Estado do Rio de Janeiro
Prefeitura Municipal de Carmo

PROTOCOLO Nº: 001572/2026

DATA: 23 / 03 /2026

RESPONSÁVEL: LUCAS

REQUERENTE: SAPITUR - SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PUBLICA, INFORMATICA E S/S LTDA

ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO

Email: _____ **Tel:** _____

PAGO EM: _____ / _____ / _____

VALOR: _____

BANCO: _____

RESPONSÁVEL: _____

DEFERIDO EM: _____ / _____ / _____

INDEFERIDO EM: _____ / _____ / _____

OBSERVAÇÕES: _____

ARQUIVA-SE EM:

_____ / _____ / _____

Sapitur SISTEMAS

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE CARMO – ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REF: PREGÃO PRESENCIAL N° 003/2026

A empresa Sapitur – Sistemas De Administração Pública, Informática E Turismo S/S Ltda., sediada na Rua Móisés Amélio, N° 07 – 2° Andar, Bairro: Centro, Cidade: Nova Friburgo/RJ, CEP: 28.613-210, inscrita no CNPJ sob o N° 01.563.165/0001-34, por intermedio do seu representante legal o Sr. WAGNER LUIZ TEIXEIRA ALVES JUNIOR, brasileiro, portador da Cédula de Identidade n° 20.109.392-9 DIC-RJ e CPF sob o n° 056.176.367-40, residente e domiciliada na Estrada da Paciência, N° 5555, Bloco 09, Apto. 403, Cosmos – Rio de Janeiro, CEP: 23.066-271, consoante instrumento de procuração e contrato social anexos (docs. 01/02), vem, respeitosamente, perante essa Augusta Equipe, para apresentar a presente

_____I M P U G N A Ç Ã O_____

ao Edital do Pregão Presencial em destaque, publicado por esta Administração Pública, cuja finalidade consiste na contratação de serviços de cessão de sistemas informatizados de gestão pública.

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

1.0. INTRODUÇÃO

Prima facie, cumpre-nos salientar que a faculdade de revisão dos atos administrativos é inerente à Administração Pública, e constitui-se como eficiente mecanismo de controle e obediência aos princípios que a regem, mormente o da legalidade, a qual os entes públicos impõem observar (art. 37 da CR/88), sob pena de revisão via mandado judicial.

Através do feito em epígrafe foi deflagrado o procedimento licitatório sob a modalidade denominada Pregão, que recebeu o número de ordem 003/2026, e assim colocado o instrumento convocatório à disposição dos interessados em participar do certame, com a destinação específica concernente a contratação de empresa prestadora de serviços de cessão de sistemas informatizados de gestão pública, consoante se vê do respectivo edital.

Todavia, com todo o respeito e admiração pelo trabalho desenvolvido por essa Augusta Comissão de Pregão, desta vez, não agiu com o costumeiro acerto quando, ao publicar o presente Edital, inseriu cláusulas que espancam os preceitos legais básicos preestabelecidos na Lei Federal nº 14.133/2021, restringindo, assim, de forma indevida, o caráter competitivo do certame, conforme veremos adiante.

2.0. DAS AMOSTRAS (DEMONSTRAÇÃO DOS SISTEMAS)

Como é sabido, durante a realização de procedimento licitatório, a Administração poderá solicitar dos licitantes amostras ou protótipos dos produtos ofertados. Trata-se da chamada prova de conceito, cujo objetivo consiste em verificar se a solução apresentada pelo licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar satisfaz as exigências do ato convocatório, a exemplo de características técnicas, qualidade, funcionalidades desejadas e desempenho dos produtos.

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

Consiste em uma verificação prática de aderência técnica da proposta ao edital, situada na fase de classificação/julgamento da licitação, desde que seja viabilizada a inspeção pelos demais concorrentes pela Administração, em homenagem ao princípio da publicidade.

Nos pregões realizados para contratação de bens e serviços de TI o procedimento de avaliação de amostras consiste na apresentação, por parte do licitante, de uma prova/demonstração dos produtos ofertados, seguida da realização de testes pelo ente promotor da licitação. Tal avaliação, em geral, ocorre ao final da fase de classificação dos interessados em participar da competição, na forma do § 3° do art. 17 da Lei Federal n° 14.133/2021, senão vejamos:

> **Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:**
>
> **(...)**
>
> **IV - de julgamento;**
>
> **(...)**
>
> **§ 3° Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.**

.01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISES AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

Tanto é assim que o Acórdão nº 1.215/2009 do Tribunal de Contas da União - TCU, em seu subitem 9.1.3.2, recomendou à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti que avaliasse a possibilidade de elaboração de Nota Técnica sobre *"a avaliação de amostras na contratação de bens e suprimentos de Tecnologia da Informação pela modalidade Pregão, visando minimizar o problema também corrente na Administração consistente na entrega de materiais dessa natureza de qualidade inservível e duvidosa"*.

Assim, após ser provisoriamente classificado em primeiro lugar, o licitante recebe a solicitação do pregoeiro para que, em determinado prazo, envie amostra ou promova demonstração dos produtos ofertados, a ser submetida à avaliação pelo órgão contratante.

Nessa avaliação testes e/ou verificações são aplicadas sobre a amostra/demonstração dos produtos ofertados. Dessa forma, a aceitação da amostra constitui condição para adjudicação do objeto do certame, de maneira que, caso a unidade amostrada não seja aprovada mediante as condições preestabelecidas no instrumento convocatório, o licitante é desclassificado, e o próximo é convocado, na ordem de classificação.

Implicitamente, o resultado da avaliação da amostra é estendido ao universo de produtos a ser ofertado. Em geral, o próprio procedimento de testes deverá ser transcrito no instrumento convocatório. Em outros há apenas a previsão da possibilidade de aplicação de testes, com base nas especificações técnicas do edital.

2.1. DA UTILIDADE DAS AMOSTRAS (DEMONSTRAÇÃO DOS SISTEMAS)

A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, além de garantir a observância do princípio constitucional da isonomia. Nessa esteira, deve-se dar a todos os

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMÉLIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

os mecanismos legais que lhe assegurem a máxima vantajosidade da contratação.

A proposta mais vantajosa, no caso das licitações na modalidade Pregão, é aquela que, atendidos os requisitos técnico-qualitativos da contratação, possua o menor preço. Para se atingir esse objetivo, deve-se adotar mecanismos para se alcançar o menor preço e, ao mesmo tempo, garantir que o objeto da contratação contemple todos os requisitos necessários ao atendimento da necessidade que motivou a contratação.

A potencial obtenção do menor preço é uma consequência da adoção da modalidade Pregão, que, além de permitir unicamente o tipo menor preço, pela sua sistemática, ampliou o acesso das empresas às compras públicas.

