

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE LEME – ESTADO DE SÃO PAULO

REF: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 009/2026

E&L PRODUÇÕES DE SOFTWARE LTDA, pessoa jurídica de direito privado, com sede à Av. Koehler, nº 238, Centro, Domingos Martins – ES, representada neste ato por sua procuradora a Sra. Sâmella Rangel Olios, CPF n 124.593.697-27, brasileiro, solteiro, Coordenadora de Licitações residente e domiciliado à Rua Sagrada Família nº 229, Vila da Paz, Domingos Martins, ES, 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 Eletrônico em destaque, publicado por esta Administração Pública, cuja finalidade consiste na contratação de serviços de cessão de sistemas de gestão pública.

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 009/2026, 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.

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 § 3º do art. 17 da Lei Federal nº 14.133/2021, senão vejamos:

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

(...)

IV - de julgamento;

(...)

§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

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 o gestor buscar todos 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 técnicos 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, conseqüência 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 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. 3º da Lei nº 8.666/1993 e no art. 2º da Lei nº 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, 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% das características gerais e 80% das funcionalidades de cada sistema descrito no Termo de Referência, ultrapassa os limites da razoabilidade, uma vez que não são utilizados em licitações como esta por limitar a competição.

Percentuais tão elevados e desproporcionais, 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 80% e 100% de uma grande quantidade de requisitos técnicos e conseqüentemente 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.

3.0. DO PARCELAMENTO DO OBJETO DE NATUREZA DIVISÍVEL

Da simples leitura do edital ora analisado verificamos que esta Administração Pública deixou de parcelar o objeto licitado, apesar de sua natureza divisível e da possibilidade de separação dos serviços em grupos distintos, restringindo, assim, de forma indevida, o caráter competitivo do certame.

Como é sabido, a maximização do número de licitantes depende da aderência do objeto à conformação do mercado fornecedor dos produtos ou serviços. Assim, a opção de não parcelar o objeto perseguido através do presente feito contraria a lógica de organização das prestadoras de serviços e revela-se potencialmente antieconômica.

No caso *sub examine* está previsto a prestação de serviços de cessão de sistemas de gestão pública e de consultoria em Recursos Humanos, Contabilidade, Licitações, etcl. Esses serviços não guardam relação necessária entre si, sendo possível identificar, no mercado, várias empresas que atuam em apenas um desses ramos de atividade ou se interesse por apenas um dos serviços, mesmo atuando em todas as áreas.

Tal medida (não separação dos serviços suso mencionados em grupos distintos) vai de encontro aos preceitos legais estabelecidos no Estatuto Licitatório (Lei Federal nº 14.133/2021), mormente no que diz respeito a alínea “a” do inciso I, do seu art. 9º; alínea “b” do inciso V e §2º do seu art. 40 e §§ 1º e 2º, do art. 23, senão vejamos:

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

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

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

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

V - atendimento aos princípios:

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Veja que, associando os dispositivos legais suso mencionados, temos que o parcelamento da licitação em tantas parcelas quanto se comprovem técnica e economicamente viáveis é um imperativo ao Administrador. No caso em apreço, mais do que cristalina é a possibilidade da licitação dos serviços de cessão de sistemas de gestão pública e de consultoria em lotes distintos, uma vez que não guardam relação necessária entre si.

Tanto é assim que o Tribunal de Contas da União (TCU) tem firmado entendimento de que o parcelamento de objeto de natureza divisível, assim como ocorre no caso em tela, é, em regra, obrigatório. Assim, a Administração deve promover a licitação por itens/lotes num único procedimento licitatório, ou em procedimentos licitatórios distintos, se for o caso, a fim de ampliar o caráter competitivo do certame, *ex vi* do disposto em sua Súmula de nº 247/2004 e nos Acórdãos nº 2.393/2006, 1.899/2007 e 336/2008:

***Súmula nº 247/2004 do TCU**

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

***Acórdão nº 2.393/2006 do TCU**

O § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93 estabelece a possibilidade de a Administração fracionar o objeto em lotes ou parcelas desde que haja viabilidade técnica e econômica. Nos termos do § 2º, o fracionamento da contratação produz a necessidade de realização de diversas licitações. O fundamento do parcelamento é, em última instância, a ampliação da competitividade que só será concretizada pela abertura de diferentes licitações. Destarte, justifica-se a exigência legal de que se realiza licitação distinta para cada lote do serviço total almejado.

