

ILMA SR.^a PREGOEIRA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE MANGARATIBA

Ref.: Pregão Eletrônico nº 018/2026

LICITARTE CONSULTORIA E ASSESSORIA EM LICITAÇÕES LTDA, inscrita no CNPJ nº 48.370.314/0001-02, com sede na Alameda do Livramento, nº 77, bairro São Benedito, Nova Iguaçu/RJ, CEP 26.022-590, por intermédio de seu representante legal infra-assinado, vem, respeitosamente, perante V.S.^a, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** do pregão eletrônico em epígrafe, com fundamento no art. 164¹ da Lei nº 14.133/2021, em razão dos apontamentos detalhadamente expostos nos tópicos anteriores.

I. TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, observa-se que o item 20.1 do Edital estabelece o prazo para apresentação de impugnação até 03 (três) dias úteis anteriores à data designada para a abertura do certame, nos seguintes termos:

¹ Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

20.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, **devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.** (g.n)

Considerando que a sessão pública se encontra designada para o dia 01 de julho de 2026, verifica-se que o prazo final para apresentação de impugnação se encerra em **26 de junho de 2026**, correspondente ao terceiro dia útil anterior à realização do certame.

II. **FATOS**

Trata-se de licitação promovida pelo Município de Mangaratiba/RJ, por meio do Pregão Eletrônico nº 018/2026, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para o fornecimento de solução integrada em Sistemas de Gestão Pública (SGP), incluindo serviços de conversão e migração de dados, implantação, treinamento, concessão de licença temporária de uso de software, manutenção corretiva, manutenção legal, suporte técnico, hospedagem em nuvem (data center), customizações e integrações, abrangendo as áreas de gestão financeira e administrativa, pelo período de 05 (cinco) anos, podendo ser prorrogado por até 10 (dez) anos, conforme disposto na Lei nº 14.133/2021.

Considerando a complexidade e a relevância do objeto licitado, a Impugnante realizou análise detalhada do Edital e de seus anexos, oportunidade em que identificou diversas inconsistências relacionadas ao planejamento da contratação, à modelagem econômico-financeira, à pesquisa de preços, aos critérios de qualificação técnica e às regras de execução contratual.



Em razão disso, foi apresentada tempestivamente impugnação administrativa, requerendo a revisão dos pontos que poderiam comprometer a ampla competitividade, a segurança jurídica do procedimento e a futura execução contratual.

Posteriormente, a Administração promoveu a republicação do Edital, redesignando a sessão pública para o dia **01 de julho de 2026** e promovendo algumas alterações no instrumento convocatório.

É importante registrar que parte dos apontamentos anteriormente apresentados foi objeto de revisão, especialmente no que se refere ao critério de julgamento e à disponibilização da planilha estimativa, demonstrando a preocupação da Administração em aperfeiçoar o procedimento licitatório.

Todavia, diversos pontos relevantes permaneceram sem o devido saneamento, destacando-se, entre outros:

- divergências entre o prazo de vigência contratual e o período considerado para formação do orçamento estimado;
- inconsistências na pesquisa de preços e na metodologia utilizada para composição do valor estimado da contratação;
- contradições entre o Edital, o Termo de Referência, o Estudo Técnico Preliminar, a planilha estimativa e a minuta contratual;
- divergências quanto às regras de reajuste e de subcontratação;



- ausência de critérios objetivos relacionados às horas técnicas de customização e integração;
- inconsistências nos requisitos de qualificação técnica.

Além disso, a nova versão do Edital promoveu alterações significativas na disciplina da **Prova de Conceito (POC)**. Embora algumas modificações representem avanços em relação ao texto originalmente publicado, permanecem disposições que restringem indevidamente a competitividade, carecem de critérios objetivos de avaliação e podem comprometer a transparência e a isonomia durante a fase de demonstração da solução ofertada.

Soma-se a isso a permanência de exigências relacionadas a requisitos não funcionais sem a devida clareza, mensuração ou vinculação direta ao objeto contratado, bem como a inclusão de obrigações e exigências que sequer foram previstas na obrigação contratual, criando insegurança jurídica e potencial desequilíbrio na execução do contrato, circunstâncias que serão detalhadamente abordadas nos tópicos próprios desta impugnação.

As inconsistências remanescentes não se limitam a meras questões formais, possuindo potencial para comprometer a adequada elaboração das propostas, dificultar a comparação objetiva entre os licitantes, gerar insegurança quanto à composição dos preços e à alocação dos riscos contratuais, além de impactar diretamente a futura execução do objeto.



Dessa forma, considerando que permanecem questões relevantes passíveis de correção antes da realização da sessão pública, apresenta-se a presente impugnação, a fim de oportunizar à Administração o reexame dos pontos adiante expostos e a adoção das medidas necessárias ao aperfeiçoamento do instrumento convocatório, em observância aos princípios da legalidade, da competitividade, da isonomia, da segurança jurídica e da seleção da proposta mais vantajosa.

III. DA NECESSIDADE DE REVISÃO DOS PONTOS REMANESCENTES DO EDITAL

Conforme demonstrado nos fatos, a republicação do Edital do Pregão Eletrônico nº 018/2026 representou importante avanço ao promover ajustes em parte dos apontamentos anteriormente apresentados. Contudo, a análise da nova versão do instrumento convocatório evidencia que ainda permanecem inconsistências materiais que recomendam sua revisão antes da realização da sessão pública.

Não se trata de questionamentos pontuais ou da interpretação isolada de determinadas cláusulas. As inconsistências identificadas decorrem da análise conjunta do Edital, do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência, da planilha estimativa e da minuta contratual, documentos que, por força da própria fase preparatória prevista na Lei nº 14.133/2021, devem guardar coerência entre si e fornecer aos licitantes parâmetros claros, objetivos e suficientes para a elaboração de propostas.



Embora alguns pontos tenham sido adequados, permanecem, entre outros, aspectos relacionados à compatibilização do orçamento estimado com a vigência contratual, à metodologia adotada na pesquisa de preços, às regras de reajuste, à subcontratação, aos requisitos de qualificação técnica, à definição das horas destinadas às customizações e integrações, bem como à disciplina da Prova de Conceito.

No que se refere à Prova de Conceito, inclusive, a republicação do Edital promoveu alterações substanciais em relação à versão originalmente divulgada. Entretanto, as novas disposições introduzidas passaram a estabelecer requisitos e critérios que ainda demandam aperfeiçoamento, seja pela ausência de parâmetros objetivos de avaliação, seja pela inclusão de exigências não funcionais e de obrigações que não encontram correspondência na futura execução contratual. Tais circunstâncias podem gerar interpretações divergentes durante a fase de demonstração da solução, comprometendo a isonomia entre os licitantes e a objetividade do julgamento.

É importante destacar que o objeto da presente licitação não se limita ao simples fornecimento de licenças de software. Trata-se da contratação de solução estruturante de gestão pública, envolvendo migração e saneamento de bases de dados, implantação, parametrização, integrações com sistemas externos, hospedagem em nuvem, suporte técnico especializado, manutenção evolutiva e legal, além de serviços contínuos indispensáveis ao funcionamento da Administração Municipal.

Em contratações dessa natureza, a coerência entre todos os documentos que compõem a fase preparatória constitui requisito



indispensável para assegurar a correta definição do objeto, a adequada formação dos preços, a comparabilidade das propostas, a justa distribuição dos riscos contratuais e a fiscalização da futura execução.

