, 80% DAS FUNCIONALIDADES, MÓDULOS OU SISTEMAS EXIGÍVEIS EM PLATAFORMA WEB E ASSIM JÁ IDENTIFICADOS NO ITEM 2 DO TERMO DE REFERÊNCIA, POR SISTEMA LICITADO, E 80% DAS DEMAIS FUNCIONALIDADES, MÓDULOS OU SISTEMAS, DESCRITAS NO ITEM 2 DO TERMO DE REFERÊNCIA. A Prefeitura deve reduzir o percentual de funcionalidades que serão apresentadas na demonstração do sistema oferecido pela vencedora aos parâmetros mínimos para verificação das condições essenciais para a prestação dos serviços, notadamente por se tratar de um objeto descrito em um extenso Termo de Referência.

(...) **2.7. Ante todo o exposto e por tudo o mais consignado nos autos, VOTO pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da representação e determino à PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCO DA ROCHA que, caso deseje prosseguir com o certame, que reformule o edital, de forma a: 1) dispor sobre o período em que as eventuais interessadas poderão realizar a visita técnica; 2) reduzir o quantitativo de funcionalidades que serão apresentadas na demonstração do sistema oferecido pela vencedora; 3) ampliar o prazo para que a detentora da melhor proposta submeta os softwares ofertados à prova de conceito e verificação de conformidade.”** (Processo: TC-014019.989.19-3)

“[...] Aqui, o alcance pretendido pelo Poder Público para a classificação de propostas atinge quase a totalidade dos requisitos técnicos mínimos estabelecidos no objeto (80%), em desacordo com a jurisprudência deste E. Tribunal. Evidente que essa imposição agrava sensivelmente as condições de participação,

porquanto apenas sociedades empresárias que já disponham de soluções previamente desenvolvidas em circunstâncias assemelhadas possam acorrer ao certame [...]” (Processo: TC-7027.989.23-5)

“No tocante à **exigência de atendimento a 80% das funcionalidades relacionadas a cada módulo, observa-se que esta E. Corte de Contas tem censurado disposições da espécie, por não guardarem a razoabilidade requerida para o caso.**” (Processo: TC 019787.989.24-3)

“Constata-se exigência de atendimento a patamares excessivos na prova de conceito. **A solicitação de atendimento a todas as funcionalidades do Anexo A e 80% daquelas mencionadas no Anexo B é dissonante das reiteradas decisões desta Corte, no sentido de que deve ser solicitada apenas a demonstração das funcionalidades essenciais à análise do sistema.**” (Processo: TC 018907.989.24)

Ementa: Licitação. Concorrência. **Licença de uso de software e serviços de informática. Excesso de especificações.** Classificação de proposta que não atende aos requisitos do edital. Ausência de planilha de custos unitários. Consequente falha na realização de pesquisa de preços. Deficiência nos mecanismos de fiscalização contratual. Aditivos reprovados. Aplicação do princípio da acessoriedade. Irregular.

1. **É vedado o excesso de especificações na prova de conceito, devendo ser testadas apenas as funcionalidades essenciais ao adimplemento do objeto.** (TC-14340/989/17; Rel. Renato Martins Costa; Data de julgamento: 16/09/2019)

Considerando-se constar do edital dezenas de especificações técnicas, das mais complexas em mais de 100 páginas, inclusive, revela-se, no mínimo, desproporcional e anticompetitivo se condicionar a classificação dos licitantes ao atendimento de 90% dos 1.969 REQUISITOS TÉCNICOS TIDOS COMO ESSENCIAIS E DESCRITOS NO ANEXO I.

E o mais grave: O EDITAL JÁ INDICA QUAIS REQUISITOS OBRIGATÓRIOS PARA CADA MÓDULO, ou seja, na realidade, o licitante pode até atender a 90% dos requisitos, mas, ainda assim será

desclassificado **JÁ QUE OS 10% PASSÍVEIS DE NÃO SEREM ATENDIDOS JÁ SE ENCONTRAM PREDETERMINADOS PELO EDITAL.**

Em síntese, **inexiste, de fato, um percentual de 90% a ser calculado para classificação do licitante,** mas, sim, 1.969 requisitos já predeterminados como obrigatórios e onde o atendimento dos percentuais fixados não será suficiente caso um dos requisitos considerados obrigatórios não seja demonstrado.