Dessa forma, com a crescente adoção do Pregão nas aquisições de TI, resultado, inclusive, da evolução da jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, o gestor deve buscar, cada vez mais, mecanismos legais para garantir qualidade e eficiência da contratação, atuando em compensação à consequente ampliação do número de participantes nas licitações públicas.

De acordo com o voto condutor do Acórdão nº 1.215/2009 - TCU - Plenário, nas compras da Administração Federal, é recorrente o problema de entrega de bens e suprimentos de TI de qualidade duvidosa ou até mesmo inservível, pela observância unicamente do menor preço ofertado, consectário da disputa por Pregão.

Esse problema é decorrente também de uma percepção equivocada de muitos gestores públicos de que o Pregão leva à contratação de bens e serviços pelo menor preço possível no mercado. Na verdade, o Pregão é uma modalidade de licitação que propicia a compra pelo menor preço entre os

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

bens e serviços que atendam aos requisitos estabelecidos de forma razoável no edital.

De qualquer modo, a avaliação de amostras é uma das alternativas de que dispõe o gestor para assegurar a eficácia da contratação. Na prática, o procedimento propicia ao gestor um contato inicial com o produto a ser adquirido. Nessa oportunidade, o gestor poderá proceder a uma avaliação do produto e/ou a uma gama de testes, com objetivo de verificar a aderência do produto ofertado aos requisitos de qualidade e desempenho estabelecidos no instrumento convocatório de forma razoável.

Outro não é o entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, que assim vem se manifestando:

> **Exija, em processos licitatórios, prova de conceito ou apresentação de amostras, documente os procedimentos que atestaram a avaliação e a homologação ou rejeição do objeto licitado, atentando para a descrição dos roteiros e testes realizados e sua vinculação com as características técnicas e funcionalidades desejadas, em obediência aos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório, bem assim da publicidade e da motivação, previstos no art. 3° da Lei n° 8.666/1993 e no art. 2° da Lei n° 9.784/1999. (Acórdão 2932/2009 Plenário).** (Destacamos).

Nos certames em que não há essa previsão, o gestor não possui meios para avaliar de maneira direta o produto licitado, previamente à celebração contratual. Assim, há o risco de o gestor constatar, somente após a celebração contratual, que o bem ou suprimento fornecido não atende aos requisitos mínimos de qualidade previstos no edital ou, até mesmo, que é inservível. Nesse momento, já se gastou esforço e tempo, e, para solucionar o problema, será necessário penalizar a empresa,

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO
NOVA FRIBURGO-RJ

01.563.165/0001-3
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISES AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
- NOVA FRIBURGO-RJ -

efetuar o distrato e nova contratação, gerando custos e atrasos para a Administração, o que não se pode admitir.

Nesse cenário, a exigência em tela, quando eficaz e razoável, poderá constituir um ganho de eficiência nas compras do Estado, porquanto reduziria o tempo e o custo de uma contratação.

Assim, o procedimento de avaliação de amostras apresenta-se como meio útil para a Administração Pública aumentar a probabilidade de adquirir produtos com melhor qualidade, na medida em que permite efetiva avaliação do objeto licitado previamente à celebração contratual.

2.2. DA RAZOABILIDADE E DA COMPETITIVIDADE

Entretanto, há que ser observado que os critérios preestabelecidos no edital para análise das amostras apresentadas pelas concorrentes não podem ser utilizados para restringir o caráter competitivo do certame, afastando competidores em potencial da luta pelo futuro contrato.

No caso presente, veremos que a exigência do atendimento de 100% (cem por cento) dos requisitos obrigatórios descritos no Termo de Referência, ultrapassa os limites da razoabilidade, uma vez que não são utilizados em licitações como esta por limitar a competição.

Percentual tão elevado e desproporcional, sem admitir uma percentagem razoável admissível para ajustes por customização na fase de implantação, representa excesso por parte da Administração Pública licitante e cria restrições a participação, facilitando a contratação por preferência.

Exigir que uma proponente atenda a inúmeros requisitos técnicos de softwares na análise (opinião) de avaliadores para sagrar-se vencedora em processo licitatório, sem admitir customização de implantação,

restringe a participação e torna flagrante a possibilidade de direcionamento da solução desejada a um fornecedor em especial (direcionamento). Se admitida esta possibilidade, com facilidade membros que redigem o termo de referência podem incluir especificações técnicas só encontráveis em softwares de um fornecedor.

O correto seria estabelecer requisitos básicos, especialmente de padrão tecnológico, concedendo prazo para que a licitante vencedora possa customizar os softwares para atendimento a todos os requisitos técnicos obrigatórios após a assinatura do contrato.

Na modalidade Pregão não cabe tornar obrigatório o atendimento de 100% de uma grande quantidade de requisitos técnicos e consequentemente desclassificar empresas especializadas na área. Apenas requisitos comuns, mínimos, deveriam ser exigidos das proponentes e, considerando-se que os softwares das empresas especializadas são diferentes entre si, dever-se-ia dar o direito/obrigação a vencedora de customizar parte dos requisitos técnicos.

Até porque, como foi dito anteriormente, exigir sistemas de gestão pública com todas as características estabelecidas no edital certamente limitará a competitividade e/ou direcionará a licitação, o que não se pode admitir.

01.563.165/0001-34
SAPITUR - SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMÉLIO Nº 07 - ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

3.0. DOS ATESTADOS

Como é sabido, ao realizar procedimentos Licitatórios é dever da Administração Pública exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo dos objetos licitados, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica dos interessados em participar da disputa, mediante a apresentação daqueles enumerados no inciso II e no § 1°, do artigo 67, da Lei Federal n° 14.133/2021, senão vejamos:

sapitur
SISTEMAS

LEI FEDERAL N° 14.133/2021

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3° do art. 88 desta Lei;

§ 1° A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

A qualificação técnica tem por escopo aferir se os licitantes reúnem as condições técnicas necessárias para a execução satisfatória do objeto. Assim, temos que a comprovação de "*aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação*", se faz por meio de atestado que demonstre já ter o proponente executado objeto similar ao licitado.

O que se avalia, então, é a experiência do licitante no passado. Para tanto, busca-se saber se a empresa já executou objeto com características, quantidades e prazos similares ao objeto da licitação, mediante a apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, registrado(s) na entidade profissional competente, quando for o caso.

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISES AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

A dificuldade reside, justamente, em identificar as parcelas de maior relevância que devem estar contempladas no atestado, com o escopo de comprovar que o objeto descrito no atestado é similar ao da licitação.

E isso não foi feito por esta Administração, conforme se vê do disposto no item 4.1.1 do Termo de Referência.