Assim, a revisão dos pontos remanescentes ora apontados não representa mera formalidade ou atraso injustificado ao procedimento licitatório. Ao contrário, constitui medida preventiva destinada a conferir maior segurança jurídica ao certame, ampliar a competitividade, evitar interpretações conflitantes durante a execução contratual e assegurar que a contratação seja realizada sobre bases técnicas, econômicas e operacionais claras, objetivas e compatíveis entre si.

É justamente com esse propósito que os tópicos a seguir demonstram, de forma individualizada, as inconsistências que permanecem no instrumento convocatório, indicando, sempre que possível, as adequações que poderão contribuir para o aperfeiçoamento do Edital e de seus anexos.

IV. MODELO DE NÍVEIS DE SERVIÇO E DA NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DOS CRITÉRIOS DE AFERIÇÃO E REMUNERAÇÃO

Inicialmente, cumpre destacar que a contratação em exame não se limita à disponibilização de ferramenta tecnológica acessória ou de uso eventual. O objeto envolve a implantação e a sustentação continuada de solução integrada destinada a suportar rotinas financeiras, orçamentárias, contábeis, patrimoniais, administrativas, de licitações, contratos, recursos



humanos, folha de pagamento, e-Social, transparência, gestão previdenciária, hospedagem em nuvem, integrações e atendimento a múltiplas entidades vinculadas ao Município.

Nesse contexto, os níveis de serviço não constituem simples mecanismo acessório de fiscalização ou cláusula secundária de penalidade. São eles que definem, na prática, qual grau de disponibilidade a solução deverá assegurar, como serão identificadas as falhas, quais eventos afetarão a remuneração da contratada e em que circunstâncias a r. Administração poderá considerar que o serviço foi adequadamente prestado.

Por essa razão, o modelo de níveis de serviço deveria apresentar metas coerentes, critérios de aferição objetivos, fonte de dados definida, regras claras de medição, parâmetros de pagamento e penalidades tecnicamente compatíveis com a criticidade dos módulos abrangidos pelo objeto.

No presente caso, contudo, verifica-se que o Termo de Referência contempla parâmetros distintos para a disponibilidade da solução, sem esclarecer de forma objetiva qual deles deverá prevalecer para fins de execução contratual, fiscalização, pagamento e eventual responsabilização da futura contratada.

O item 4.1.1, alínea “a”, exige que a solução apresente alta disponibilidade, com SLA mínimo de 99,9% (noventa e nove vírgula nove por cento). Todavia, no quadro de indicadores previsto no item 4.3.8, o indicador DISP-01, relativo à disponibilidade do sistema, fixa meta mensal de apenas 95% (noventa e cinco por cento).



As duas metas não são equivalentes e conduzem a padrões distintos de disponibilidade da solução.

A disponibilidade de 99,9% admite, em um mês de 30 (trinta) dias, indisponibilidade aproximada de 43 (quarenta e três) minutos. Já a meta mensal de 95% admite até 36 (trinta e seis) horas de indisponibilidade no mesmo período.

Não se trata de diferença meramente numérica. Cada índice pressupõe estrutura operacional inteiramente distinta. A exigência de disponibilidade de 99,9% demanda ambiente com redundância, contingência, monitoramento contínuo, mecanismos de recuperação, capacidade de resposta a incidentes, infraestrutura compatível com alta disponibilidade e equipe técnica apta a atuar diante de eventos críticos. A meta de 95%, por sua vez, admite período de indisponibilidade incompatível com a natureza dos serviços que a solução deverá sustentar.

A coexistência desses parâmetros pode ser observada, por exemplo, em situação ordinária de execução.

Imagine-se que, no último dia útil do mês, a solução permaneça indisponível durante 10 (dez) horas. Trata-se de período em que a r. Administração pode necessitar processar folha de pagamento, transmitir eventos ao e-Social, emitir arquivos bancários, registrar empenhos, liquidar despesas, gerar ordens de pagamento, consolidar informações contábeis, operar módulos de tesouraria, patrimônio, licitações, contratos e gestão previdenciária.



Em um mês de 30 (trinta) dias, a indisponibilidade de 10 (dez) horas corresponderia a disponibilidade aproximada de 98,61% (noventa e oito vírgula sessenta e um por cento).

Sob a exigência geral de 99,9% estabelecida no item 4.1.1, alínea “a”, haveria falha relevante na prestação do serviço, pois a indisponibilidade ultrapassaria, em muitas horas, a tolerância mensal correspondente ao nível exigido pela própria r. Administração.

Entretanto, sob o indicador DISP-01, previsto no item 4.3.8, a mesma ocorrência seria considerada compatível com a meta mensal de 95% (noventa e cinco por cento).

Ou seja, a solução poderia deixar de funcionar durante 10 (dez) horas em data crítica para as rotinas municipais e, ainda assim, ser considerada regular pelo principal indicador específico de disponibilidade previsto no Termo de Referência.

Essa divergência também produz reflexos diretos sobre a remuneração da futura contratada.

Nos termos dos itens 4.3.8.4 e 4.3.8.5, o SLA global corresponderá à soma dos pesos dos indicadores que atingirem a meta mínima, sendo devida fatura integral sempre que o resultado alcançar 80% (oitenta por cento).

O indicador DISP-01 possui peso de 20% (vinte por



cento) no SLA global. Assim, ainda que a r. Administração considere que determinada indisponibilidade contrariou a exigência geral de 99,9%, a contratada poderá invocar o cumprimento da meta específica de 95% prevista no quadro de indicadores. E, caso os demais indicadores sejam considerados atingidos, o modelo admite a preservação do SLA global em patamar suficiente para pagamento integral da fatura mensal.

Da forma como atualmente redigido, o Edital não permite identificar com a segurança necessária se a indisponibilidade relevante deverá gerar glosa, multa, redução da remuneração, processo sancionatório ou nenhuma consequência financeira, pois cada uma das cláusulas aponta para resultado distinto.

A necessidade de aperfeiçoamento torna-se ainda mais evidente porque a metodologia de aferição dos indicadores ainda não se encontra suficientemente detalhada e compatibilizada ao longo do Termo de Referência.

O item 4.3.8.2 estabelece que todos os dados deverão ser coletados por ferramentas automáticas de registro de chamados. Contudo, o indicador RESP-02 prevê que o tempo médio de resposta web/API será aferido por ferramenta de APM, isto é, ferramenta própria de monitoramento de desempenho de aplicações.

A disponibilidade do sistema tampouco pode ser apurada exclusivamente por registros de chamados. Sua medição depende de monitoramento de infraestrutura, aplicações, banco de dados, conectividade,



APIs, serviços em nuvem, filas de processamento e integrações externas.

O Termo de Referência também não esclarece qual será a ferramenta oficial de monitoramento, quais domínios, módulos, APIs e componentes serão considerados na aferição, qual será o intervalo de coleta, como serão tratadas janelas de manutenção, indisponibilidades programadas, falhas de conectividade atribuíveis à r. Administração, indisponibilidades de plataformas externas, incidentes de segurança ou divergências entre os dados produzidos pela contratada e aqueles analisados pela fiscalização contratual.

Também não se identificou previsão específica de limite máximo de indisponibilidade contínua, nem tratamento específico para falhas ocorridas em períodos críticos, tais como fechamento de folha, transmissão de obrigações fiscais e previdenciárias, remessas bancárias, prestação de contas ou encerramento de competência contábil.

Situação semelhante é observada nos demais indicadores previstos no modelo de SLA.