No mercado fornecedor de licença de usos de sistemas de gestão pública atuam diversas empresas, cada qual desenvolvendo seus softwares em acordo com a legislação, porém, com recursos tecnológicos próprios e, por consequência, com características próprias e peculiares. Isso significa, ilustres autoridades, que alguns sistemas possuem padrão único para atendimento às normas e exigências legais e, de outro lado, especificações acessórias e/ou estéticas a depender de cada empresa.

Veja-se decisão proferida pelo TCE-SP em caso similar, nos autos do TC-012831/989-21-5:

“(...) NO ENTANTO, ASSISTE RAZÃO À REPRESENTANTE QUANTO A IMPROPRIEDADE DA EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE 1420 DE UM TOTAL DE 1661 REQUISITOS (85,49%) referentes aos 17 módulos que compõem a solução licitada. Em se tratando de licenciamento de uso de software já desenvolvido e disponível no mercado (software “de prateleira”) e por isso mesmo, passível de ser licitado por Pregão, a EXIGÊNCIA DE ATENDIMENTO A TÃO ELEVADA QUANTIDADE DE REQUISITOS ASSEMELHA-SE À CONTRATAÇÃO DE UMA SOLUÇÃO SOB ENCOMENDA E DESTINADA AO ATENDIMENTO DE SUAS NECESSIDADES ESPECÍFICAS. Assim, deve o Edital requerer a demonstração de quantidades mínimas de funcionalidades da solução pretendida, os quais se mostrem essenciais ao atendimento de suas necessidades, assim como o estabelecimento de critérios objetivos a serem utilizados quando da avaliação dos mesmos; (...) Ante o exposto, encurto razões e voto pela procedência

parcial da representação intentada por Cleberson Correa Consultoria, determinando à Prefeitura Municipal de Paranapanema que, caso queira prosseguir com o certame: (i) reformule a disciplina relativa à demonstração dos sistemas, nos termos consignados neste voto;”

“Considera restritivo ao certame A PREVISÃO DE EXCLUSÃO DE PROPONENTES QUE DESCUMPRAM UM ÚNICO ITEM DO EXTENSO ROL DE 161 (CENTO E SESENTA E UM) ASPECTOS TÉCNICOS MENSURADOS. Outrossim, “A EXIGÊNCIA DE INÚMEROS QUESITOS NO SOFTWARE COMPELIRIA A LICITANTE A DESENVOLVER UM PROGRAMA SOMENTE PARA PARTICIPAR DO CERTAME, O QUE ONERARIA DESNECESSARIAMENTE OS POTENCIAIS INTERESSADOS, E ACABARIA POR AFASTAR AQUELES QUE POSSUÍSSEM PRODUTO SIMILAR, MAS NÃO IDÊNTICO” (fls. 3079). (...) NENHUMA DÚVIDA, AINDA, QUANTO À PRECARIEDADE DA APURAÇÃO TÉCNICA EMPREENDIDA, circunscrita, no cotejo aos 161 quesitos minuciosamente arregimentados no Anexo V do edital, à singela e imotivada rotulagem dos itens das propostas em termos de “conformidade” e “não conformidade”, na qual se escorou a desclassificação de 02 das 03 proponentes, EM EVIDENTE INQUINAÇÃO DA COMPETITIVIDADE DO CERTAME. Na esteira destas razões, não divisando necessidade de reparo em qualquer dos fundamentos invocados para desaprovação dos atos administrativos em perspectiva, **VOTO pelo desprovimento do recurso, MANTIDA A R. DECISÃO QUE DECLAROU IRREGULARES A CONCORRÊNCIA Nº 12/2007 E O DECORRENTE CONTRATO Nº 48/08 DA PREFEITURA DE CAMPINAS, COMO TAMBÉM APLICOU MULTA AO AGENTE PÚBLICO RESPONSÁVEL NO VALOR CORRESPONDENTE A 500 UFESPS.” (TC-001703/003/08 - TCE-SP – Data: 15/08/2018)**

Considerando-se que constam do edital centenas de especificações técnicas, das mais complexas inclusive, revela-se, no mínimo, desproporcional e anticompetitivo se condicionar a classificação dos licitantes ao atendimento a 90% de dezenas de requisitos técnicos para cada módulo descrito no Anexo I.

Nesse contexto, por medida de bom senso e razoabilidade, requer seja determinada a revisão do edital ora contestado, notadamente quanto

ao critério de julgamento das especificações técnicas, de molde a se inserir como critério de classificação da análise técnica dos softwares licitados os padrões mínimos a características essenciais devidamente justificadas no Termo de Referência, e possivelmente em percentuais minimamente razoáveis.

