



ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

ILUSTRÍSSIMA SENHORA PREGOEIRA DA PREFEITURA MUNICIPAL
DE SÃO MATEUS, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 28/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 6.979/2026

CÓDIGO CIDADES CONTRATAÇÕES: 2026.067E0600002.01.0001

JESSÉ ROMERO ALMEIDA, brasileiro, casado, advogado, portador da cédula de identidade RG nº 32.786.691-3, inscrito no CPF sob o nº 343.684.518-30 e portador do Título de Eleitor nº 318804370191, com domicílio profissional na Alameda Madeira, nº 258, Sala 1306, 13º Andar, Edifício Guinzza Trade Center, Alphaville, CEP: 06454-010, Barueri, Estado de São Paulo, endereço eletrônico: jesse.romero@adv.oabsp.org.br, vem à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no item 10.1 do instrumento convocatório, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA**, ao Edital do Pregão Eletrônico nº 028/2026, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I – DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO

O Pregão Eletrônico nº 028/2026 tem sessão pública designada para o dia 21 de julho de 2026, às 9h01, tendo o próprio aviso do certame estabelecido o dia 16 de julho de 2026, às 23h59, como prazo final para apresentação de





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

impugnações. A presente manifestação é, portanto, tempestiva.

O art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 assegura a qualquer pessoa legitimidade para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da legislação, desde que o pedido seja apresentado até três dias úteis antes da data de abertura do certame. O mesmo dispositivo determina que a resposta seja divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até três dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à abertura.

Estão, assim, plenamente atendidos os pressupostos de cabimento, legitimidade e tempestividade.

II – DA SÍNTESE DA CONTROVÉRSIA

A licitação tem por objeto a disponibilização de solução tecnológica integrada destinada à automação dos serviços de gestão de processos judiciais e de execução da dívida ativa, compreendendo licença de uso do sistema e serviços técnicos associados de implantação, parametrização, treinamento, suporte técnico e manutenção. O valor total estimado é de R\$ 320.988,80, tendo sido adotados o regime de empreitada por preço global e o critério de julgamento de menor preço global.

Não se questiona a necessidade de modernização das atividades da Procuradoria-Geral do Município, tampouco a conveniência da adoção de recursos tecnológicos para a gestão do contencioso judicial e da dívida ativa. A presente impugnação dirige-se à insuficiência do planejamento e da especificação do objeto.

O Termo de Referência não contém definição funcional, quantitativa e





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

tecnológica suficiente da solução pretendida. As funcionalidades são descritas de forma genérica, as integrações e a migração de dados não são identificadas ou dimensionadas, os requisitos de hospedagem, segurança, desempenho, suporte e continuidade não possuem parâmetros mensuráveis e os critérios de homologação, aceite, medição e pagamento são incompletos ou contraditórios.

A deficiência mais relevante, contudo, consiste na transferência para a futura contratada do levantamento e do detalhamento das próprias regras de negócio. Em vez de a Administração identificar previamente suas necessidades e submetê-las de maneira uniforme ao mercado, o edital prevê que parcela substancial do conteúdo funcional da solução será definida somente depois da licitação, durante os primeiros meses de execução contratual.

Não se trata de simples omissão formal. A ausência de especificação adequada impede que os licitantes conheçam o mesmo escopo, dimensionem os recursos necessários, avaliem os riscos da contratação e apresentem propostas economicamente comparáveis.

III – DA INSUFICIÊNCIA DA DEFINIÇÃO DO OBJETO E DA INDEVIDA POSTERGAÇÃO DAS REGRAS DE NEGÓCIO

O art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o Termo de Referência deve conter a definição do objeto, com sua natureza e quantitativos, a fundamentação da contratação, a descrição da solução como um todo, os requisitos da contratação, o modelo de execução, o modelo de gestão e os critérios de medição e pagamento.

O art. 18 da mesma lei determina que a fase preparatória seja caracterizada pelo planejamento e aborde todas as considerações técnicas,





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

mercadológicas e de gestão capazes de interferir na contratação. O planejamento deve compreender a definição do objeto, as condições de execução e pagamento, as garantias exigidas, as condições de recebimento e o orçamento estimado, acompanhado das composições utilizadas para sua formação.