O indicador CHAM-04 estabelece meta mínima de 80% (oitenta por cento) para a relação entre chamados abertos e encerrados no mês, mas apresenta fórmula sem operação matemática identificável, limitando-se à expressão “Chamados Abertos x fechados no mês”. Não é possível identificar, a partir da redação atualmente constante do Edital, qual cálculo deverá ser realizado, como serão tratados chamados reabertos, solicitações transferidas entre equipes, pendências atribuíveis à r. Administração ou ocorrências que ultrapassem o período mensal de referência.



O indicador CONF-05 prevê adequação legal em 30 (trinta) dias, com meta de 80% (oitenta por cento), mas não define o universo de alterações normativas abrangidas, o marco inicial de contagem do prazo, a classificação das demandas, a distinção entre mera parametrização e desenvolvimento de funcionalidade, nem o método que permitirá aferir o percentual de atendimento exigido.

O indicador SEGH-05 estabelece multa fixa de 5% (cinco por cento) do valor mensal por incidente crítico de segurança, sem definir o que será considerado incidente crítico, qual metodologia classificará a gravidade do evento, qual ferramenta registrará a ocorrência, quem realizará a análise técnica ou como serão tratados incidentes decorrentes de credenciais, redes, equipamentos, acessos ou configurações sob responsabilidade da própria r. Administração.

Por fim, o item 4.3.8.9 determina que as penalidades previstas no quadro não substituem outras sanções contratuais previstas na Lei nº 14.133/2021. Entretanto, não há qualquer regra sobre a cumulação entre multa específica por indicador, glosa de pagamento, eventual redução de SLA global, multa proporcional prevista no item 4.3.8.5 e sanções administrativas decorrentes da mesma ocorrência.

Da forma como estruturado o instrumento convocatório, não é possível identificar com clareza, se uma única falha poderá resultar, simultaneamente, em redução de indicador, perda de pontuação no SLA, multa específica, glosa financeira e instauração de processo sancionatório.



Em termos práticos, os licitantes não conseguem identificar com segurança qual nível de disponibilidade efetivamente deverão assegurar, qual infraestrutura deverão disponibilizar, quais eventos serão considerados falhas imputáveis, como tais ocorrências serão medidas, qual prova técnica será aceita pela fiscalização e qual impacto econômico decorrerá de eventual indisponibilidade ou degradação de desempenho.

Cada empresa poderá estruturar sua proposta com premissas próprias de redundância, contingência, suporte, monitoramento, ferramentas de APM, atendimento a incidentes e provisionamento de riscos. A consequência é a apresentação de ofertas globais aparentemente comparáveis, mas fundadas em compromissos técnicos e econômicos distintos.

A coexistência desses parâmetros evidencia que o modelo ainda comporta aperfeiçoamentos quanto à compatibilização dos indicadores, aos mecanismos de aferição e aos reflexos financeiros decorrentes do eventual descumprimento das metas estabelecidas.

Como consequência, questões que deveriam estar previamente definidas ainda na fase de planejamento acabam sendo transferidas para a execução contratual, como a definição do nível de disponibilidade efetivamente exigido, a metodologia de aferição, os eventos passíveis de exclusão da medição, a validação das métricas, os reflexos financeiros decorrentes de cada ocorrência e as hipóteses em que a Administração poderá considerar o serviço satisfatoriamente prestado.



Em contratação destinada à sustentação de sistemas essenciais à gestão pública, a permanência dessas indefinições pode dificultar a adequada fiscalização contratual, a mensuração objetiva do desempenho da solução e a própria previsibilidade da futura execução, aspectos que recomendam o aperfeiçoamento do modelo antes da realização da sessão pública.

Tal cenário pode gerar dificuldades na fiscalização contratual e na aferição da efetiva disponibilidade da solução. Além disso, pode resultar na realização de desembolsos por serviços que, embora formalmente enquadrados nos indicadores previstos, não assegurem a continuidade efetiva das atividades financeiras, contábeis, administrativas, previdenciárias e de pessoal que justificam a contratação.

Diante desse cenário, entende a Impugnante que o modelo de níveis de serviço previsto no instrumento convocatório merece nova revisão pela Administração antes da realização da sessão pública. Embora a nova versão do Edital tenha promovido importantes avanços, permanecem aspectos que podem ser aperfeiçoados quanto à definição do padrão de disponibilidade efetivamente exigido, à metodologia de aferição das falhas, aos critérios de aceite, aos reflexos financeiros decorrentes do eventual descumprimento dos indicadores e aos limites de responsabilização da futura contratada.

A adoção desses ajustes contribuirá para conferir maior objetividade ao modelo de fiscalização, segurança jurídica às partes e previsibilidade à futura execução contratual, permitindo que todos os licitantes formulem suas propostas com base em critérios uniformes e previamente



definidos, em benefício da própria Administração e da adequada prestação dos serviços pretendidos.

V. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE O PRAZO CONTRATUAL, O VALOR MÁXIMO DIVULGADO E A ESTRUTURA ECONÔMICO-FINANCEIRA DA CONTRATAÇÃO

O primeiro ponto que merece revisão no edital remarcado refere-se à compatibilização entre o prazo efetivo da contratação, os quantitativos previstos para os serviços continuados e o valor máximo divulgado como critério de aceitabilidade das propostas.

Nos termos do item 5.1 do Edital, o valor total estimado para o objeto foi fixado em R\$ 6.511.433,33 (seis milhões, quinhentos e onze mil, quatrocentos e trinta e três reais e trinta e três centavos), expressamente vinculado ao período de 36 (trinta e seis) meses, vejamos:

5.1. O valor total estimado para **36 meses**, pela Administração, através da pesquisa de mercadorealizada pela Superintendência de Compras, para o objeto deste Pregão, foi R\$ 6.511.433,33 (seis milhões quinhentos e onze mil quatrocentos e trinta e três reais e trinta e três centavos), conforme o CRITERIO DE ACEITABILIDADE, anexo a este edital, acima do qual, as propostas estarão desclassificadas, em conformidade com a Lei Federal nº 14133/2021 e suas alterações;

Ocorre que o próprio Termo de Referência estabelece que a contratação terá vigência de 60 (sessenta) meses, contados da emissão da



Autorização de Início dos Serviços, admitida a prorrogação até o limite legal de 10 (dez) anos, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021:

OBJETO: Contratação de empresa especializada para o fornecimento de solução integrada em Sistemas de Gestão Pública (SGP), incluindo os serviços de conversão e migração de dados, implantação, treinamento, concessão de licença temporária de uso de software, manutenção corretiva, manutenção legal, suporte técnico, hospedagem em nuvem (data center), bem como customizações e integrações, abrangendo as áreas de gestão financeira e administrativa, **pelo período de 5 (cinco) anos**, podendo ser prorrogado por até 10 (dez) anos, conforme disposto na Lei nº 14.133/2021.

A divergência, contudo, não se restringe ao prazo de vigência contratual. O Estudo Técnico Preliminar indica que a contratação foi dimensionada para 60 (sessenta) meses, enquanto a planilha de quantitativos prevê, para os serviços de licenciamento, manutenção, suporte técnico, sustentação e hospedagem em nuvem, unidades mensais igualmente estruturadas para esse mesmo período.