Tal omissão faz com que as empresas interessadas em participar do certame tenham que apresentar atestado contemplando a execução de 100% (cem por cento) dos sistemas almejadas, contrariando o disposto no §2° do art. 67 da Lei Federal n° 14.133/2021, que assim prescreve:

> **§ 2° Observado o disposto no caput e no § 1° deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.**

O Tribunal de Contas da União - TCU já vinha recomendando que os quantitativos máximos exigidos no edital não ultrapassassem a 50% (cinquenta por cento) do objeto, conforme se infere dos seguintes julgados:

> **9.4.4 - exigência excessiva de apresentação de atestados, por parte das licitantes, comprovando a execução de, no mínimo, 437,63 TR num único contrato, tendo em vista que, no Senac Tiradentes, unidade que exige maior qualificação técnica, são necessários apenas 213,8 TR, sendo suficiente que, em consonância com o entendimento deste Tribunal, a participante do certame demonstre ter capacidade para executar 50% dos serviços exigidos na unidade de Tiradentes, ou seja, 106 TR, vez que a exigência de comprovação da qualificação técnica deve ser pertinente e compatível com o objeto da licitação ou**

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISES AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

da contratação direta e indispensável ao cumprimento do objeto. (TCU. Acórdão nº 1.695/2011 - Plenário). **(Grifos nossos).**

Por ocasião da avaliação da qualificação técnico-operacional das empresas licitantes, em licitações envolvendo recursos federais: - não estabeleça, em relação a fixação dos quantitativos mínimos já executados, percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas para tal extrapolação deverão estar tecnicamente explicitadas, ou no processo licitatório, previamente ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observância ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da Lei 8.666/1993; - não inclua item sem relevância ou sem valor significativo entre aqueles que serão utilizados para a comprovação de execução anterior de quantitativos mínimos, em obediência ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/1993; bem assim, por analogia, ao § 1º, inciso I, do art. 30 da referida lei, que limita a comprovação da qualificação técnico-profissional as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, conforme decidido na Decisão 574/2002 Plenário. (TCU. Acórdão nº 1284/2003 Plenário). **(Destacamos).**

Assim, não há que se falar no prosseguimento do certame sem a correção deste equívoco.

4.0. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA – EXECUÇÃO EM LOCAL ESPECÍFICO

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISES AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

Além das mazelas expostas acima, decorre do aviso publicado, equívoco acerca da exigência de que os interessados em participar da disputa comprovem a sua qualificação técnica através de atestados de capacidade técnica que contemplem atuação prévia no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, conforme se verifica do disposto no item 4.1.7 do Termo de Referência, senão vejamos:

> **4.1.7. Comprovação de Capacidade Técnica freente ao Sistema Integrado de Gestão Fiscal - SIGFIS - TCE/RJ, mediante apresentação de atestado(s) expedido(s) por Pessoa Jurídica de Direito Público, confirmando que os softwares ofertados atendem às exigências legais do SIGFIS - Tribunal de Contas do Rio de Janeiro;**

Tal exigência vai de encontro aos preceitos legais estabelecidos no Estatuto Licitatório (Lei Federal nº 14.133/21), mormente no que diz respeito ao inciso II e o §2º do seu artigo 67, senão vejamos:

> **Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:**
>
> **II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;**
>
> **§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.** (Destacamos).

01.563.165/0001-34
SAPITUR - SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMÉLIO Nº 07 - ANDAR 2
CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

Trata-se de mais um vício de natureza vinculada que vai de encontro aos preceitos legais estabelecidos na Lei Federal nº 14.133/2021, haja vista o fato de que o legislador infraconstitucional proíbe qualquer tipo de limitação neste sentido, sendo admitida a sua comprovação através de atestados de serviços similares, *ex vi* do disposto no inciso II do art. 67, devidamente transcrito acima.

Isto porque é por meio desse documento que o licitante busca comprovar experiência anterior na execução de atividades similares ao do objeto do certame e demonstrar que possui condições técnicas necessárias e suficientes para cumprir o contrato.

Para o Tribunal de Contas da União, através da obra **Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU**, 4ª edição, Brasília, 2010, p. 408:

> **Atestados de capacidade técnica não podem ser exigidos com limitações de:**
>
> **• tempo - exigência de prazo de validade. Por exemplo, datado dos últimos trezentos e sessenta dias;**
>
> **• época - exigência de que o objeto tenha sido executado em determinado período, a não ser quando a tecnologia a ser adotada só se tornou disponível a partir do período indicado. Por exemplo, o prédio será construído com parede pré-moldada ou concreto de elevado desempenho, não disponíveis antes;**
>
> **• locais específicos - exigência de que o objeto tenha sido executado em determinado local**. (Grifamos).

01.563.165/0001-3
SAPITUR - SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMÉLIO Nº 07 - ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

Veja que o ato de convocação analisado permite apenas a participação de empresas que prestam ou prestaram serviços de cessão de softwares de gestão pública no Estado do Rio de Janeiro, desrespeitando os preceitos legais básicos inseridos na Lei de Licitações e as orientações do Tribunal de Contas da União.

Tal exigência restringe o caráter competitivo de certame e deve ser excluída do edital, uma vez que, além de não admitir a apresentação atestados de serviços similares, não permite que empresas que executaram ou executam tais serviços em órgãos públicos fiscalizados por Tribunais de Contas de outros Estados da Federação participem da licitação, o que não se pode admitir.

5.0. DA EXIGÊNCIA DA PROVA DE REGULARIDADE FISCAL COMO PRESSUPOSTO AO PAGAMENTO DA DESPESA PÚBLICA.

Trata-se da legalidade da obrigatoriedade ou não da comprovação da regularidade fiscal da empresa contratada como condição para o pagamento da despesa por parte do órgão público contratante, conforme se vê da previsão disposta no parágrafo nono da Cláusula Terceira da Minuta Contratual - Anexo VII do edital em questão:

> **PARÁGRAFO NONO - Por ocasião do pagamento a licitante vencedora deverá apresentar juntamente com a NOTA FISCAL os seguintes documentos: CND - INSS, CND - FGTS, CND - CNDT e CND - Tributos Municipais, conforme prevê o artigo 195 § 3 ° da Constituição Federal.**

Inicialmente, vejamos uma importante deliberação contida no Acórdão n° 1.299/2006 do Tribunal de Contas da União - TCU, que negou provimento ao Recurso de Reconsideração interposto pelo TRT/RJ contra o Acórdão n° 740/2004, mantida, pois, a determinação a este Tribunal do Trabalho de

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISES AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

"efetuar pagamentos decorrentes de obrigações assumidas mediante a verificação da situação de regularidade fiscal do credor, em obediência à Decisão nº 705/94 - Plenário (Ata nº 54/94)", que assim determina:

> **Decisão 705/1994 - Nos contratos de execução continuada ou parcelada, a cada pagamento efetivado pela Administração contratante, há que existir a prévia verificação da regularidade do contratado com o sistema de seguridade social, sob pena de violação do disposto no § 3º do art. 195 da Lei Maior.**

Por via de consequência, a partir dessa deliberação restou estabelecido que a Administração Pública deveria dar eficácia à determinação 9.3.15 do Acórdão nº 740/2004, que assim estabelecia:

> **Acórdão 740/2004 - ... 9.3.15. Incluir nos contratos celebrados com terceiros cláusula facultando à Administração a possibilidade de retenção de pagamentos devidos, caso as contratadas não estejam regulares com a seguridade social, em observância ao § 3º do art. 195 da Constituição Federal.**

Veja que era pacífica a jurisprudência do Tribunal de Contas da União no sentido de que, nos pagamentos efetuados pela Administração, decorrentes ou não de contratação para pronta entrega, inclusive nos contratos de execução continuada ou parcelada, era obrigatória a exigência da documentação relativa à regularidade para com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e, como foi dito, com a Seguridade Social.

Neste sentido, podemos citar os seguintes julgados: Acórdãos 593/2005 (Primeira Câmara), 251/2005 (Plenário), 984/2004 (Plenário), 295/2004 (Segunda Câmara), 1708/2003 (Plenário), 208/2000 (Plenário) e Decisões

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISES AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

407/2002 (Segunda Câmara), 559/2001 (Plenário), 386/2001 (Plenário), 182/1999 (Primeira Câmara), 472/1999 (Plenário), 377/1977 (Plenário).

Entretanto, destaca-se que já havia entendimento divergente no Superior Tribunal de Justiça - STJ, bem como junto ao Tribunal Regional da 1ª Região, que começaram a apontar no sentido da ilegalidade da retenção de pagamento por serviços prestados, assim como pretende fazer esta Administração, *ex vi* dos julgados colacionados abaixo:

> **ADMINISTRATIVO. CONTRATO. ECT. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE MANTER A REGULARIDADE FISCAL. RETENÇÃO DO PAGAMENTO DAS FATURAS. IMPOSSIBILIDADE. 1. A exigência de regularidade fiscal para a participação no procedimento licitatório funda-se na Constituição Federal, que dispõe no §3° do art. 195 que "a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios", e deve ser mantida durante toda a execução do contrato, consoante o art. 55 da Lei n° 8.666/93. 2. O ato administrativo, no Estado Democrático de Direito, está subordinado ao princípio da legalidade (CF/88, arts. 5°, II, 37, caput, 84, IV), o que equivale assentar que a Administração poderá atuar tão-somente de acordo com o que a lei determina. 3. Deveras, não constando o rol do art. 87 da Lei n° 8.666/93 a retenção de pagamento pelos serviços prestados, não poderia a ECT aplicar a referida sanção à empresa contratada, sob pena de violação ao princípio constitucional da legalidade. Destarte, o descumprimento de cláusula contratual pode até ensejar, eventualmente, a rescisão do contrato (art. 78 da Lei de Licitações), mas não autoriza a recorrente a suspender o pagamento das faturas e, ao mesmo tempo, exigir da empresa contratada a prestação dos serviços. 4. Consoante a melhor**

01.563.165/0001-3
SAPITUR SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMÉLIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-21
NOVA FRIBURGO-RJ

doutrina, a supremacia constitucional "não significa que a Administração esteja autorizada a reter pagamentos ou opor-se ao cumprimento de seus deveres contratuais sob a alegação de que o particular encontra-se em dívida com a Fazenda Nacional ou outras instituições. A Administração poderá comunicar ao órgão competente a existência de crédito em favor do particular para serem adotadas as providências adequadas. A retenção de pagamentos, pura e simplesmente, caracterizará ato abusivo, passível de ataque inclusive através de mandado de segurança" (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, São Paulo, Editora Dialética, 2002, p. 549). 5. Recurso especial a que se nega provimento. (STJ - Resp nº 633.432 - MG - 2004/0030029-4).

Processo Civil. Antecipação de tutela. Suspensão de comprovação de regularidade perante o Sicaf e/ou apresentação de certidões negativas e balanço atualizado como condição para o pagamento dos serviços prestados. Precedentes da Corte. 1. É incabível condicionar o pagamento por um serviço já prestado à comprovação da regularidade fiscal da agravada, sob pena de enriquecimento ilícito. Agravo de Instrumento. Improvido (TRF 1ª Região - AI nº 2004.01.00.0289960/DF).

Recentemente, o próprio Tribunal de Contas da União passou a adotar posicionamento contrário à retenção de pagamento por serviços executados ou fornecimento já entregue, acompanhando o entendimento do STJ, conforme se vê da Consulta transcrita abaixo:

A perda da regularidade fiscal no curso de contratos de execução continuada ou parcelada justifica a imposição de sanções à contratada, mas não autoriza a retenção de pagamentos por serviços prestados. Consulta formulada pelo Ministério da Saúde suscitou possível divergência entre o Parecer da

01.563.165/0001-34
SAPITUR SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMÉLIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

sapitur
SISTEMAS

Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) 401/2000 e a Decisão n° 705/1994 - Plenário do TCU, relativamente à legalidade de pagamento a fornecedores em débito com o sistema da seguridade social que constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf). A consulente registra a expedição, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de orientação baseada no Parecer 401/2000 da PGFN, no sentido de que "os bens e serviços efetivamente entregues ou realizados devem ser pagos, ainda que constem irregularidades no Sicaf". Tal orientação, em seu entendimento, colidiria com a referida decisão, por meio do qual o Tribunal firmou o entendimento de que os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal devem exigir, nos contratos de execução continuada ou parcelada, a comprovação, por parte da contratada, da regularidade fiscal, incluindo a da seguridade social. O relator, ao endossar o raciocínio e conclusões do diretor de unidade técnica, ressaltou a necessidade de os órgãos e entidade da Administração Pública Federal incluírem, "nos editais e contratos de execução continuada ou parcelada, cláusula que estabeleça a obrigação do contratado de manter, durante a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação", além das sanções resultantes de seu descumprimento. Acrescentou que a falta de comprovação da regularidade fiscal e o descumprimento de cláusulas contratuais "podem motivar a rescisão contratual, a execução da garantia para ressarcimento dos valores e indenizações devidos à Administração e a aplicação das penalidades previstas no art. 87 da Lei n° 8.666/93, mas não a retenção do pagamento". Caso contrário estaria a Administração incorrendo em enriquecimento sem causa. Observou, também, que a retenção de pagamento ofende o princípio da legalidade por não constar do rol do art. 87 da Lei n° 8.666/93. O Tribunal, então, decidiu responder à consulente que os órgãos e entidades