***Acórdão nº 1.899/2007 do TCU**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que se examinam possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico nº 2/2007, promovido pela Superintendência Federal de Agricultura no Estado do Rio de Janeiro para contratação de mão-de-obra nas áreas de limpeza, copeiragem, mecânica de automóveis e digitação. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos artigos 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, em: 9.1. conhecer desta representação, haja vista o

preenchimento dos requisitos de admissibilidade, para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente; 9.2. determinar à Superintendência Federal de

Agricultura no Estado do Rio de Janeiro que siga as seguintes orientações em seus futuros procedimentos licitatórios: 9.2.1. a habilitação das empresas licitantes procede-se de acordo com o previsto nos arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/93, sendo ilegal a estipulação de exigências não previstas na lei ou que não sejam pertinentes à aferição da capacidade da empresa em prestar o serviço ou fornecer o produto. Para garantir o fiel cumprimento do pactuado, a Administração pode condicionar os pagamentos mensais à comprovação da efetiva satisfação das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias do mês anterior, conforme preconizado no Acórdão nº 112/2007-Plenário; 9.2.2. na definição da divisão do objeto em itens ou certames independentes deve ser utilizado como parâmetro a conformação do mercado fornecedor dos produtos ou serviços, sempre buscando maximizar a competição. Restou, portanto, injustificada a inclusão no mesmo objeto de serviços tão distintos quanto limpeza, dedetização, manutenção de automóveis e digitação; 9.3. dar ciência da presente decisão à representante, enviando-lhe cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam; 9.4. arquivar o presente processo.

***Acórdão nº 336/2008**

PRESTAÇÃO DE CONTAS. RELATÓRIOS DE AUDITORIA JUNTADOS. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. ALGUMAS IRREGULARIDADES DESCARACTERIZADAS. OUTRAS CONFIGURADAS. CONTAS DO EX-DIRETOR-PRESIDENTE IRREGULARES. CONTAS DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS REGULARES COM RESSALVA. 1. Não é cabível a contratação, por inexigibilidade de licitação, de empresa para realizar manutenção de elevadores, com base em atestado de exclusividade de utilização da marca do elevador. 2. Para a contratação por dispensa de licitação com base no art. 24, inciso XIII, da

Lei nº 8.666/93, é preciso que haja nexos entre o dispositivo legal, o objeto a ser contratado e a natureza da instituição. 3. A inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento das obras, serviços e compras por parte da administração deve ser devidamente justificada, uma vez que a regra é o parcelamento, de forma a ampliar a competitividade dos certames.

A respeito do parcelamento do objeto, é relevante trazer à baila trechos de duas obras que tratam do tema:

O art. 23, §1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única (Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª Edição, Dialética, São Paulo, 2009, pag. 265).

... o parcelamento da execução é desejável sempre que assim o recomendem dois fatores cumulativos: o 'melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado' e a 'ampliação da competitividade'. Ocorrentes ambos haverá conveniência para o interesse público em que parcele a execução do objeto, que resultará em vantagem para a Administração. Por conseguinte, parcelas a execução, nessas circunstâncias, é dever a que não se furtará a Administração sob pena de descumprir princípios específicos da licitação, tal como o da competitividade. Daí a redação trazida pela Lei nº 8.883/94 haver suprimido do

texto anterior a ressalva ‘a critério e por conveniência da Administração’, fortemente indicando que não pode haver discricão (parcelar ou não) quando o interesse público decorrer superiormente atendido do parcelamento. Este é de rigor, com evidente apoio no princípio da legalidade (Jessé Torres Pereira Júnior, in Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 5ª Edição, pag. 251).

Registra-se aqui que nesta linha já se situavam o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Temas polêmicos sobre licitações e contratos, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, pag. 56-57) e Ivan Barbosa Rigolin (Manual prático das licitações. São Paulo. Saraiva, 1999, pag. 260-261).

Diante de todo exposto, resta claro que em nosso ordenamento jurídico a regra é o parcelamento das obras, serviços e compras, em quantas parcelas revelarem-se técnica e economicamente viáveis.

Ademais disso, temos que a contratação dos serviços almejados através do presente processado de forma conjunta, indubitavelmente, requer uma empresa ou consórcio com capacidade técnico-operacional muito superior ao que seria requerido para uma empresa, por exemplo, que fosse contratada para execução apenas do serviço de consultoria contábil ou de consultoria em licitações e contratos, sendo natural a fuga de empresas menores do certame e a perda da competitividade, restando caracterizada a prática de ato de gestão com grave infração à norma legal.