5.8. Custo Total projetado para cada solução dos serviços

Fonte	Custo Total Projetado (considerando o período de vigência do contrato a ser firmado)		
	local	Período de vigência do contrato	Preço Global Projetado 60 meses
Fonte 1	Paraty - RJ	60 meses	R\$ 14.500.000,00
Fonte 2	Angra dos Reis - RJ	60 meses	R\$ 8.207.972,81
Fonte 3	Teresópolis - RJ	60 meses	R\$ 16.499.995,00



Em outras palavras, a Administração estabeleceu vigência contratual de 60 (sessenta) meses, dimensionou os serviços continuados para esse mesmo período, mas fixou o valor máximo de aceitabilidade das propostas com referência expressa a 36 (trinta e seis) meses.

Da forma como estruturado o instrumento convocatório, não é possível identificar, com a segurança necessária, se o valor máximo de R\$ 6.511.433,33 corresponde à integralidade da vigência contratual de 60 (sessenta) meses, apenas aos primeiros 36 (trinta e seis) meses ou se foi adotada metodologia diversa de composição do orçamento, a qual não se encontra suficientemente demonstrada nos documentos que integram a fase preparatória.

Essa indefinição possui reflexos diretos na elaboração das propostas. Caso o valor global deva contemplar toda a vigência contratual, o critério de aceitabilidade divulgado aparenta não guardar correspondência com o prazo e com os quantitativos previstos para os serviços continuados. Por outro lado, caso o valor estimado tenha sido calculado apenas para os primeiros 36 (trinta e seis) meses, o Edital não esclarece de que forma serão remunerados os 24 (vinte e quatro) meses remanescentes, tampouco como se dará a execução dos serviços cuja própria planilha foi estruturada para 60 (sessenta) meses.

A necessidade de revisão torna-se ainda mais evidente quando se observa que o próprio Estudo Técnico Preliminar prevê que a implantação de cada módulo poderá demandar até 3 (três) meses, abrangendo atividades de configuração, parametrização, migração de dados legados, testes, homologações e validações pelos usuários. Em sentido diverso, o Termo de



Referência estabelece prazo máximo de 15 (quinze) dias consecutivos para execução desses serviços, contado da emissão da Autorização de Início e do recebimento das informações necessárias à migração.

Também não se identificou definição objetiva acerca do marco inicial de remuneração dos serviços de sustentação, licenciamento, suporte técnico e hospedagem em nuvem. A planilha prevê, simultaneamente, parcelas destinadas à implantação por três meses e serviços continuados estruturados para sessenta meses, sem esclarecer se haverá incidência concomitante dessas parcelas nos meses iniciais da contratação, nem de que forma será considerado o efetivo início da disponibilidade operacional dos módulos.

Esses aspectos possuem repercussão direta na previsibilidade da execução contratual e na elaboração das propostas, uma vez que transferem aos licitantes definições que poderiam ser previamente esclarecidas no próprio instrumento convocatório.

Além disso, evidenciam a necessidade de compatibilização entre as premissas temporais, técnicas e econômico-financeiras que estruturam a contratação. Em procedimento destinado à implantação e sustentação de sistemas estruturantes de gestão pública, mostra-se recomendável que todos os documentos da fase preparatória adotem critérios uniformes quanto à vigência, ao orçamento estimado, aos quantitativos e às condições de remuneração, permitindo aos licitantes identificar, com precisão, as regras que orientarão a formulação das propostas e a futura execução contratual.



Diante desse cenário, entende a Impugnante que o Edital merece nova revisão quanto à compatibilização entre o prazo contratual, o valor máximo estimado, os quantitativos previstos e a metodologia utilizada para formação do orçamento da contratação, de modo a conferir maior clareza, segurança jurídica e previsibilidade à futura execução contratual, em benefício da própria Administração e da adequada formulação das propostas pelos licitantes.

VI. PESQUISA DE PREÇOS E DA NECESSIDADE DE MAIOR CLAREZA NA METODOLOGIA DE FORMAÇÃO DO ORÇAMENTO ESTIMADO

A divergência anteriormente apontada quanto ao prazo da contratação também repercute na pesquisa de preços e na formação do orçamento estimado, uma vez que os documentos da fase preparatória adotam metodologias que não se mostram plenamente compatibilizadas entre si.

Além da divergência entre a vigência contratual e o valor máximo divulgado, verifica-se que a própria metodologia empregada para formação do orçamento estimado também demanda esclarecimentos adicionais.

No item destinado à estimativa do valor da contratação, o ETP informa que foram identificadas cinco contratações de referência. Contudo, a tabela efetivamente apresentada contém apenas três fontes: Município de Paraty/RJ, Município de Angra dos Reis/RJ e Município de Teresópolis/RJ.

Essa divergência vai além de mera impropriedade formal, pois dificulta a compreensão da metodologia utilizada para formação do



orçamento estimado. A r. Administração afirma ter considerado cinco contratações, mas mantém fora do escrutínio os elementos indispensáveis à análise de duas delas, sem indicação de seus respectivos órgãos, objetos, valores, prazos de vigência, quantitativos, módulos abrangidos ou critérios de aderência ao objeto pretendido pelo Município de Mangaratiba.

Esse aspecto merece especial atenção porque o próprio ETP informa que os valores foram consolidados pelo critério da mediana. Em um conjunto de cinco referências, a mediana corresponde ao terceiro valor após a ordenação dos dados. Em um conjunto de três referências, por sua vez, corresponde ao segundo valor.

Assim, sem a identificação dos dois valores remanescentes, não é possível verificar se o montante de R\$ 14.500.000,00 efetivamente representa a mediana das cinco contratações declaradas ou se corresponde apenas ao valor intermediário das três referências disponibilizadas no ETP.

Com base exclusivamente nos três valores apresentados, quais sejam, R\$ 8.207.972,81, R\$ 14.500.000,00 e R\$ 16.499.995,00, o ETP conclui que o valor global projetado para a contratação pelo período de 60 (sessenta) meses seria de R\$ 14.500.000,00.

A utilização da mediana, em si, não representa irregularidade. A r. Administração poderia adotar média aritmética, mediana ou outro critério tecnicamente justificável. Contudo, qualquer método estatístico pressupõe universo amostral identificável, fontes verificáveis e demonstração de



que as referências selecionadas apresentam aderência mínima ao escopo efetivamente licitado.

No presente caso, não se demonstrou se as contratações utilizadas como parâmetro abrangiam implantação integral da solução, conversão e migração de dados legados, treinamento, licenciamento, manutenção corretiva e legal, suporte técnico, hospedagem em nuvem, integrações, customizações e atendimento simultâneo a múltiplas entidades municipais.

Essa distinção possui impacto concreto na composição do preço. Uma contratação pode envolver apenas a continuidade de licenciamento e suporte de módulos já implantados, com dados previamente convertidos, regras de negócio já parametrizadas, estrutura tecnológica estabilizada e reduzida necessidade de atendimento presencial ou desenvolvimento de funcionalidades adicionais.

Outra contratação, porém, pode exigir implantação integral do ambiente, mapeamento de processos, saneamento e migração de bases de dados, configuração de regras de negócio, treinamento de usuários, homologação de módulos, integrações com plataformas externas, hospedagem em nuvem, suporte continuado, manutenção legal e disponibilização de banco de horas para customizações e novas funcionalidades.

Essas condições não possuem o mesmo custo operacional, técnico e financeiro. Os serviços de implantação, conversão, migração e treinamento representam parcelas específicas de mobilização inicial. O licenciamento, a sustentação, o suporte e a hospedagem constituem custos



recorrentes. Já as integrações, customizações e horas técnicas variam conforme o número de entidades atendidas, a diversidade de sistemas legados, o grau de maturidade tecnológica, a complexidade das regras de negócio e as obrigações legais incidentes sobre cada módulo.