TO1.563.165/0001-3
SAPITUR - SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMÉLIO Nº 07 - ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

da Administração Pública Federal devem: a) "... exigir, nos contratos de execução continuada ou parcelada, a comprovação, por parte da contratada, da regularidade fiscal, incluindo a seguridade social, sob pena de violação do disposto no § 3° do art. 195 da Constituição Federal"; b) "... incluir, nos editais e contratos de execução continuada ou parcelada, cláusula que estabeleça a obrigação do contratado de manter, durante a integral execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, prevendo, como sanções para o inadimplemento a essa cláusula, a rescisão do contrato e a execução da garantia para ressarcimento dos valores e indenizações devidos à Administração, além das penalidades já previstas em lei (arts. 55, inciso XIII, 78, inciso I, 80, inciso III, e 87, da Lei n° 8.666/93)". (Acórdão n.° 964/2012-Plenário, TC 017.371/2011-2, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 25.4.2012).

Desta feita, diante de todo exposto, temos que esta Administração Pública deverá estabelecer em seus editais e contratos cláusula que estabeleça a obrigação do futuro contratado de manter, durante a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, prevendo, como sanções para o inadimplemento a essa cláusula contratual, a rescisão do contrato e a execução da garantia, quando houver, para ressarcimento dos valores e indenizações devidos à Administração, além da possível aplicação das penalidades previstas na Lei Federal n° 14.133/2021.

Verificado, no entanto, a situação de irregularidade fiscal da empresa contratada, incluindo a seguridade social, não poderá esta Administração simplesmente reter o pagamento na hipótese de regular execução do contrato, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração, vedado pelo ordenamento jurídico pátrio.

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISES AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

Assim, a não comprovação da regularidade fiscal, incluindo a seguridade social, e o descumprimento de cláusulas contratuais, podem motivar a rescisão contratual, a execução da garantia para recebimento dos valores e indenizações devidas à Administração e a aplicação das penalidades cabíveis, como dito, mas não a retenção do pagamento, uma vez que não há fundamento legal para que este fique condicionado à comprovação da regularidade fiscal, devendo tal exigência ser excluída do edital.

6.0. DA MÉDIA DE PREÇOS APURADA PELA ADMINISTRAÇÃO E O JULGAMENTO OBJETIVO

Os atos da licitação devem se desenvolver em sequência lógica, a partir da exigência de determinada necessidade pública, iniciando-se pelo planejamento e prosseguindo até a assinatura do contrato, através de duas fases distintas, a saber:

1 - Fase Interna: Delimita e determina as condições do ato convocatório antes de trazê-lo ao conhecimento público, proibindo o início da fase subsequente sem o exaurimento desta.

2 - Fase Externa: Inicia-se com a publicação do ato convocatório e termina com a efetivação da contratação do objeto.

Durante a fase interna, a Administração Pública licitante observará a seguinte sequência de atos preparatórios:

Durante a fase interna, a Administração Pública licitante observará a seguinte sequência de atos preparatórios (*vide* art. 18 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos):

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISES AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

- Solicitação expressa do setor requisitante interessado, com a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

- Definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

- Definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

- Orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

- Elaboração do edital de licitação;

- Elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

- Regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

- Modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

- Motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do

101.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

- Análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

- Motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Salienta-se que a observância dos atos suso mencionados caracteriza-se por ser pressuposto de admissibilidade e de validade da licitação, não podendo o órgão licitante deixar de estimar custos e promover a indicação dos recursos orçamentários que serão empregados.

Neste sentido, vejamos o que nos ensina o mestre Marçal Justem Filho através da obra **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, p. 110/111:

> **Como não atua empresarialmente em certos setores, a Administração não disporá de elementos para fixar o orçamento detalhado. Mas isso não elimina o dever de estimar custos, pois não é lícito a Administração iniciar a licitação sem previsão dos valores a desembolsar... Depois, essa estimativa conduzirá à possibilidade de determinar a modalidade de licitação aplicável e o cumprimento de certas formalidades relacionadas com contratos de grande valor. Qualquer contratação que importe dispêndio de recursos públicos depende da previsão de recursos orçamentários. Assim se impõe em decorrência do princípio constitucional de que todas as despesas deverão estar previstas no orçamento (art. 167,**

01.563.165/0001-3-
SAPITUR-SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

> **incs. I e II), somente podendo ser assumidos compromissos e deveres com fundamento na existência de receita prevista. É obvio que a previsão orçamentária envolve estimativas aproximadas, pois a licitação apurará o montante a ser desembolsado**. (Grifamos).

Entretanto, da simples leitura do processo administrativo em comento verificamos que a média apurada pelo Departamento de Compras desta Administração Pública deve ser desconsiderada.

Isto porque deixou de dividir os módulos almejados em itens distintos, *ex vi* das tabelas inseridas no Anexo III (Modelo de Proposta) do edital ora analisado, o que não se pode admitir.

Até porque cada módulo deverá ser pago de forma isolada. Imaginem que o futuro contrato preveja os 11 (onze) módulos licitados mas o Município emita Ordem de Fornecimento para apenas 08 (oito) módulos. Como este Município saberá qual o valor correto inserir no contrato? Impossível! Certamente haverá prejuízo para os cofres públicos municipais.

Tal confusão, causada pela falha na apuração dos valores envolvidos, possibilita que concorrentes desleais pratiquem o famoso "jogo de planilha" e dá ensejo a valorações subjetivas, em total desrespeito ao princípio do julgamento objetivo, firmado no art. 5°, da Nova Lei de Licitações e Contratos.

Assim, diante das informações prestadas acima e comprovado o fato de que o edital ora analisado apresenta falha na apuração dos valores envolvidos, não há que se falar em prosseguimento do certame.

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISES AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

sapitur SISTEMAS

7.0. DA NÃO DISPONIBILIZAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA EM FORMATO ACESSÍVEL

O Edital de Licitação *sub examine* apresenta Termo de Referência e Anexos em arquivo que impossibilita a extração de textos para pesquisa e análise, dificultando o acesso e a transparência das informações necessárias para a elaboração das propostas.

Tal fato afronta os princípios da eficiência e publicidade, expressamente previstos nos arts. 5° e 6°, inciso XXXVII, da Lei n° 14.133/2021:

> **Art. 5° Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei n° 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).**

Tanto é assim que a obrigatoriedade de disponibilização de documentos acessíveis já foi reconhecida pelo Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

> **O princípio da publicidade exige que os documentos de licitação sejam disponibilizados em formatos que possibilitem plena acessibilidade e transparência, evitando-se barreiras tecnológicas que dificultem o acesso das partes interessadas** (TCU – Acórdão 1.987/2020 – Plenário).