II.2. Ausência dos Nomes e da Portaria que nomeou a Comissão Técnica Responsável que irá avaliar o Objeto do Licitante detentor da Menor Oferta

O edital prevê uma fase classificatória para avaliação dos sistemas informatizados propostos pelos licitantes, a qual se dará nos termos do item 9 e subitens do Anexo I. Porém, apesar de se prever tal análise classificatória o edital foi omissivo ao não informar os nomes dos servidores que serão responsáveis pela análise classificatória, a qual teria sido designada via portaria:

“9.8. A avaliação será conduzida pelo Pregoeiro, com apoio de Comissão Técnica designada, que registrará os resultados em relatório próprio, anexado ao processo licitatório.”

Portanto, o ato convocatório prevê apenas a existência de uma comissão avaliadora, mas omite o número da portaria que supostamente a nomeou.

Com efeito, a mera menção acima não traz precisão acerca de quem comporá de fato a comissão avaliadora que verificará a conformidade dos sistemas proposta com os requisitos do Anexo I. **Quais setores municipais estão envolvidos? Quem são os chefes e quem são os diretores? Teriam estes expertise e formação técnica especializada para avaliar sistemas informatizados e centenas de funcionalidades dos softwares licitados?**

A omissão da portaria e dos respectivos nomes mostra-se algo extremamente vago e impreciso, já que os examinadores, como dito, devem deter capacidade técnica e expertise para realizar tal julgamento –

são dezenas de páginas contendo extenso rol de requisitos técnicos a serem avaliados item a item.

Dessa forma, não há como se manter o ato convocatório sem que se faça a retificação e respectiva divulgação da comissão técnica nomeada por meio de portaria e que irá atuar no certame licitatório em tal análise, até porque o exame em questão definirá o vencedor da disputa por meio da avaliação de centenas de requisitos.

II.3. Do Estudo Técnico Preliminar

Assim dispõe a Lei nº 14.133/2021 acerca da obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar – ETP e da análise de risco (matriz) na fase preparatória do certame licitatório:

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR que caracterize o interesse público envolvido;

(...)

X - A ANÁLISE DOS RISCOS que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

(...)

§ 1º O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que

lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.”

Nesse contexto, tanto o ETP (Estudo Técnico Preliminar) quanto a matriz de risco **não se encontram anexados ao edital**, bem como não restou publicado acesso aos interessados a tais documentos, os quais se mostram de extrema relevância se **CONSIDERANDO QUE O PRAZO DO AJUSTE CONTRATUAL SE ENCONTRA JÁ DEFINIDO COMO SENDO DE 60 (SESSENTA) MESES.**

Veja-se o item 2.1. do ato convocatório:

“2.1. Contratação de empresa especializada, **pelo prazo de 60 (sessenta) meses**, para fornecimento contínuo de licença mensal de uso de solução de sistemas de informática para Gestão Pública, em ambiente de computação em nuvem (SaaS), incluindo serviços de implantação (migração de dados e capacitação de usuários) e serviços de manutenção (legal e corretiva) e suporte técnico (remoto e presencial quando solicitado), conforme as especificações contidas no ANEXO I -Termo de Referência.”

E isso sem falar nos riscos que envolvem a operação de sistemas informatizados que armazenarão dados e registros de diversos entes municipais, os quais estão sujeitos a ataques cibernéticos, perdas e roubo de informações, além do risco de paralisação da gestão em caso de mau funcionamento das ferramentas. Diga-se: sem o funcionamento dos sistemas o ente público não consegue pagar seus servidores e fornecedores, bem como fica impedido de acessar sua contabilidade e controles, sem falar na perda de arrecadação.

Por essas razões, **deve ser determinada a divulgação e acesso ao ETP (Estudo Técnico Preliminar) e à matriz de risco**, elementos essenciais e determinados em lei como anexos obrigatórios à regular execução de um procedimento licitatório de tal magnitude e importância.