No caso concreto, o objeto envolve não apenas a Prefeitura Municipal, mas também os Fundos Municipais, a CONECTA, a Câmara Municipal e o Instituto de Previdência. A estrutura estimativa contempla módulos financeiros, administrativos, previdenciários, de pessoal, licitações, contratos, patrimônio, almoxarifado, transparência, protocolo, hospedagem e integrações, além de 1.000 (mil) horas técnicas destinadas a customizações e desenvolvimento de novas funcionalidades.

Nessas circunstâncias, mostra-se recomendável que o processo contenha elementos que demonstrem a compatibilidade entre os objetos utilizados como referência, a indicação de valores globais extraídos de contratações celebradas por outros Municípios. Era indispensável demonstrar a compatibilidade entre os objetos utilizados como referência, os módulos abrangidos, as entidades atendidas, os quantitativos de usuários, os serviços de implantação, os níveis de suporte, a estrutura de hospedagem, as integrações exigidas e as horas técnicas previstas.

A necessidade de esclarecimento torna-se ainda mais evidente porque a r. Administração adotou, paralelamente, metodologia distinta na planilha de valores estimativos que integra o edital. Referida planilha apresenta a composição dos preços unitários e totais por item, alcançando o valor global de R\$ 6.511.433,33.



Ocorre que o ETP aponta valor estimado de R\$ 14.500.000,00 para 60 (sessenta) meses, mediante utilização da mediana das referências externas, enquanto a planilha estimativa apresenta valor global de R\$ 6.511.433,33, a partir de composição unitária própria.

Os documentos disponibilizados não esclarecem qual dessas metodologias efetivamente orientou a formação do orçamento do certame, de que maneira os resultados foram conciliados, quais fontes embasaram os preços unitários da planilha estimativa ou por qual razão a estimativa global indicada no ETP foi substancialmente reduzida para a definição do valor máximo de aceitabilidade.

A contradição é agravada pelo fato de o item 5.1 do edital apresentar o valor de R\$ 6.511.433,33 como estimativa para 36 (trinta e seis) meses. Entretanto, a própria planilha que consolida esse valor contém diversos serviços continuados, tais como licenciamento, suporte técnico, sustentação e hospedagem em nuvem, dimensionados para 60 (sessenta) meses.

Não se identifica, portanto, de que forma um orçamento composto por itens recorrentes previstos para 60 (sessenta) meses passou a ser apresentado no edital como valor estimado para 36 (trinta e seis) meses.

Também não foi possível identificar, nos documentos disponibilizados, demonstração clara de quais parcelas foram excluídas, reduzidas, reclassificadas ou submetidas a critério diverso para que o valor projetado de R\$ 14.500.000,00 no ETP e o valor de R\$ 6.511.433,33 constante da planilha estimativa coexistissem como parâmetros da mesma contratação.



Essa circunstância dificulta a rastreabilidade do orçamento estimado e reduz a transparência quanto aos critérios utilizados para sua formação. Os licitantes não conseguem identificar com segurança a premissa econômica que deve orientar a formulação de suas propostas, tampouco aferir se o valor máximo divulgado cobre a integralidade das obrigações técnicas, operacionais e contratuais exigidas.

Desse modo, a pesquisa de preços e a planilha estimativa, da forma como atualmente apresentadas, não permitem identificar com clareza a origem, a aderência e a suficiência dos valores unitários e globais adotados como parâmetro de aceitabilidade das propostas. Tal circunstância dificulta a verificação da metodologia empregada na formação do orçamento estimado, bem como a adequada aferição da exequibilidade das propostas e da efetiva correspondência entre os valores estimados e o objeto licitado.

Diante desse cenário, entende a Impugnante que o Edital merece revisão quanto à demonstração da pesquisa de preços e da metodologia utilizada para formação do orçamento estimado, de modo a compatibilizar as informações constantes do Estudo Técnico Preliminar, da planilha estimativa e dos demais documentos da fase preparatória, conferindo maior transparência e rastreabilidade aos critérios adotados pela Administração.

VII. NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DOS CRITÉRIOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E DA DISCIPLINA DAS HORAS TÉCNICAS



A qualificação técnica prevista no Termo de Referência também merece aperfeiçoamento quanto à definição dos critérios que serão adotados para aferição da capacidade técnico-operacional dos licitantes.

O item 11.1 exige a comprovação da **execução de, no mínimo, 50% dos serviços previstos no objeto**, mediante apresentação de atestados de capacidade técnica compatíveis. Entretanto, o instrumento convocatório não esclarece quais parcelas serão consideradas para esse cálculo, quais módulos possuem maior relevância técnica, quais quantitativos específicos deverão ser comprovados, quais entidades ou estruturas administrativas serão consideradas para fins de equivalência, nem quais serviços serão aceitos como compatíveis com o objeto licitado.

A contratação contempla solução abrangente de gestão pública, envolvendo sistemas de gestão financeira, contabilidade pública, tesouraria, licitações, contratos, recursos humanos, folha de pagamento, e-Social, patrimônio, almoxarifado, portal da transparência, protocolo eletrônico, gestão previdenciária, hospedagem em nuvem, suporte técnico, migração de dados, implantação, treinamento, customizações e integrações.

Diante da diversidade de módulos e serviços envolvidos, a exigência genérica de comprovação de execução de 50% do objeto não permite aos licitantes identificar, previamente, **quais serão os parâmetros objetivos utilizados pela Administração na análise dos atestados de capacidade técnica.** Como consequência, aspectos que poderiam estar previamente delimitados no instrumento convocatório acabam sendo remetidos



para a fase de habilitação, dificultando a compreensão dos critérios que orientarão a análise da documentação apresentada.

Também merecem revisão os critérios estabelecidos para utilização das horas técnicas destinadas às customizações, integrações e ao desenvolvimento de novas funcionalidades.

Embora o Edital distribua quantitativamente essas horas entre a Prefeitura, os Fundos Municipais, a empresa pública, a Câmara Municipal e o Instituto de Previdência, não apresenta memória de cálculo capaz de justificar o quantitativo global estimado, limitando-se a mencionar, de forma genérica, que a previsão decorre da análise de demandas pretéritas e de necessidades futuras.

Além disso, não foram definidos os perfis profissionais abrangidos pela unidade de "hora técnica", não sendo possível identificar se o quantitativo estimado contempla horas de analistas de negócios, desenvolvedores, especialistas em banco de dados, profissionais de integração, analistas de qualidade, consultores de implantação, especialistas em infraestrutura ou profissionais de segurança da informação.

Também não se identificou disciplina objetiva quanto aos critérios de solicitação, priorização, estimativa prévia, aprovação, registro das atividades executadas, aceite dos serviços, validação das entregas e medição das horas efetivamente consumidas.



Esses aspectos possuem reflexos diretos na execução contratual, uma vez que dificultam a adequada gestão e fiscalização do banco de horas previsto no contrato, bem como a correta precificação dos serviços pelos licitantes, considerando que a complexidade das atividades poderá variar significativamente ao longo da execução contratual.

Diante desse cenário, entende a Impugnante que os critérios de qualificação técnica e a disciplina das horas técnicas merecem revisão, mediante a definição de parâmetros objetivos que permitam identificar, de forma clara, as parcelas de maior relevância técnica, os critérios de aceitação dos atestados e a metodologia de utilização, controle e medição das horas destinadas às customizações e novas funcionalidades, conferindo maior objetividade à fase de habilitação e à futura gestão contratual.