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISES AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

Dessa forma, a disponibilização do Termo de Referência apenas em formato digitalizado contraria os princípios da eficiência e publicidade, podendo comprometer a competitividade do certame, razão pela qual requer-se que seja determinada a retificação do Edital, com a disponibilização do Termo de Referência e demais documentos em formato editável ou pesquisáveis (ex.: .doc, .pdf pesquisável), garantindo ampla acessibilidade aos licitantes.

8.0. DA IMPRECISÃO QUANTO AOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

É do conhecimento de todos que o edital deve ser claro e preciso acerca das exigências estabelecidas, o que não ocorreu no presente caso, uma vez que os critérios para formulação da proposta dão ensejo a valorações subjetivas, em total desrespeito ao princípio do julgamento objetivo, firmado no art. 5°, da Lei Federal n° 14.133/2021, devidamente transcrito abaixo:

> **Art. 5° Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei n° 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).** (Grifamos).

01.563.165/0001-34
SAPITUR - SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISES AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

Isto porque o edital ora analisado almeja contratar 22 (vinte e dois) módulos, mas exige a demonstração de apenas 07 (módulos). Como vimos no item 2.2 desta peça, o correto seria estabelecer requisitos básicos, especialmente de padrão tecnológico, concedendo prazo para que a licitante vencedora possa customizar os softwares para atendimento a todos os requisitos técnicos obrigatórios após a assinatura do contrato. Ou seja, deveria exigir a demonstração de um percentual razoável de cada módulo licitado.

Essa pratica faz com que surjam dúvidas sobre a lisura do procedimento licitatório *sub examine*. Suponhamos que alguma empresa concorrente só tenha como demonstrar os 07 (sete) módulos descritos na Prova de Conceito. E aí!!! No mínimo estranho.

Além disso, registramos que essa Administração Pública inseriu, dentre os sistemas desejados, os módulos de Documentos Eletrônicos e Apoio a Decisão. Entretanto, não há no edital e seus anexos as descrições e funcionalidades dos mesmos, o que não podemos admitir.

Tecendo comentários sobre a importância do ato convocatório, assim lecionou o mestre Marçal Justem Filho, através de sua obra **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 13ª ed., Dialética, São Paulo, 2009, p. 515:

> **A maioria dos problemas práticos ocorridos em licitações deriva da equivocada elaboração do ato convocatório. Não seria exagero afirmar que os equívocos na elaboração dos editais constituem-se em fatores muito mais prejudiciais do que as complexidades ou defeitos da Lei 8.666/93. Se esse diploma possui defeitos, eles são potencializados em virtude de editais mal redigidos... Muitas vezes, os editais parecem retratar a intenção de garantir para a Administração, por via dedutiva e indireta, o poder de decidir arbitrariamente, a**

01.563.165/0001-34
SAPITUR SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMATICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMÉLIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

> **faculdade de excluir imotivadamente os licitantes incômodos ou antipáticos. Isso é um despropósito, eis que a atividade administrativa do Estado tem de se nortear pelos princípios constitucionais próprios.**
>
> **... o edital tem de ser claro e explícito acerca de todas as exigências necessárias. Não é admissível transformar a licitação em uma espécie de prova de habilidade, recheada de armadilhas e exigências ocultas**. (Destacamos).

Para o saudoso Hely Lopes Meirelles, *in* **Licitação e Contrato Administrativo**, São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 28:

> **Nulo, portanto, o edital omisso ou falho quanto ao critério e fatores de julgamento, como nula é a cláusula que, ignorando-os, deixe ao arbítrio da Comissão Julgadora a escolha da proposta que mais convier à Administração**. (Grifamos)

Outro não é o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU), senão vejamos:

> **Não apenas é necessário que a comissão de licitação se conduza em coerência com as exigências do mencionado princípio (objetivo), como também é imprescindível [...] que o edital estabeleça, com clareza e precisão, os fatores e correspondentes critérios que serão utilizados em tal julgamento. E mais, é preciso que estes fatores e critérios, conforme Antônio Marcelo da Silva, citado por Hely Lopes Meirelles [...], sejam objetivos, no sentido de pertinentes e adequados ao objeto da licitação.** (TCU, TR 2981791, DOU de 16/9/92). **Grifo nosso.**

01.563.165/0001-34
SAPITUR SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMÉLIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

Os procedimentos a seguir indicados não têm amparo na legislação pertinente: a.1. utilização de critérios de

julgamento de propostas técnicas baseadas em tópicos que dão ensejo a valorações subjetivas por parte da Comissão de Licitação... (TCU, Decisão 418/1992, DOU de 16/9/92).

Assim, diante das informações prestadas acima e comprovado o fato de que o edital ora analisado apresenta divergências relacionadas ao percentual de atendimento das funcionalidades de cada sistema e ao valor estimado da contratação, não há que se falar em prosseguimento do certame.

9.0. DOS DATACENTERS E DO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO

De acordo com o disposto no item 2.3.20 do Termo de Referência verificamos que só poderão participar da presente competição empresas que utilizam provedores com, no mínimo, 03 (três) datacenters no Brasil, em localidades diferentes, e características e certificações específicas, senão vejamos:

2.3.20 INFRAESTRUTURA WEB/NUVEM

2.3.20.10 provedor de nuvem deverá possuir no mínimo três datacenters no Brasil, em localidades diferentes, e disponibilizar a critério da Contratante a escolha do local de residência dos dados com o intuito de otimizar desempenho e taxas de transmissão;

2.3.20.20 provedor da nuvem deverá fornecer serviços que atendam as seguintes certificações e acreditações de segurança e conformidade internacionais ISO 27001, ISO 27017, ISO 27018, ISO 27701, ISO 22301, ISO 9001, SOC 1, SOC 2 e SOC 3. Qualquer documento ou referência de acesso público deverá ser apresentado em nome do provedor através de fontes

01.563.165/0001-34
SAPITUR - SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMÉLIO Nº 07 - ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

públicas como relatórios ou websites, sendo facultado ao CONTRATANTE promover diligencia destinada a esclarecer ou complementar informações;

Entretanto, tais exigências são desarrazoadas e tendenciosas a restringir a ampla participação de possíveis interessados no processo.

Isso porque, empresas que utilizam datacenters que possuem características, certificações e acreditações internacionais que comprovam sua aderência aos padrões técnicos previstos nas normas que tratam do assunto, mas não se enquadrem nas especificações acima ficarão impedidas de participarem da disputa, em total desrespeito aos princípios básicos que regem os procedimentos licitatórios, mormente os da competitividade, legalidade e economicidade, colocando esta Administração em situação de vulnerabilidade, o que não se pode admitir.