II.4. Da Ausência de Informações Imprescindíveis

O edital em comento, ao tratar das obrigações a serem cumpridas pelo futuro contratado, não menciona o tamanho dos bancos de dados para conversão, bem como não informa a linguagem de programação, e, ainda, deixa de fora da conversão dados de exercícios anteriores ao ano de 2017 dos sistemas **relacionados à contabilidade (Orçamento e Execução) e suas integrações (Patrimônio, almoxarifado e compras)**, o que, além de estranho já que traz a perda dos dados municipais, dificulta extremamente a elaboração da proposta comercial (vide item 7.4. do Anexo I – páginas 16/17):

“7.4. SERVIÇO DE MIGRAÇÃO DE DADOS:

7.4.1. Como os órgãos não dispõem dos dicionários de dados dos sistemas atualmente em uso, os serviços de migração deverão ser desenvolvidos por meio de engenharia reversa.

(...)

7.4.3. Todos os dados históricos dos sistemas atualmente em uso deverão ser integralmente migrados para a nova solução, garantindo que todas as informações estejam disponíveis no início da operação, no prazo máximo de 150 (cento e cinquenta) dias, sem interrupção dos serviços e sem necessidade de reinserção manual de dados já existentes.

(...)

7.4.6. O último processo de migração de dados ocorreu em 2017. As bases atualmente utilizadas possuem a seguinte ordem de grandeza e estão disponíveis para conversão em padrão SQL:

SISTEMAS	DADOS PARA CONVERSÃO
Sistema de Administração Orçamentária e Financeira, Contabilidade, Orçamento Público e Tesouraria – (PPA, LDO, LOA);	Início de coleta de dados informatizados em 2017(*) – disponíveis para conversão em um único banco de dados em padrão SQL
Sistema de Gestão de Pessoal – RH – AUDESP FASE III;	Início de coleta de dados informatizados em 2017(*) – disponíveis para conversão em um único banco de dados em padrão SQL
Sistema de Arrecadação Tributária, IPTU, ITBI, Dívida Ativa, Atendimento ao Cidadão, Protesto CDA;	Início de coleta de dados informatizados em 2017(*) – disponíveis para conversão em um único banco de dados em padrão SQL
Sistema de Escrituração de ISSQN e emissão de Nota Fiscal Eletrônica;	Início de coleta de dados informatizados em 2017(*) – disponíveis para conversão em um único banco de dados em padrão SQL
Sistema de Administração de Frotas;	Início de coleta de dados informatizados em 2017(*) – disponíveis para conversão em um único banco de dados em padrão SQL
Sistema de Administração do Patrimônio - NBCASP	Início de coleta de dados informatizados em 2017(*) – disponíveis para conversão em um único banco de dados em padrão SQL
Sistema de Administração de Almoxarifados;	Início de coleta de dados informatizados em 2017(*) – disponíveis para conversão em um único banco de dados em padrão SQL
Sistema de Administração de Compras, Licitações e Contratos - AUDESP FASE IV;	Início de coleta de dados informatizados em 2017(*) – disponíveis para conversão em um único banco de dados em padrão SQL
Sistema de Portal da Transparência Lei de Acesso à Informação;	Início de coleta de dados informatizados em 2017(*) – disponíveis para conversão em um único banco de dados em padrão SQL
Sistema de Gestão de Cemitério;	Início de coleta de dados informatizados em 2017(*) – disponíveis para conversão em um único banco de dados em padrão SQL
Sistema de Gestão de Saúde;	Início de coleta de dados informatizados em 2017(*) – disponíveis para conversão em um único banco de dados em padrão SQL

Nestes termos, primeiramente, conclui-se que o edital **não detém as informações técnicas acerca do banco de dados existente, sua arquitetura, volume de dados,** dentre outros, os quais são imprescindíveis à formulação das propostas comerciais.

Na verdade, o ato convocatório, em seu item 7.4.1. do Termo de Referência acima transcrito, **inclusive informa que não divulgará tais dados,** o que traz sigilo injustificado que dificulta o dimensionamento do objeto e oferta de proposta. E essa vem sendo a linha do Tribunal de Contas de São Paulo. É o que se depreende de decisão proferida nos autos do TC-006827.989.22-9, por meio de voto lavrado pelo e. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, transcrito, em parte, na sequência:

“[...] 2.7 Concernente aos serviços de conversão e migração de dados, ENDOSSO A MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE ESPECIALIZADA DE ATJ, NO SENTIDO DE QUE O ATO CONVOCATÓRIO CARECE DE ‘INFORMAÇÕES TÉCNICAS ACERCA DO BANCO DE DADOS EXISTENTE, SUA ARQUITETURA, VOLUME DE DADOS, ENTRE OUTROS, NECESSÁRIOS PARA A ADEQUADA FORMULAÇÃO DAS PROPOSTAS PELOS LICITANTES’. DESTARTE, NECESSÁRIO QUE A ADMINISTRAÇÃO PASSE A DISPONIBILIZAR EXPRESSAMENTE TAIS ELEMENTOS NO ATO CONVOCATÓRIO.”