VIII. DA NECESSIDADE DE REVISÃO DOS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PARA A PROVA DE CONCEITO

Conforme já destacado, a republicação do Edital promoveu alterações relevantes na disciplina da Prova de Conceito, demonstrando a preocupação da r. Administração em aperfeiçoar os critérios destinados à demonstração da solução ofertada.

Embora as alterações promovidas representem importantes avanços em relação à versão originalmente publicada, a análise conjunta do Edital, do Termo de Referência e de seus anexos evidencia que ainda permanecem aspectos que merecem revisão, especialmente quanto à correspondência entre a finalidade atribuída à Prova de Conceito e os requisitos



efetivamente submetidos à avaliação, à objetividade da metodologia adotada e à compatibilidade dos critérios estabelecidos com o objeto da contratação.

O próprio Edital estabelece que a Prova de Conceito constitui etapa destinada à demonstração das funcionalidades e do funcionamento da solução ofertada. Nesse sentido, dispõe que as funcionalidades deverão ser constatadas mediante demonstração prática do sistema, para validação de, no mínimo, 85% das funcionalidades descritas, estabelecendo, ainda, que a licitante deverá apresentar a solução em equipamento próprio perante a equipe designada pela r. Administração e demonstrar o funcionamento do sistema em ambiente WEB nativo.

Edital — Critérios Obrigatórios (1º parágrafo): “(...) deverão ser constatados mediante prova de conceito (...) para validação de execução de no mínimo 85% de todas as funcionalidades descritas (...), contudo, até o momento da contratação, a licitante deverá atender 100% das especificações (...).”

Edital — Critérios Obrigatórios (2º parágrafo): “Para prova de conceito, a licitante (...) deverá apresentar em equipamento próprio as funcionalidades à equipe de avaliação (...).”

Edital — Critérios Obrigatórios (3º parágrafo): “Para demonstrar que o sistema se encontra em ambiente WEB Nativo, a empresa (...) deverá acessar o sistema (...) de algumas funcionalidades para comprovar a veracidade de instalação em ambiente web (...).”

Partindo da própria sistemática adotada pela r. Administração, observa-se que os critérios atualmente estabelecidos para a Prova de Conceito não guardam plena correspondência com essa finalidade.



Isso porque, embora a etapa tenha sido concebida para demonstrar funcionalidades da solução em ambiente operacional, parcela significativa dos critérios obrigatórios não corresponde propriamente a funcionalidades do sistema, mas a requisitos relacionados à infraestrutura tecnológica, à arquitetura da aplicação e às tecnologias empregadas em seu desenvolvimento.

A classificação dos critérios constantes do Edital demonstra essa realidade:

Seção dos critérios obrigatórios	Natureza	Itens	% do total
1º – Ambiente Computacional	Não funcional (infraestrutura)	70	21,0%
2º – Contabilidade Pública	Funcional	41	12,3%
3º – Folha, RH e e-Social	Funcional	20	6,0%
4º – Portal da Transparência	Funcional	43	12,9%
5º – “Gestão Previdenciária” (stack tecnológico)	Não funcional (tecnologia)	27	8,1%
5º – “Gestão Previdenciária” (itens de previdência)	Funcional	132	39,6%
TOTAL	—	333	100%

Conforme se verifica, dos 333 (trezentos e trinta e três) itens previstos para avaliação, 97 (noventa e sete), equivalentes a aproximadamente 29,1% do total, correspondem a requisitos não funcionais. Desses, 70 (setenta) referem-se exclusivamente à infraestrutura computacional e outros 27 (vinte e sete) dizem respeito à arquitetura tecnológica da solução, enquanto apenas os demais tratam efetivamente das funcionalidades inerentes aos módulos contratados.



Conforme se verifica, dos 333 (trezentos e trinta e três) itens previstos para avaliação, 97 (noventa e sete), equivalentes a aproximadamente 29,1% do total, correspondem a requisitos não funcionais. Desses, 70 (setenta) referem-se exclusivamente à infraestrutura computacional e outros 27 (vinte e sete) dizem respeito à arquitetura tecnológica da solução, enquanto apenas os demais tratam efetivamente das funcionalidades inerentes aos módulos contratados.

Sob a perspectiva da engenharia de software, requisitos funcionais e requisitos não funcionais constituem categorias técnicas distintas e são submetidos a mecanismos igualmente distintos de validação. Os requisitos funcionais representam as operações disponibilizadas ao usuário, abrangendo regras de negócio, rotinas operacionais, cadastros, consultas, integrações, relatórios e demais funcionalidades previstas para atendimento das necessidades da r. Administração. Os requisitos não funcionais, por sua vez, disciplinam atributos estruturais da solução, compreendendo aspectos relacionados à arquitetura da aplicação, infraestrutura computacional, disponibilidade, desempenho, segurança, interoperabilidade, escalabilidade e tecnologias empregadas em sua implementação.

Por essa razão, não se mostra tecnicamente compatível com a própria finalidade da Prova de Conceito exigir que a licitante demonstre, em equipamento próprio e durante a apresentação funcional do sistema, requisitos relacionados à existência de datacenter classificado como TIER III, utilização de enlaces redundantes EBGp com múltiplas operadoras, Web Application Firewall (WAF), banco de dados dedicado, arquitetura baseada



em PostgreSQL, utilização de JWT, estrutura de arquivos requirements.txt, pgAdmin ou demais elementos inerentes à arquitetura interna da solução.

Esses requisitos, quando efetivamente considerados necessários à futura contratação, normalmente são demonstrados por documentação técnica, certificações, declarações do fabricante ou outros meios próprios de comprovação, não se confundindo com a demonstração prática das funcionalidades do sistema perante a comissão avaliadora.

A própria distribuição dos critérios reforça essa conclusão. A maior seção isolada da Prova de Conceito corresponde justamente ao bloco "Ambiente Computacional", composto por 70 (setenta) requisitos, quantitativo que supera, individualmente, os critérios destinados à demonstração das funcionalidades de módulos essenciais da contratação, como Contabilidade Pública (41 itens), Folha de Pagamento, Recursos Humanos e eSocial (20 itens) e Portal da Transparência (43 itens).

A concentração de parcela significativa dos critérios obrigatórios em requisitos de infraestrutura e arquitetura tecnológica evidencia que a Prova de Conceito, da forma como atualmente estruturada, acaba deslocando seu foco da demonstração das funcionalidades para a verificação de aspectos relacionados à tecnologia utilizada no desenvolvimento da solução.

Essa conclusão torna-se ainda mais evidente quando se analisa o conteúdo dos próprios requisitos inseridos no bloco denominado "Gestão Previdenciária". Embora a nomenclatura remeta à demonstração das funcionalidades do módulo previdenciário, observa-se que parte expressiva dos



critérios ali previstos não se refere às rotinas de gestão previdenciária propriamente ditas, mas à exigência de tecnologias, frameworks, linguagens de programação e arquitetura específica de desenvolvimento.