O datacenter ofertado pela empresa Impugnante, por exemplo, de propriedade da Amazon Web Services, é uma das soluções mais confiáveis e seguras de todo o mundo. Ele é utilizado por diversos órgãos do Governo Federal, Estados e inúmeros Municípios e possui atualmente as seguintes certificações:

ISO/IEC 27001:2013, 27017:2015, 27018:2019, 27701:2019, 22301:2019, 9001:2015 e CSA STAR CCM v3.0.1.

Tais certificações, compreendem, resumidamente, a aderência da solução ofertada aos seguintes requisitos: ISO 27001:2013 - trata da segurança da informação de maneira geral; ISO 27017:2015 - trata especificamente da segurança da informação para prestadores de serviço em nuvem; ISO 27018:2019 - trata da privacidade dos dados; ISO 27701:2019 - trata da aderência do serviço à Lei Geral de Proteção de Dados; ISO 22301:2019 -

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISES AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

trata da disponibilidade do serviço e gerência de crises; ISO 9001:2015 - dispõe sobre a garantia e qualidade dos serviços.

Já a CSA STAR CCM v3.0.1 é expedida pela Cloud Security Alliance (CSA) e visa *"promover o uso de melhores práticas para fornecer garantias de segurança na computação em nuvem, bem como educar sobre os usos da computação em nuvem para ajudar a proteger todas as outras formas de computação"*.

E por questão de segurança não há como saber a localização do datacenter. Ao apontar o endereço físico de tais instalações, o prestador acaba tornando vulnerável seu serviço, vez que, sabendo o endereço físico do mesmo, é possível a adoção de diversas estratégias de ataque.

Ainda que se adotem (e devem ser adotadas) diversas políticas de segurança para a proteção do ambiente contra invasões, inundações e incêndios, a divulgação do endereço físico facilita a ação de indivíduos mal-intencionados, tornando a segurança muito mais vulnerável.

Aliás, é prática do mercado a não divulgação do endereço físico onde estão instalados os datacenters, assim como fazem as principais e mais seguras soluções existentes no mercado (Google, Amazon e Microsoft).

Ultrapassada a questão dos datacenters, verificamos mais duas exigências que podem direcionar o procedimento licitatório em questão para determinada empresa, quais sejam: 1 - Obrigatoriedade de armazenamento que suporte apenas SSD, uma vez que define tecnologia específica e não admite equivalentes técnicos, restringindo soluções tecnológicas alternativas aptas a atender o objeto; 2 - Obrigação de suportar todos os modelos de arquitetura de computação (cloud, híbrido, local), exigindo, assim, uma solução universal; 3 - Citação de

01.563.165/0001-34
SAPITUR SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMÉLIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

navegadores específicos (Chrome, Internet Explorer, Firefox), inclusive tecnologia obsoleta, devendo ser substituída por requisitos de compatibilidade genérica.

Como é sabido, a elaboração do edital subordina-se a regras vinculantes previstas em lei, somadas ao exercício de escolhas discricionárias da Administração Pública licitante. Assim, todas as vezes que analisamos um edital, podemos nos deparar com vícios tanto de natureza vinculada como de natureza discricionária.

No caso presente, podemos observar que o edital apresenta vício de competência vinculada, haja vista o fato de que o legislador infraconstitucional proíbe qualquer tipo de limitação neste sentido, conforme se vê do disposto no art. 9° da Nova Lei de Licitações (Lei Federal n° 14.133/2021), devidamente transcrito abaixo:

> **Art. 9° É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:**
>
> **I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:**
>
> **a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;**
>
> **b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;**
>
> **c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;** (Grifamos).

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMÉLIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

sapitur SISTEMAS

Veja que a inclusão de exigência que direciona o objeto para determinadas empresas em detrimento de outras se configura como condição que restringe e frustra o caráter competitivo do certame, o que, inclusive, poderá ser caracterizado como crime, com pena de detenção de 04 (quatro) anos a 08 (oito) anos, desde que tal ato tenha sido praticado com intuito de fraudar a licitação, senão vejamos do disposto no art. 337-F do Código Penal Brasileiro:

> **Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório:**
>
> **Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.**

Logo, mantendo a referida exigência certamente restará comprometido o caráter competitivo do certame, em total desrespeito aos preceitos legais básicos que regem a matéria, afastando possíveis interessados da disputa, o que não se pode admitir.

No que diz respeito a inclusão de condição capaz de restringir ou frustrar o caráter competitivo da licitação, vejamos o que vem decidindo o Tribunal de Contas da União - TCU:

> **Abstenha-se de incluir em instrumentos convocatórios exigências não justificadas que restrinjam o caráter competitivo das licitações, em observância ao art. 37, inciso XX I, da Constituição Federal e em atendimento aos dispositivos legais que vedam clausulas editalícias restritivas da competitividade, em especial o art. 3°, § 1°, inciso I, o art. 30, § 1°, inciso I, e § 5°, da Lei n° 8.666/1993.** (TCU - Acórdão 1312/2008 Plenário). **(Destacamos).**

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMÉLIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

Evite estabelecer cláusula ou condição capaz de comprometer, restringir ou frustrar indevidamente o caráter competitivo do certame quando do estabelecimento dos requisitos de capacidade técnico-operacional, conforme art. 30 da Lei nº 8.666/1993. (TCU - Acórdão 890/2008 Plenário). **(Grifo nosso).**

Desta feita, levando-se em consideração as circunstâncias impertinentes suso mencionadas, temos que esta competente Equipe de Pregão deverá promover a reformulação das exigências técnicas, excluindo qualquer condição que restrinja o caráter competitivo da licitação, o que desde já se requer.

10. DA INOBSERVÂNCIA DO SIAFIC

O Governo Federal, através do Decreto nº 10.540, de 5 de novembro de 2020, instituiu o Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle - SIAFIC com o objetivo de assegurar a transparência da gestão fiscal de todos os entes federativos.

Trata-se de uma solução de tecnologia da informação mantida e gerenciada pelo Poder Executivo. Ou seja, no caso dos municípios, por exemplo, a manutenção do SIAFIC deve ser realizada pela Prefeitura Municipal, embora o mesmo também deva obrigatoriamente ser utilizado pela Câmara Municipal e Autarquias Municipais.