A definição do objeto não se satisfaz com a simples indicação de que será contratado um “sistema” ou uma “solução tecnológica”. É indispensável descrever as necessidades que deverão ser atendidas, as funcionalidades obrigatórias, os resultados esperados, os volumes envolvidos e os padrões mínimos de qualidade.

No edital impugnado, a solução é resumida a uma unidade de serviço composta por implantação, suporte técnico, manutenção, treinamento, hospedagem e integrações. Informa-se que a plataforma admitirá número ilimitado de usuários, mas não se apresenta uma matriz de requisitos funcionais capaz de demonstrar, de maneira objetiva, o que o sistema deverá efetivamente realizar.

A descrição do software limita-se a prever o registro, a indexação, o armazenamento, a busca e a recuperação de peças processuais, a tramitação automática e integrada, o uso de certificação digital, a possibilidade de automação de outros processos e “outras funcionalidades específicas inerentes ao objeto”. Além de os itens 26 e 27 reproduzirem praticamente o mesmo conteúdo, a referência a funcionalidades “inerentes ao objeto” cria obrigação aberta, cujo alcance não é identificável pelos potenciais fornecedores.

Essa indeterminação é confirmada pelo item 29.1 do Termo de Referência. O dispositivo estabelece que a primeira fase da execução, correspondente ao primeiro e ao segundo meses do contrato, será destinada ao





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

“detalhamento das regras de negócio e implantação”, tendo como etapa o “levantamento/ detalhamento das regras de negócio e implantação do sistema”. O item 29.3 acrescenta que o cronograma detalhado de cada fase será apresentado pela contratada somente depois da emissão da ordem de serviço.

O item 10.10 segue a mesma orientação ao atribuir ao grupo de trabalho municipal a indicação dos usuários-chave que serão entrevistados na “etapa de levantamentos”, bem como a posterior homologação das configurações realizadas pela contratada. O item 23 agrava a deficiência ao afirmar que os requisitos de qualidade do software serão definidos na própria Ordem de Serviço, incluindo aspectos relacionados à funcionalidade, confiabilidade, recuperabilidade, eficiência, manutenibilidade e portabilidade.

O resultado é uma evidente inversão da sequência legalmente exigida. A competição será concluída antes que a Administração tenha definido suficientemente as regras que deverão ser observadas pela solução contratada.

As regras de negócio não constituem mero detalhe de implantação. Elas representam os fluxos, eventos, condições, validações, permissões, documentos, responsabilidades e resultados que traduzem as necessidades administrativas em comportamentos esperados do sistema.

Para a gestão de processos judiciais e da dívida ativa, essas regras abrangem, entre outras matérias, o recebimento e a distribuição de intimações e citações, o controle dos prazos processuais, os critérios de classificação dos expedientes, a geração e validação de peças, os procedimentos de cobrança administrativa, protesto e ajuizamento, o controle de prescrição, suspensão e extinção dos créditos, os parcelamentos, as baixas, os perfis de acesso, as alçadas decisórias, os relatórios gerenciais, os alertas, as operações em lote e os registros





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

de auditoria.

É legítimo que, durante a implantação, a Administração e a contratada promovam ajustes operacionais, cadastrem usuários, incorporem modelos de documentos, configurem valores de parâmetros previamente definidos, estabeleçam a ordem de disponibilização dos módulos ou realizem o mapeamento técnico entre campos das bases de origem e destino.

Não é legítimo, porém, que o próprio conteúdo funcional do objeto seja descoberto ou definido depois da seleção da proposta vencedora. A parametrização adapta uma solução às regras previamente estabelecidas; ela não pode substituir a definição administrativa dessas regras.

Ao permitir que a futura contratada participe do levantamento e da definição substancial de suas próprias obrigações, o edital cria o risco de que as necessidades municipais sejam ajustadas às limitações da solução vencedora, quando deveria ocorrer exatamente o contrário: a solução deveria ser escolhida por sua aptidão para atender às necessidades previamente identificadas pela Administração.