O E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo se manifestou novamente a este respeito nos autos do TC-018514.989.19-3:

“9. Em relação à migração dos dados, entendemos que, MAIS UMA VEZ, ASSISTE RAZÃO AO REPRESENTANTE, POIS O EDITAL DEVE INDICAR, ALÉM DAS INFORMAÇÕES RECLAMADAS, O FORMATO DOS ARQUIVOS DE DADOS QUE SERÃO FORNECIDOS, OS CADASTROS E INFORMAÇÕES QUE SERÃO “MIGRADOS”, COM OS RESPECTIVOS VOLUMES (QUANTIDADE DE REGISTROS E TAMANHO DOS ARQUIVOS), informando ainda se o Contratante fornecerá ou não dicionário de dados, modelo entidade-relacionamento e eventuais outras informações que se acharem disponíveis. Já quanto à integração com outros sistemas pré-existentes, deve a Representada informar explicitamente quais são eles e o tipo e a finalidade da integração esperada. Assim, entendemos que a crítica é procedente.

(...)

Ante o exposto, VOTO PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO subscrita por (...), DETERMINANDO QUE A PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ SE DIGNE A REALIZAR AMPLA REVISÃO DE SEU EDITAL, COM A FINALIDADE DE:

(...)

d) ESCLARECER O FORMATO E VOLUME DE DADOS PARA CONVERSÃO, COM INFORMAÇÕES SOBRE BANCO DE DADOS, AMBIENTE OPERACIONAL E SISTEMAS;”

Diante disso, devem ser divulgadas as informações a respeito do tamanho dos bancos de dados para conversão, bem como a linguagem de programação, em consonância ao entendimento do consolidado do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Além disso, deve ser prevista a conversão dados de todos os exercícios anteriores (e não apenas a partir de 2017) aos sistemas especialmente relacionados à contabilidade (Orçamento e Execução) e suas integrações (Patrimônio, almoxarifado e compras), uma vez que a municipalidade não pode prescindir de tais registros.

II.5. Da Injustificada Realização de Pregão na Modalidade Presencial

O procedimento licitatório, ora impugnado, visa a contratação de serviços de fornecimento de sistemas de informática (software) para gestão pública, sob a modalidade Pregão Presencial.

Ocorre que, de acordo com o Parágrafo 2º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021 foi ainda mais incisiva:

“§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, ADMITIDA A UTILIZAÇÃO DA FORMA PRESENCIAL, DESDE QUE MOTIVADA, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.”

Com efeito, as licitações para a contratações de bens e serviços comuns de um modo geral não devem ser realizadas por meio de pregões presenciais, sem que existam justificativas plausíveis no aludido processo licitatório de que a utilização da forma eletrônica era inviável. **No entanto, o edital em referência NÃO APRESENTA JUSTIFICATIVA para tanto.**

Nesse contexto, nem mesmo houve a preocupação da Administração em tentar justificar a escolha da modalidade PRESENCIAL, eis que o edital não contém nenhuma justificativa para tal escolha.

Corroborando com o acima destacado, segue decisão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Acórdão nº 1037/22 – Tribunal Pleno:

REPRESENTAÇÃO – IMPRÓPRIA ESCOLHA, REITERADA E SEM ADEQUADA FUNDAMENTAÇÃO, DA MODALIDADE PRESENCIAL DE PREGÃO EM DETRIMENTO DA

MODALIDADE ELETRÔNICA – Entendimento acerca do tema já sedimentado, inclusive com julgados normativos, pelo TCE/PR – Procedência e emissão de determinação. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. 7 Acórdão nº 2956/22 – Tribunal Pleno: Representação da Lei 8.666/93 – PROCEDÊNCIA, EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS AMPARADAS EM ESTUDOS E ROBUSTOS ELEMENTOS PROBATÓRIOS DEMONSTRANDO AS VANTAGENS DA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO EM LOTE ÚNICO E DA INJUSTIFICADA ESCOLHA DA MODALIDADE PRESENCIAL DE PREGÃO (EM DETRIMENTO DA MODALIDADE ELETRÔNICA) – Expedição de determinação e aplicação de multa administrativa. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Magalhães.