4.0. DO PRAZO EXÍGUO PARA ENVIO DA PROPOSTA READEQUADA

O prazo de 2 horas para a apresentação de uma proposta readequada após a fase de lances em uma licitação para contratação de sistemas informatizados de gestão pública é considerado exíguo (muito curto) pelas seguintes razões:

1. Complexidade técnica do sistema: Sistemas integrados de gestão pública municipal são soluções complexas que englobam diversos módulos (financeiro, tributário, recursos humanos, etc.). Readequar uma proposta que contemple todas as especificidades técnicas demandadas em um prazo tão curto pode ser inviável.
2. Análise dos requisitos e dos lances: Após a fase de lances, as empresas precisam revisar suas propostas considerando os valores oferecidos pelos concorrentes e ajustar seus orçamentos, soluções técnicas e cronogramas de execução. Esse processo requer uma análise detalhada, o que não pode ser feito de forma apressada.
3. Coleta de informações complementares: As empresas podem precisar contatar fornecedores, parceiros ou departamentos internos para ajustar a proposta, especialmente em relação a questões de licenciamento de software, contratação de pessoal ou ajustes financeiros.
4. Erros e omissões: A pressa para readequar uma proposta em apenas 2 horas pode resultar em falhas na documentação, omissões ou erros que comprometam a qualidade da proposta ou até a desclassificação da empresa na licitação.
5. Impacto no cumprimento de normas e regras: Licitações públicas estão sujeitas a rigorosas normas e legislações. Um prazo apertado para ajustes pode comprometer a observância dessas normas, como a apresentação de documentos corretos, comprovação de capacidade técnica e conformidade com o projeto.

Esses pontos mostram que um prazo mais dilatado será mais apropriado e justo para garantir que as propostas sejam readequadas com precisão, qualidade e conformidade às exigências do edital.

Outro não é o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, conforme se vê do julgado colacionado abaixo:

Em concorrência eletrônica regida pela Lei 14.133/2021, a fixação de prazo não condizente com a complexidade da planilha orçamentária para fim de encaminhamento, após a fase de lances, da proposta de preço ajustada constitui infração aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (ACÓRDÃO 1795/2024 – PLENÁRIO).

5.0. 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. 5º, da Lei Federal nº 14.133/2021, devidamente transcrito abaixo:

Art. 5º 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 nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (Grifamos).

Isto porque o edital ora analisado não traz informações suficientes sobre o volume de dados a serem migrados, os sistemas atualmente utilizados, o ambiente tecnológico existente e a complexidade da integração.

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 oculta e indireta, o poder de decidir arbitrariamente, a 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 omissivo 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.

...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.

6.0. DA RESTRIÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL

Importante observar, também, que esta Equipe de Pregão, amparada pelo disposto no art. 69, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/21, exigiu, por meio da alínea “a” do item 3 do Anexo III do edital, que os futuros concorrentes comprovem sua qualificação econômico-financeira através da apresentação de Certidão Negativa de Falência ou Concordata, senão vejamos:

LEI 14.133/21

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

EDITAL – ANEXO III

3 - Prova de QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO FINANCEIRA, por meio dos seguintes documentos:

a) Certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede do fornecedor, com data de emissão de, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da abertura da sessão, ou que esteja dentro do prazo de validade expresso na própria certidão;

Ocorre que, ao exigir a certidão negativa de falência ou concordata, hoje recuperação judicial, o edital acaba restringindo a participação de empresas que estejam em processo de recuperação judicial.

Isto porque, a recuperação judicial possui regime jurídico distinto da antiga concordata, não se admitindo aplicação imediata do dispositivo legal supracitado (art. 69, inciso II).

O Tribunal de Contas da União – TCU, ao interpretar os requisitos de qualificação econômico-financeira da Lei de Licitações, admitiu a possibilidade de que as empresas em recuperação judicial participem de licitações, desde que estejam aptas econômica e financeiramente.

Trata-se do Acórdão nº 8271/2011 – TCU – 2ª Câmara, devidamente colacionado abaixo:

Determinações/Recomendações: 1.5.1. Dar ciência à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Espírito Santo que, em suas licitações, é possível a participação de empresa em recuperação judicial, desde que amparada em certidão emitida pela instância judicial competente, que certifique que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório nos termos da Lei 8.666/93. (TCU. 2ª Câmara. Processo nº 020.996/2011-0, relator Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira).