Também se torna impossível distinguir, com segurança, as funcionalidades incluídas no preço global das adaptações que poderão ser posteriormente classificadas como extraordinárias. O Termo de Referência declara que aperfeiçoamentos, atualizações, manutenções evolutivas e demais ajustes estarão abrangidos pelo preço contratado, mas não delimita o volume, a complexidade ou os critérios que diferenciarão uma evolução ordinária de uma alteração material do escopo.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é diretamente





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

aplicável. A Súmula TCU nº 177 estabelece que a definição precisa e suficiente do objeto constitui regra indispensável da competição e pressuposto da igualdade entre os licitantes, pois os potenciais concorrentes devem conhecer as condições básicas da licitação.

No Acórdão nº 7.555/2019, a Segunda Câmara do TCU determinou que fosse dada ciência à unidade jurisdicionada acerca da ausência de clareza em dispositivo do Termo de Referência que havia propiciado interpretação dúbia pelos licitantes. Já o Acórdão nº 2.441/2017–Plenário consolidou o entendimento de que os editais devem possuir redação clara e objetiva, evitando contradições que dificultem sua compreensão ou levem os licitantes a interpretações equivocadas sobre as condições estabelecidas.

A situação ora impugnada é ainda mais grave, pois a dúvida não recai apenas sobre uma condição acessória do edital. A indefinição atinge o conteúdo funcional e tecnológico do próprio objeto.

IV – DA AUSÊNCIA DE DIMENSIONAMENTO E DA INSUFICIÊNCIA DOS REQUISITOS TECNOLÓGICOS

A precariedade da definição funcional é acompanhada pela ausência de dimensionamento quantitativo.

Embora o Termo de Referência mencione usuários ilimitados, não informa quantos usuários efetivamente utilizarão o sistema, quantos acessos simultâneos são esperados, quantos procuradores e servidores serão atendidos, quantos processos judiciais estão ativos ou arquivados, quantas inscrições compõem a dívida ativa, quantas intimações e citações são recebidas mensalmente e qual o volume de documentos atualmente armazenado.





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

Também não são apresentados o tamanho das bases existentes, sua projeção de crescimento, a quantidade de registros que deverão ser migrados, o período histórico abrangido, os formatos dos arquivos, o número de modelos de peças que serão parametrizados, a quantidade e a duração dos treinamentos ou a quantidade de integrações a serem desenvolvidas.

Esses dados não possuem caráter meramente informativo. Eles influenciam diretamente a infraestrutura computacional, a capacidade de armazenamento, o processamento, o tráfego de dados, a equipe de implantação, o esforço de migração, a complexidade das integrações, o suporte e o preço da contratação.

A empresa que considerar uma base reduzida, poucas integrações e mínima necessidade de customização poderá apresentar preço substancialmente inferior ao de outra licitante que, diante da mesma redação, estime grande volume de documentos, migração complexa, diversas plataformas externas e necessidade relevante de desenvolvimento.

O Manual de Licitações e Contratos do TCU registra que a definição do objeto deve ser concisa, clara e precisa, incluindo sua natureza e seus quantitativos. O mesmo documento destaca que os quantitativos devem ser calculados em função do consumo e da utilização prováveis e que todos os serviços e insumos aplicáveis devem ser apropriadamente avaliados. O próprio Tribunal identifica como risco da definição imprecisa o recebimento de propostas baseadas em interpretações equivocadas e a contratação de solução incapaz de atender à demanda administrativa.

A indefinição também alcança as integrações. A contratada deverá executar, configurar, parametrizar, testar, corrigir, documentar e manter





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

integrações com sistemas de tribunais, plataformas externas, bases públicas, sistemas municipais e outras ferramentas, sem qualquer remuneração adicional. O Termo de Referência, entretanto, não identifica precisamente quais são essas plataformas.

Não se esclarece quais tribunais serão abrangidos, quais sistemas processuais estão envolvidos, qual sistema municipal de tributação ou arrecadação fornecerá os dados, quais bases externas serão acessadas, que interfaces estão disponíveis, se existem APIs ou webservices documentados, qual será o sentido das integrações, sua periodicidade, o volume de transações, os mecanismos de autenticação e os critérios de aceite.

A simples exigência de interface baseada em webservices não supre essas lacunas. O custo de uma integração depende da existência e da qualidade da documentação técnica, da estabilidade da plataforma externa, dos padrões de autenticação, dos formatos dos dados, da frequência de sincronização e da responsabilidade por eventuais indisponibilidades de terceiros.