5º - Gestão Previdenciária	ATENDE?	
Arquitetura RESTful: A API deve seguir os princípios REST, garantindo que todas as operações CRUD sejam realizadas de forma eficiente.	() SIM	() NÃO
Autenticação e Autorização: Implementação de autenticação baseada em tokens (JWT) para garantir segurança nas interações da API.	() SIM	() NÃO
Validação de Dados: Validação robusta de dados de entrada utilizando serializers do Django Rest Framework para prevenir dados inconsistentes.	() SIM	() NÃO
Versionamento da API: Implementação de versionamento da API para facilitar atualizações futuras sem impactar clientes existentes.	() SIM	() NÃO
Tratamento de Erros: Sistema de tratamento de erros com respostas consistentes, incluindo códigos de status HTTP apropriados.	() SIM	() NÃO
Paginação e Filtragem: Suporte à paginação e filtragem nas consultas da API para otimizar a performance e a experiência do usuário.	() SIM	() NÃO
CORS Configurado: Configuração de CORS (Cross-Origin Resource Sharing) para permitir requisições do frontend em Next.js.	() SIM	() NÃO
Cache de Respostas: Implementação de caching para respostas da API com o objetivo de melhorar a performance em chamadas frequentes.	() SIM	() NÃO
Gerenciamento de Dependências: Utilização de requirements.txt ou Pipfile para gerenciar dependências do Django.	() SIM	() NÃO
Banco de Dados Relacional: Uso de um banco de dados relacional PostgreSQL com migrações bem definidas para o versionamento do esquema.	() SIM	() NÃO

Verifica-se que a Prova de Conceito passou a exigir, dentre outros aspectos, arquitetura RESTful, utilização de JWT para autenticação, serializers do Django Rest Framework, frontend desenvolvido em Next.js, estrutura de arquivos requirements.txt ou Pipfile, banco de dados PostgreSQL, migrações do Django, utilização de pgAdmin, além de bibliotecas específicas como React, Material-UI, Tailwind CSS e Formik ou React Hook Form.

Sob o aspecto técnico, tais requisitos dizem respeito à arquitetura interna da aplicação e à forma como a solução foi desenvolvida, não às funcionalidades disponibilizadas ao usuário final. Em outras palavras, duas soluções distintas podem oferecer exatamente as mesmas funcionalidades, os



mesmos fluxos operacionais, o mesmo nível de desempenho e atender integralmente às necessidades da r. Administração, embora tenham sido desenvolvidas utilizando linguagens, frameworks, bancos de dados e arquiteturas completamente diferentes.

A contratação tem por objeto o fornecimento de solução tecnológica capaz de atender às necessidades funcionais da r. Administração, e não a adoção de determinada linguagem de programação, framework, banco de dados ou arquitetura específica de desenvolvimento. Exigir, como critério de aprovação da Prova de Conceito, a utilização de tecnologias previamente determinadas acaba por deslocar o foco da avaliação do resultado funcional para a forma de implementação da solução, restringindo a participação de plataformas tecnologicamente equivalentes sem demonstração técnica de imprescindibilidade.

No entanto, não se identificou, nos documentos que instruem o certame, motivação técnica que justifique a adoção obrigatória das tecnologias especificadas na Prova de Conceito, tampouco demonstração de que soluções desenvolvidas em outras plataformas tecnológicas não seriam igualmente capazes de atender às funcionalidades exigidas pela r. Administração.

A própria redação do instrumento convocatório evidencia essa ausência de uniformidade, uma vez que, em outros trechos, admite a utilização de Sistema Gerenciador de Banco de Dados "preferencialmente de código aberto", inclusive contemplando soluções proprietárias, ao passo que, na Prova de Conceito, passa a exigir tecnologias específicas de implementação.



Essa circunstância recomenda a revisão dos critérios atualmente previstos, de modo que a Prova de Conceito permaneça voltada à demonstração das funcionalidades efetivamente contratadas, preservando a possibilidade de participação de soluções tecnologicamente equivalentes e assegurando que a avaliação recaia sobre o desempenho funcional da solução, e não sobre escolhas de desenvolvimento que, por si sós, não interferem na capacidade de atendimento ao objeto licitado.

A necessidade de compatibilização dos critérios torna-se ainda mais evidente quando se compara o universo de funcionalidades que compõem o objeto da contratação com os módulos efetivamente submetidos à Prova de Conceito.

Embora o Termo de Referência contemple ampla solução integrada de gestão pública, abrangendo módulos financeiros, administrativos, orçamentários, patrimoniais, licitações, contratos, compras, almoxarifado, frota, tesouraria, ouvidoria, protocolo eletrônico, serviços digitais, gestão previdenciária e demais sistemas correlatos, os critérios obrigatórios da Prova de Conceito concentram-se em apenas cinco grupos de avaliação.

O quadro abaixo evidencia essa distribuição:

Módulo do objeto (4.1.8 / 4.1.9)	Item obrigatório na POC?	Req. funcionais (aprox.)
Contabilidade Pública	SIM (2º)	≈ 456
Folha, RH e e-Social	SIM (3º)	≈ 170
Portal da Transparência	SIM (4º)	≈ 25
Planejamento e Execução Orçamentária (PPA/LDO/LOA)	NÃO	≈ 109

Licitações, Compras, Contratos e Atas de RP	NÃO	≈ 79
Ouvidoria / e-SIC / Atendimento Digital	NÃO	≈ 53
Controle de Frota e Abastecimento	NÃO	≈ 32
Patrimônio	NÃO	≈ 23
Almoxarifado	NÃO	≈ 42
Tesouraria / Ordem de Pagamento	NÃO	≈ 21
B.I – Gestão de Custos	NÃO	≈ 14
Protocolo Eletrônico	NÃO	esparso
Serviços Online / Terceiro Setor	NÃO	sem rol próprio

Verifica-se que módulos essenciais da contratação, como Planejamento e Execução Orçamentária (PPA, LDO e LOA), Licitações, Compras, Contratos e Atas de Registro de Preços, Ouvidoria, e-SIC, Atendimento Digital, Controle de Frota, Patrimônio, Almoxarifado, Tesouraria, Gestão de Custos e Protocolo Eletrônico, não possuem qualquer item obrigatório de demonstração na Prova de Conceito, embora representem parcela relevante das funcionalidades que compõem o objeto licitado.

Em sentido oposto, o módulo de Gestão Previdenciária, destinado exclusivamente ao Instituto de Previdência, concentra aproximadamente quarenta por cento de todos os critérios submetidos à avaliação, enquanto o bloco destinado ao Ambiente Computacional representa, isoladamente, cerca de vinte e um por cento da Prova de Conceito.

Essa distribuição não aparenta guardar correspondência com as parcelas de maior relevância do objeto contratado, concentrando parcela significativa da avaliação em requisitos de infraestrutura e em funcionalidades específicas de um único módulo, ao passo que sistemas estruturantes diretamente relacionados às atividades administrativas, financeiras,



orçamentárias e licitatórias deixam de integrar a etapa obrigatória de demonstração.

A própria forma de organização dos critérios também merece aperfeiçoamento. Ao analisar o Anexo correspondente, observa-se que diversos requisitos funcionais foram fragmentados em múltiplos itens independentes de marcação "SIM/NÃO", fazendo com que um único requisito passe a representar diversas ocorrências distintas para fins de cálculo do percentual mínimo de aprovação.

Possuir integração automática entre os módulos;	☐ SIM	☐ NÃO
Contabilidade.	☐ SIM	☐ NÃO
Compras e Licitações.	☐ SIM	☐ NÃO
Folha de Pagamento.	☐ SIM	☐ NÃO
Frotas.	☐ SIM	☐ NÃO
Almoxarifado.	☐ SIM	☐ NÃO
Patrimônio.	☐ SIM	☐ NÃO
Obras.	☐ SIM	☐ NÃO
Protocolo.	☐ SIM	☐ NÃO

Situação semelhante é observada em diversos outros pontos do Anexo.