Entretanto, analisando o edital em questão, verificamos que esta Municipalidade está exigindo a migração dos Sistemas de Contabilidade e de Compras apenas deste ano de 2026, contrariando o disposto no § 5º, do art. 1º, do Decreto nº 10.540/2020, que assim prescreve:

Art. 1º. ***Omissis***

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISES AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

§ 5° Na hipótese de substituição do Siafic ou de implementação de nova versão, decorrente de novo desenvolvimento, de nova contratação ou de revisão da contratação com o mesmo fornecedor, o ente federativo assegurará a migração integral e tempestiva dos dados e das informações existentes no sistema anterior, a não interrupção da geração de informações contábeis, orçamentárias, financeiras e fiscais e o treinamento dos usuários, de forma que as informações de transparência sejam mantidas integralmente, sem prejuízo dos períodos anteriores.

Logo, o edital deverá ser retificado para inclusão da exigência de migração dos Sistemas de Contabilidade e de Compras dos exercícios anteriores.

11. OUTRO PONTO OBSCURO QUE MACULA O EDITAL

O edital em referência estabelece, como requisito técnico obrigatório, que os sistemas ofertados operem exclusivamente com banco de dados MS SQL SERVER, solução proprietária e onerosa.

Ocorre que o próprio Município atualmente utiliza banco de dados gratuito (software livre), inexistindo justificativa técnica plausível para impor a adoção de tecnologia proprietária paga, com impacto direto nos custos da contratação.

A exigência de banco de dados proprietário (MS SQL Server) impõe custos adicionais desnecessários, notadamente com aquisição de licenças, manutenção e suporte, em afronta direta ao princípio da

01.563.165/0001-3
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMÉLIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

economicidade preestabelecido no art. 5° da Lei n° 14.133/2021, senão vejamos:

> **Art. 5° Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.** Destacamos.

Se o Município já utiliza solução gratuita plenamente funcional, a substituição por solução paga exige justificativa técnica robusta, sob pena de caracterizar desperdício de recursos públicos.

Além disso, tal exigência restringe a competitividade, em total desrespeito ao disposto no art. 9°, inciso I, alínea "a" da Lei n° 14.133/2021, devidamente transcrito no item 09 desta Impugnação.

A exigência de tecnologia específica (MS SQL Server), sem admitir equivalentes técnicos (ex.: PostgreSQL, MySQL, MariaDB, etc.), configura direcionamento indevido e restringe a participação de diversos fornecedores que utilizam tecnologias livres amplamente consolidadas.

A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que especificações técnicas não podem restringir indevidamente a competição, devendo admitir equivalência técnica, salvo justificativa formal e robusta.

Nesse sentido, destaca-se que o Tribunal de Contas da União exige motivação expressa quando a Administração opta por soluções

01.563.165/0001-34
SAPITUR SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMÉLIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO - RJ

específicas, sobretudo quando há alternativas mais econômicas no mercado.

Assim sendo, esta Administração deverá excluir a exigência de banco de dados MS SQL Server; OU permitir expressamente o uso de bancos de dados equivalentes, inclusive soluções livres.

12. DOS PRINCÍPIOS BÁSICOS QUE REGEM A MATÉRIA

Mantendo os equívocos apontados acima, esta ínclita Comissão acaba por desrespeitar os princípios constitucionais e infraconstitucionais da licitação, que se apresentam como as proposições básicas que fundamentam as ciências, sendo de suma importância dentro do sistema jurídico.

O vocábulo "princípios" é originário do latim - *principiu* - e, de acordo com o Dicionário Aurélio, refere-se a *"proposições diretoras de uma ciência, às quais todo o desenvolvimento posterior dessa ciência deve estar subordinado"*, merecendo, neste aspecto, observar a lição do Mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, *in* **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: RT, 1981. p. 230, abaixo transcrita:

> **...violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.**

01.563.165/0001-34
SAPITUR - SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMELIO Nº 07 - ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

Dentre os princípios da licitação merece destaque, neste momento, o princípio da razoabilidade, através do qual a Administração Pública, no uso de seu poder discricionário, deverá agir de modo razoável e de acordo com o senso comum das pessoas equilibradas.

Para Marçal Justem Filho, *in* **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 8ª ed., Dialética, São Paulo, p. 469:

> **...é imperioso avaliar a relevância do conteúdo da exigência. Não é incomum constar do edital que o descumprimento a qualquer exigência formal acarretará a nulidade da proposta. A aplicação dessa regra tem de ser temperada pelo princípio da razoabilidade. É necessário ponderar os interesses existentes e evitar resultados que, a pretexto de tutelar o interesse público de cumprir o edital, produza-se a eliminação de propostas vantajosas para os cofres públicos**. (Grifo nosso).

Outro princípio que deve ser levado em consideração é o da competitividade, esculpido no inciso I, do § 1°, do artigo 5° da Lei Federal n° 14.133/2021, senão vejamos:

> **Art. 5° Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei n° 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).**

01.563.165/0001-3
SAPITUR SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMATICA E TURISMO LTDA
RUA MOISES AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

Para o Professor Marçal Justem Filho, através de sua obra suso mencionada, p. 82/83:

> **Respeitadas as exigências necessárias para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, serão inválidas todas as cláusulas que, ainda indiretamente, prejudiquem o caráter "competitivo" da licitação. A Lei reprime a redução da competitividade do certame derivada de exigências exageradas ou abusivas.** (Destacamos).

13. DA CONCLUSÃO

Desta feita, levado a efeito o procedimento nas condições estabelecidas no Edital, ferir-se-á o disposto no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, mormente quanto aos princípios da LEGALIDADE e da ISONOMIA, assim como as prescrições contidas na Lei Federal nº 14.133/2021, atitude que desafia a correção via mandado judicial, o que, por certo, face à zelosa atuação desta Augusta Comissão, não permitirá que adentremos a tão espinhosa e desgastante - tanto para a Impugnante quanto para a Administração Pública - medida para ver preservada a legalidade do respectivo procedimento licitatório.

14. DO PEDIDO

ANTE O EXPOSTO, respeitosamente requer a esse Nobre Agente que, acolhendo os argumentos articulados na presente impugnação, determine o sobrestamento do respectivo procedimento licitatório, corrigindo-se os equívocos ora apresentados, publicando-se novo aviso, com vistas à

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISES AMELIO Nº 07 -ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ

efetiva publicidade do certame, por ser imperativo de direito e da mais lídima JUSTIÇA!

Termos em que,

Pede deferimento.

Nova Friburgo/RJ, 23de março de 2026.

Sapitur - Sistemas De Administração Pública, Informática E Turismo S/S Ltda.
CNPJ N° 01.563.165/0001-34
Wagner Luiz Teixeira Alves Junior
RG n°. 20.109.392-9 DIC-RJ
CPF n°. 056.176.367-40
Procurador

01.563.165/0001-34
SAPITUR- SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INFORMÁTICA E TURISMO LTDA
RUA MOISÉS AMÉLIO Nº 07 - ANDAR 2
CENTRO CEP 28.613-210
NOVA FRIBURGO-RJ