A migração de dados é igualmente indeterminada. O item 6.2 prevê a migração ou importação “quando necessária”, a partir das bases atualmente utilizadas pela Administração, mas não descreve os sistemas de origem, os formatos, a quantidade de registros, a qualidade dos dados, a existência de documentos digitalizados, a necessidade de saneamento ou deduplicação, os critérios de reconciliação nem a margem admissível de falhas.

Em uma contratação por preço global, a Administração deve fornecer os elementos necessários para que o particular estime os encargos que assumirá. Atribuir ao vencedor a obrigação de migrar bases desconhecidas e integrar plataformas não identificadas equivale a transferir ao contratado riscos que não





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

foram adequadamente avaliados nem uniformemente apresentados aos concorrentes.

A hospedagem também é disciplinada de maneira insuficiente. O item 28 estabelece somente que a solução e os dados serão hospedados em ambiente sob responsabilidade da contratada, sendo o serviço remunerado na rubrica de licença de uso. Não se define percentual mínimo de disponibilidade, capacidade de processamento, volumetria de armazenamento, redundância, escalabilidade, monitoramento, janela de manutenção ou localização dos ambientes.

Do mesmo modo, não são fixados periodicidade e retenção dos backups, testes de restauração, objetivo de ponto de recuperação, objetivo de tempo de recuperação, plano de continuidade, recuperação de desastres ou procedimentos de contingência.

A segurança da informação é tratada por meio de obrigações genéricas de sigilo, proteção de dados e observância das normas adotadas pela contratante. Embora essas previsões sejam relevantes, não substituem requisitos técnicos mínimos de autenticação, criptografia, segregação de dados, perfis de acesso, trilhas de auditoria, guarda de logs, gestão de vulnerabilidades, testes de segurança e comunicação de incidentes.

Também não há níveis de serviço para o suporte. O edital informa os dias e horários de atendimento por telefone e e-mail, mas não classifica os chamados por criticidade, não estabelece prazo máximo de resposta ou solução, não prevê escalonamento e não determina tratamento diferenciado para incidentes capazes de interromper atividades processuais ou a execução da dívida ativa.





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

Expressões como “disponibilidade adequada”, “estabilidade operacional”, “tempo de resposta aceitável”, “maturidade” e “tolerância a falhas” não constituem parâmetros mensuráveis. Sem metas, fórmulas e consequências objetivas pelo descumprimento, essas expressões não permitem precificação uniforme nem fiscalização efetiva.

V – DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL SEM ESCOPO OU CRITÉRIOS DE DESEMPENHO

O item 10.15 prevê que o Município disponibilizará acervo de intimações, citações e respectivas petições iniciais para que a equipe técnica da contratada realize o treinamento de inteligência artificial destinada à leitura e à classificação dos documentos.

Trata-se de funcionalidade relevante e potencialmente sensível, sobretudo porque envolve documentos processuais, estratégias jurídicas, dados de contribuintes e informações pessoais. Apesar disso, o Termo de Referência não define o resultado tecnológico esperado.

Não se informa quais documentos deverão ser reconhecidos, que informações serão extraídas, quais categorias serão utilizadas, qual índice mínimo de acurácia deverá ser atingido, qual taxa de falsos positivos ou falsos negativos será tolerada, como ocorrerá a validação, se haverá revisão humana obrigatória, como as classificações serão rastreadas e corrigidas ou qual massa de dados será utilizada nos testes.

Também não se esclarece se a contratada deverá utilizar modelo próprio, serviço de terceiro, solução previamente treinada, algoritmo baseado em regras ou modelo específico desenvolvido a partir do acervo municipal. Cada





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

uma dessas alternativas possui custos, riscos, requisitos de infraestrutura e consequências jurídicas distintas.

Há, ainda, aparente tensão entre o item 10.15.1, que admite a utilização dos documentos para alimentação do sistema próprio do Município, e o item 21.4, que veda o uso das informações para treinamento de sistemas, salvo autorização expressa e formal. A redação deveria distinguir o treinamento específico da solução destinada ao Município do eventual reaproveitamento dos documentos em modelos gerais, produtos próprios ou serviços compartilhados.