Assim, o objeto do certame em epígrafe refere-se a bens e serviços comuns, pois, foi perfeitamente definido pelo instrumento convocatório, com padrões de desempenho e qualidade definidos, vez que, há descrição das qualificações técnicas dos sistemas.

Portanto, é manifesta a necessidade de se viabilizar a realização da licitação do certame por meio de pregão eletrônico, uma vez que os participantes situados em outros Estados ou municípios, **simplesmente, encontram-se impedidos ou inviabilizados de estarem presencialmente na sede da Prefeitura de Monte Alegre do Sul na data aprazada.**

A realização de certames na modalidade presencial prejudica neste caso o caráter competitivo da disputa, o que pode resultar em potenciais contratações desfavoráveis ao interesse da administração pública. Outro benefício oferecido pelo pregão eletrônico é a impessoalidade do procedimento, visto que os competidores participam do pregão de forma anônima, sendo identificado apenas o vencedor do certame, após o encerramento da disputa de lances, já na fase de habilitação da sessão pública digital. Dessa forma, diminui consideravelmente o risco de haver conluio entre os licitantes, prática comprovadamente prejudicial ao interesse público.

Por fim, a modalidade eletrônica oferece mais transparência e segurança, pois a maior parte dos atos da licitação é registrada automaticamente pelo sistema, o que elimina possíveis perdas que comumente ocorrem quando da transcrição de atas de sessões presenciais. Com isso, é possível aos órgãos de fiscalização e à própria sociedade a análise da íntegra do histórico das disputas, fomentando, assim, os controles externo e social sobre os gastos públicos.

Quando utilizados os pregões eletrônicos inexistem restrições de participação para empresas de outras unidades federativas. Assim, o uso do pregão eletrônico tem o condão de prestigiar, em particular, o princípio constitucional da isonomia, bem como privilegiar a busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

O aumento de competitividade decorre, dentre outros fatores, da redução dos custos para participação na licitação, pois a oferta de propostas em certames licitatórios presenciais impõe uma série de gastos e dificuldades para os licitantes sediados em outras localidades. Por outro lado, quando utilizados os pregões eletrônicos, não existem tais restrições para empresas de outras unidades federativas. Assim, o uso do pregão eletrônico tem o condão de prestigiar, em particular, o princípio constitucional da isonomia, bem como privilegiar a busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Outra desvantagem das licitações presenciais refere-se à lentidão do certame. Dependendo do número de itens a serem comprados, a sessão pode demorar bastante, o que desaconselharia o uso de licitação presencial. Também não é menos relevante o tempo necessário para o credenciamento de licitantes nos pregões presenciais, assim como o registro manual dos lances ofertados e a necessidade de lavratura de ata da sessão.

Quando adotada a modalidade eletrônica, os procedimentos de credenciamento, elaboração da ata e registro dos lances são automatizados, trazendo significativa economia no prazo de processamento da licitação, bem como a eliminação de potenciais erros pelo pregoeiro.

Em suma, além dos riscos de cartelização entre os potenciais licitantes, os certames presenciais aumentam os custos tanto da Administração com o processamento do certame quanto dos particulares para apresentação de suas propostas.

Outro aspecto do pregão eletrônico a ser destacado é que este possibilita maior transparência e controle social da contratação, pois todos os documentos e procedimentos da licitação podem ser disponibilizados para consulta na internet.

Nesse sentido, a justificativa para eventual uso do pregão presencial deve ser produzida de forma muito cuidadosa, observando que inviabilidade não se confunde com inconveniência ou com mero inconformismo da Administração. Não há espaço para opção discricionária entre o pregão eletrônico e o presencial quando é viável sua realização da forma eletrônica.

E por tudo isso, esse Município deve promover a presente licitação por meio de Pregão Eletrônico, como medida de prudência, bom senso e respeito às normas vigentes ou que então sejam apresentadas justificativas para que o certame seja realizado pela forma presencial.

III - DO PEDIDO

Por todo o exposto e diante das justificativas aqui apontadas, bem como cientes da seriedade desse prestigiada Prefeitura, **REQUER SEJA A PRESENTE IMPUGNAÇÃO JULGADA PROCEDENTE,** em respeito à

legalidade e, principalmente visando a tão almejada ampliação da competitividade para seleção da proposta mais vantajosa.

Pede deferimento.

Barueri (SP), 23 de março de 2026.

JESSÉ ROMERO ALMEIDA
OAB/SP N° 329.567