Recentemente o TCU voltou a se manifestar sobre essa questão, senão vejamos:

A certidão negativa de recuperação judicial é exigível por força do art. 31, inciso II, da Lei 8.666/1993 porém a apresentação de certidão positiva não implica a imediata inabilitação da licitante, cabendo ao pregoeiro ou à comissão de licitação diligenciar no sentido de aferir se a empresa já teve seu plano de recuperação concedido ou homologado judicialmente - Lei 11.101/2005 (Acórdão 2265/2020-Plenário). Destacamos

Outro não é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP, *ex vi* do disposto em sua Súmula n. 50:

Súmula 50 TCE/SP: Em procedimento licitatório, não pode a Administração impedir a participação de empresas que estejam em recuperação judicial, das quais poderá ser exigida a apresentação, durante a fase de habilitação, do Plano de Recuperação já homologado pelo juízo competente e em pleno vigor, sem prejuízo do atendimento a todos os requisitos de habilitação econômico-financeira estabelecidos no edital.

A exigência de apresentação de certidão negativa de inexistência de concordata em curso pode ser relativizada pela Administração, desde que a sociedade empresária obtenha certidão do juízo em que tramita a recuperação judicial atestando a sua capacidade econômico-financeira, apresente comprovação de regularidade com as Fazendas Públicas e comprove condições econômico-financeiras de executar o objeto licitado.

Assim, temos que a exigência de apresentação de certidão negativa de falência ou concordata, hoje recuperação judicial, de forma absoluta, como consta no edital ora atacado, é desarrazoada e acaba restringindo o caráter competitivo do certame, o que não se pode admitir.

Como sugestão para correção do equívoco apontado acima sugerimos adotar a redação transcrita abaixo:

3.0. ...

3.1. Certidão Negativa de Falência, Concordata, Recuperação Judicial ou Extrajudicial expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica e, quando se tratar de Sociedade Simples, apresentar Certidão Negativa dos Distribuidores Cíveis, com data não superior a 60 (sessenta) dias de sua emissão, quando não for expresso sua validade.

3.1.1. Caso a licitante se encontre em processo de recuperação judicial ou extrajudicial, deverão ser cumpridos, por meio da documentação apropriada constante no envelope de habilitação, os seguintes requisitos, cumulativamente:

- a) Cumprimento dos demais requisitos de habilitação constantes neste edital;**
- b) Sentença homologatória do plano de recuperação judicial ou certidão judicial informando que a empresa encontra-se apta para participar de licitação.**

7.0. DO PRAZO EXÍGUO PARA EXECUÇÃO DO OBJETO LICITADO

Outro ponto que macula o procedimento licitatório ora analisado diz respeito à exigência de que os softwares licitados estejam em pleno funcionamento no prazo ABSURDO de 30 (trinta) dias.

Trata-se de vício de natureza vinculada que vai de encontro aos preceitos legais estabelecidos no Estatuto Licitatório (Lei Federal nº 14.133/2021), mormente no que diz respeito na alínea “a” do inciso I, do seu artigo 9º, senão vejamos:

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

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

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

Veja que o prazo estabelecido para pleno funcionamento dos sistemas é demasiadamente exíguo e também restringe o caráter competitivo do certame.

Neste sentido já se manifestou o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, conforme se vê do julgado colacionado abaixo:

De fato, os motivos esposados pelo Denunciante são suficientes para se proceder à imediata suspensão do certame. É que o indigitado edital de pregão presencial exige que a empresa vencedora do certame proceda à entrega dos produtos licitados em até dois dias úteis, contados do recebimento da ordem de compras. Ora, é clarividente que a imposição de prazo tão diminuto para entrega do material inviabiliza a participação de empresas que não estejam próximas das imediações do Município [...].

Ademais, não se mostra razoável que a Administração Municipal, a quem compete o exercício de suas obrigações pautada em mínimo planejamento, submeta empresas com quem contrata a súbitas necessidades, colocando-as em eterno estado de prontidão para atender a demandas em prazo demasiado exíguo. A exigência retratada no Edital de Pregão Presencial [...], sem a menor dúvida, afronta a competitividade e a razoabilidade, sendo contrária, portanto, aos princípios insculpidos no art. 3º da Lei nº 8.666/93, [...]. (Denúncia nos 862.797 – Relator: Conselheiro Presidente Antônio Carlos Andrada, sessão de julgamento para referendo pela Segunda Câmara em 09/02/2012). Destacamos.

8.0. DOS PRINCÍPIOS BÁSICOS QUE REGEM A MATÉRIA

Mantendo os equívocos apontados acima, esta íncilita 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.

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 § 1º, do artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, senão vejamos:

Art. 5º 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 nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

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).

9.0. 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.

10.0. DO PEDIDO

ANTE O EXPOSTO, respeitosamente requer a esse Nobre Pregoeiro 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 efetiva publicidade do certame, por ser imperativo de direito e da mais lúdima JUSTIÇA!

Termos em que,
Pede deferimento.

Domingos Martins-ES, 09 de março de 2026.