A funcionalidade não pode ser mencionada de maneira lateral e depois definida durante a implantação. Se a inteligência artificial integra a solução, suas finalidades, limites, métricas e condições de segurança devem constar do Termo de Referência e ser consideradas na formação das propostas.

VI – DA AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS DE HOMOLOGAÇÃO, ACEITE, MEDIÇÃO E PAGAMENTO

As omissões funcionais e tecnológicas repercutem diretamente nos procedimentos de homologação e recebimento.

O Termo de Referência atribui ao grupo de trabalho municipal a homologação do sistema, mediante validação das configurações realizadas pela contratada. Não apresenta, entretanto, matriz de requisitos, roteiro de testes, cenários de validação, ambiente de homologação, massa de dados, resultados esperados ou percentual mínimo de atendimento.

Não se estabelecem critérios para os testes das funcionalidades, da migração, das integrações, do desempenho, da disponibilidade, da segurança ou





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

da inteligência artificial. Também não se disciplina o tratamento das falhas, o prazo de correção, a repetição dos testes, o recebimento provisório ou o recebimento definitivo.

O edital prevê a desclassificação da proposta que não obedecer às especificações técnicas do Termo de Referência. Todavia, se parte substancial dessas especificações somente será definida durante a execução, não há base objetiva para verificar, na fase de julgamento, se a solução ofertada possui aderência ao objeto.

A posterior homologação pelo Município não corrige o problema. A homologação deve verificar se o produto entregue atende a requisitos previamente estabelecidos; ela não pode ser utilizada para construir, depois da contratação, os critérios segundo os quais o produto será aceito.

A mesma deficiência alcança a medição e o pagamento. O item 9 prevê doze parcelas mediante medição, mas não descreve os indicadores, produtos, resultados ou níveis de serviço que deverão fundamentar os boletins de medição. A disposição que exige a comprovação dos serviços por fotografias é manifestamente inadequada à natureza predominantemente digital do objeto e demonstra a utilização de cláusulas padronizadas sem adaptação à contratação concreta.

O cronograma de desembolso prevê que a implantação será paga em três parcelas mensais, cada qual correspondente a 10% do valor anual, enquanto suporte e manutenção serão pagos em parcelas mensais iguais e consecutivas. O modelo de proposta, contudo, solicita apenas um valor global para uma unidade de serviço, sem campos específicos para implantação, licença, hospedagem, treinamento, suporte, manutenção e integrações.





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

A minuta contratual também afirma que o valor será meramente estimativo e que os pagamentos dependerão dos quantitativos efetivamente fornecidos, embora o objeto tenha sido estruturado sob o regime de empreitada por preço global. Não se esclarece quais quantitativos poderiam variar ou como essa variação seria mensurada.

Há, portanto, incompatibilidade entre o modelo de formação da proposta, o regime de execução, o cronograma de desembolso e as condições de medição.

VII – DAS INCONSISTÊNCIAS INTERNAS DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Além das deficiências materiais, o instrumento contém inconsistências que comprometem sua clareza.

A capa identifica o Pregão Eletrônico nº 028/2026, enquanto o corpo do edital, a minuta e o modelo de proposta mencionam o Pregão Eletrônico nº 000/2026. A contratante indicada na capa é a Secretaria Municipal de Gabinete, mas o preâmbulo afirma que o certame será realizado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente. O modelo de proposta, por sua vez, é dirigido à Secretaria Municipal de Educação.

O Termo de Referência contém dois capítulos consecutivos, itens 26 e 27, ambos intitulados “Descrição do Software” e com conteúdo praticamente idêntico.

O item 18.5 declara que a instalação, a implementação e a utilização terão início imediatamente após a assinatura do contrato, enquanto os itens 29 e





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

30 preveem que os dois primeiros meses serão destinados ao levantamento das regras e à implantação, com início do uso apenas no terceiro mês.

Também se exige compatibilidade com sistemas operacionais antigos, incluindo Windows Server 2008, Windows 7 e Windows 8.1, sem qualquer justificativa relacionada ao ambiente efetivamente utilizado pela Administração ou aos riscos de segurança inerentes à manutenção de tecnologias obsoletas.