Permitir a consulta de empenhos contendo informações de toda a movimentação do empenho, bem como, anulação, liquidação, retenção, pagamento, visualizando seus itens e documentos fiscais da liquidação, bem como, a possibilidade de anexar arquivos e a realização de filtro por:	☐ SIM	☐ NÃO
CNPJ/CPF do fornecedor,	☐ SIM	☐ NÃO
Nome do fornecedor,	☐ SIM	☐ NÃO
Valor (intervalo),	☐ SIM	☐ NÃO
Número do empenho,	☐ SIM	☐ NÃO
Programática,	☐ SIM	☐ NÃO

Sob o aspecto técnico, essa forma de estruturação amplia artificialmente a quantidade de itens submetidos à avaliação, altera o peso relativo de determinados requisitos e interfere diretamente no cálculo do percentual mínimo de oitenta e cinco por cento exigido para aprovação da Prova de Conceito.

A consequência prática é que funcionalidades de mesma relevância passam a possuir pesos distintos simplesmente em razão da forma como foram desmembradas no Anexo, dificultando a reprodução objetiva do resultado da avaliação e reduzindo a transparência do procedimento.

Essa dificuldade é reforçada pelo fato de o próprio Edital estabelecer, simultaneamente, a necessidade de aprovação mediante atendimento mínimo de oitenta e cinco por cento das funcionalidades avaliadas e, ao mesmo tempo, exigir que a futura contratada apresente cem por cento das especificações até a contratação.

Embora seja legítimo que a r. Administração estabeleça requisitos mínimos para contratação da solução, a coexistência desses



dois critérios, sem definição objetiva acerca do universo efetivamente considerado para cada um deles, dificulta a compreensão dos limites da Prova de Conceito e dos reflexos decorrentes de sua aprovação.

A situação torna-se ainda mais sensível porque o instrumento convocatório faz referência à metodologia constante do Anexo II como parâmetro para condução da avaliação. Entretanto, referido Anexo limita-se a relacionar requisitos acompanhados de marcação "SIM/NÃO", sem estabelecer matriz de pontuação, critérios eliminatórios, pesos relativos, metodologia de seleção dos itens, forma de cálculo do percentual mínimo ou mesmo definição objetiva acerca do universo de funcionalidades que comporá a avaliação.

Em outras palavras, embora o Edital remeta à existência de metodologia específica para condução da Prova de Conceito, não foi possível identificar, nos documentos disponibilizados, disciplina suficientemente detalhada capaz de permitir aos licitantes compreender previamente como será conduzido o procedimento de avaliação.

Também merece atenção o fato de a Prova de Conceito contemplar demonstração de funcionalidades relacionadas ao módulo "Obras", incluindo integração entre Obras, Frota e Patrimônio, ordens de serviço, laudos de medição e demais rotinas correlatas, embora referido módulo não integre o objeto da contratação descrito nos itens 4.1.8 e 4.1.9 do Termo de Referência.



Possuir integração automática entre os módulos:	☐	☐
	SIM	NÃO
Contabilidade:	☐	☐
	SIM	NÃO
Compras e Licitações:	☐	☐
	SIM	NÃO
Folha de Pagamento:	☐	☐
	SIM	NÃO
Frotas:	☐	☐
	SIM	NÃO
Almoxarifado:	☐	☐
	SIM	NÃO
Patrimônio:	☐	☐
	SIM	NÃO
Obras:	☐	☐
	SIM	NÃO
Protocolo:	☐	☐
	SIM	NÃO

Além disso, o próprio Anexo apresenta requisitos classificados como "desejáveis", ao mesmo tempo em que estabelece obrigação de atendimento integral de cem por cento das especificações até a contratação, sem definir, de forma individualizada, quais requisitos possuem natureza eliminatória, quais constituem apenas funcionalidades desejáveis e quais efetivamente integrarão o cálculo do percentual mínimo exigido para aprovação.

Considerados em conjunto, esses aspectos demonstram que, embora a r. Administração tenha promovido relevantes avanços na disciplina da Prova de Conceito por ocasião da republicação do Edital, ainda permanecem critérios que merecem aperfeiçoamento quanto à delimitação do objeto da avaliação, à distribuição dos requisitos entre os módulos contratados, à metodologia de pontuação, ao cálculo do percentual mínimo de aprovação e à própria finalidade da Prova de Conceito.

Observa-se que todos esses aspectos possuem um elemento comum: a ausência de correspondência entre o objeto da contratação, a finalidade atribuída à Prova de Conceito e a metodologia estabelecida para sua realização. Em vez de concentrar a avaliação nas funcionalidades representativas



da solução, a sistemática atualmente prevista combina requisitos funcionais, requisitos não funcionais, critérios de infraestrutura, tecnologias específicas de desenvolvimento, funcionalidades estranhas ao objeto e parâmetros de avaliação insuficientemente delimitados, dificultando a realização de procedimento tecnicamente objetivo e plenamente reproduzível.

Diante desse cenário, entende a Impugnante que a disciplina da Prova de Conceito ainda demanda aperfeiçoamentos para que a avaliação permaneça efetivamente vinculada ao objeto contratado, recaia sobre as parcelas funcionalmente mais relevantes da solução, adote metodologia objetiva e previamente conhecida pelos licitantes e preserve a necessária correspondência entre os critérios de avaliação e a finalidade atribuída à própria Prova de Conceito pela r. Administração. Somente com esses ajustes será possível assegurar uma demonstração tecnicamente consistente, transparente e compatível com os princípios do julgamento objetivo, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

IX. PEDIDOS

Diante do exposto, requer a Impugnante:

- I. O recebimento e conhecimento da presente impugnação, por ser própria e tempestiva, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021;
- II. O acolhimento da presente impugnação, para que a r. Administração promova a revisão do Edital, do Termo de Referência e dos demais documentos que compõem a fase preparatória da contratação, sanando as



inconsistências apontadas ao longo desta peça, especialmente aquelas relacionadas:

- a. à compatibilização entre o prazo de vigência contratual, o orçamento estimado e os quantitativos previstos para a contratação;
- b. à metodologia adotada para formação do orçamento estimado e à pesquisa de preços que embasa o certame;
- c. à uniformização das disposições constantes do Edital, do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência, da planilha estimativa e da minuta contratual;
- d. aos critérios de qualificação técnica e à disciplina aplicável às horas técnicas destinadas às customizações e integrações;
- e. ao Modelo de Níveis de Serviço (SLA), mediante a definição de critérios objetivos para aferição da disponibilidade, medição dos indicadores, aplicação de penalidades e remuneração dos serviços;
- f. à disciplina da Prova de Conceito (POC), mediante a revisão dos critérios de avaliação, da metodologia aplicável e dos requisitos exigidos, de forma a compatibilizá-los com o objeto da contratação e assegurar critérios objetivos, transparentes e previamente definidos para a demonstração da solução ofertada.



- III. Caso as alterações decorrentes do acolhimento da presente impugnação impactem a formulação das propostas ou as condições de participação no certame, seja promovida a republicação do Edital, com a consequente reabertura dos prazos legais, nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021.
- IV. Por fim, requer que a presente impugnação seja integralmente apreciada, com decisão fundamentada acerca de todos os pontos suscitados, em observância aos princípios da motivação, da transparência e da autotutela administrativa.

Nova Iguaçu - RJ, 26 de junho de 2026.

LICITARTE CONSULTORIA E ASSESSORIA EM LICITAÇÕES LTDA