Isoladamente, alguns desses erros poderiam ser corrigidos sem alteração substancial do certame. Considerados em conjunto com a precariedade da especificação funcional e tecnológica, demonstram que o edital não foi adequadamente consolidado antes da publicação.

O Acórdão nº 2.441/2017–Plenário do TCU é particularmente pertinente ao ponto ao estabelecer que a redação dos editais deve ser clara e objetiva, de maneira a evitar erros e contradições que dificultem o entendimento e levem os licitantes a interpretações equivocadas.

VIII – DO COMPROMETIMENTO DA COMPETITIVIDADE, DO JULGAMENTO OBJETIVO E DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

As falhas apontadas não representam meras preferências metodológicas sobre a forma de elaboração de um Termo de Referência. Elas atingem a igualdade da competição e a confiabilidade do julgamento.

Sob o critério de menor preço global, somente podem ser comparadas propostas que representem prestações equivalentes. Quando os licitantes desconhecem o número e a complexidade das integrações, o volume da migração, a capacidade de infraestrutura, as regras de negócio, os níveis de





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

serviço e as funcionalidades de inteligência artificial, cada concorrente formula seu preço a partir de um objeto distinto.

Uma empresa poderá considerar que sua solução padrão atende integralmente à contratação e que as adaptações serão mínimas. Outra poderá incluir custos relevantes de desenvolvimento, saneamento de bases, infraestrutura, integrações e atendimento de incidentes. A proposta de menor valor não representará necessariamente maior eficiência, mas poderá decorrer simplesmente da interpretação mais restrita das obrigações.

A ausência de informações também pode favorecer empresas que já conheçam as rotinas, os sistemas e a estrutura tecnológica do Município. Quem possuir conhecimento prévio das bases, fluxos e integrações terá condições de dimensionar a contratação com maior segurança do que os demais concorrentes, em prejuízo da isonomia.

O julgamento objetivo pressupõe critérios previamente estabelecidos. Não é possível examinar a adequação técnica da proposta, homologar a solução, aplicar glosas ou caracterizar inadimplemento quando os resultados obrigatórios e os padrões de desempenho não foram previamente definidos.

A Súmula TCU nº 177 relaciona precisamente a definição do objeto à igualdade entre os licitantes. O Manual de Licitações e Contratos do Tribunal igualmente identifica como consequência da definição imprecisa o recebimento de soluções inadequadas, o fracasso da licitação e o desperdício de recursos públicos.

A adoção do pregão não é, por si só, irregular em contratações de software. A modalidade é admissível quando os padrões de desempenho e





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

qualidade podem ser objetivamente definidos no edital por meio de especificações usuais de mercado. No caso concreto, entretanto, o próprio Termo de Referência reconhece que as regras de negócio e os requisitos de qualidade serão detalhados depois da contratação.

Há, portanto, contradição entre a classificação do objeto como serviço comum e a inexistência de padrões previamente definidos que permitam sua seleção pelo menor preço.

IX – DA NECESSIDADE DE SUSPENSÃO, REFORMULAÇÃO E REPUBLICAÇÃO DO EDITAL

As irregularidades não podem ser sanadas por simples resposta a pedido de esclarecimento.

A correção exige que a Administração retome a fase preparatória para definir previamente as regras de negócio essenciais, elaborar matriz de requisitos funcionais, identificar as bases e integrações, dimensionar a demanda, estabelecer padrões de hospedagem, segurança e continuidade, definir níveis de serviço, delimitar o uso da inteligência artificial e criar critérios objetivos de homologação, recebimento, medição e pagamento.

Essas alterações interferem diretamente na formulação das propostas e no orçamento estimado. Por essa razão, o edital deverá ser republicado, com reabertura integral do prazo.

O art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 determina que as modificações no edital sejam divulgadas pela mesma forma de sua publicação inicial e que os prazos dos atos e procedimentos sejam novamente observados, salvo quando a





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

alteração não comprometer a formulação das propostas. No caso examinado, as modificações recaem precisamente sobre os elementos necessários à composição dos preços.

A suspensão do certame não representa prejuízo ao interesse público. Ao contrário, evita a celebração de contrato baseado em obrigações indeterminadas, reduz o risco de propostas inexequíveis, controvérsias durante a implantação, pedidos de reequilíbrio, aditamentos indevidos, falhas na fiscalização e contratação de solução incapaz de atender às necessidades municipais.

X – CONCLUSÕES E PEDIDOS

À vista das irregularidades demonstradas, conclui-se que o Termo de Referência não apresenta grau de definição suficiente para sustentar a competição em condições objetivas e isonômicas.

A ausência de prévia delimitação das regras de negócio, dos requisitos funcionais e tecnológicos, dos quantitativos, das integrações, do escopo da migração de dados, dos níveis mínimos de serviço e dos critérios de homologação e aceite impede que os licitantes formulem propostas com base em premissas uniformes e compromete a comparação objetiva dos preços ofertados.

A postergação desses elementos para a fase de execução contratual não configura simples atividade de parametrização.

Representa, em verdade, a transferência à futura contratada de parcela substancial do planejamento e da própria definição do objeto, em desacordo com os arts. 6º, inciso XXIII, e 18 da Lei nº 14.133/2021. Como consequência, o





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

conteúdo efetivo da contratação poderá ser estabelecido somente depois de encerrada a disputa, com riscos de restrição à competitividade, propostas inexecutáveis, assimetria informacional, controvérsias sobre o escopo, alterações contratuais indevidas e comprometimento da proposta mais vantajosa.

As deficiências identificadas também repercutem na escolha do critério de menor preço global. Sem que estejam previamente estabelecidas as funcionalidades obrigatórias, a volumetria, as integrações, as condições de hospedagem, os padrões de segurança, o suporte, a manutenção evolutiva e os resultados mínimos esperados, as propostas não representarão prestações equivalentes. O menor preço poderá decorrer apenas de interpretação mais restritiva das obrigações, e não de maior eficiência ou vantajosidade econômica.

Diante disso, requer-se o conhecimento e o acolhimento da presente impugnação, com a imediata suspensão do Pregão Eletrônico nº 028/2026 e o retorno do processo à fase preparatória, para que a Administração proceda à revisão integral do Termo de Referência.

A reformulação deverá contemplar, especialmente, a definição prévia das regras de negócio essenciais, a elaboração de matriz de requisitos funcionais, operacionais e tecnológicos, o dimensionamento da demanda, a identificação das bases e dos sistemas que serão objeto de migração e integração, a especificação dos requisitos de hospedagem, disponibilidade, segurança, continuidade e suporte, a delimitação das funcionalidades de inteligência artificial e o estabelecimento de critérios objetivos de homologação, recebimento, medição, glosa e pagamento.

Deverão ser igualmente compatibilizados o regime de execução, o modelo de formação dos preços, o cronograma de desembolso e a minuta





ALAMEDA MADEIRA, Nº 258, 13º ANDAR, SALA Nº 1.306,
EDIFÍCIO GUINZZA TRADE CENTER, CEP: 06454-010,
ALPHAVILLE, BARUERI/SP.

contratual, bem como corrigidas as inconsistências de identificação do certame, do órgão responsável, dos anexos, dos prazos e das demais disposições contraditórias apontadas nesta impugnação.

Concluída a redefinição do objeto, impõe-se a revisão do orçamento estimado e da pesquisa de preços, a fim de que sejam considerados serviços efetivamente equivalentes e adequadamente dimensionados. Em seguida, o edital deverá ser republicado, com reabertura integral do prazo para apresentação das propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Subsidiariamente, na hipótese de não acolhimento integral da impugnação, requer-se que a decisão administrativa seja expressamente motivada e enfrente, de maneira individualizada, as deficiências relativas à definição das regras de negócio, ao dimensionamento da solução, às integrações, à migração de dados, à infraestrutura tecnológica, à inteligência artificial, aos níveis de serviço, aos critérios de aceite e ao modelo de remuneração, demonstrando concretamente de que modo as informações atualmente disponibilizadas permitem a formulação de propostas objetivas, homogêneas e comparáveis.

Termos em que,
Pede deferimento.

Barueri (SP), 16 de julho de 2026.

JESSÉ ROMERO ALMEIDA
OAB/SP Nº 329.567

