



ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS/ES

Ref.: Pregão Eletrônico nº 042/2025

**Objeto:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE TECNOLOGIA, COMPUTAÇÃO E ENGENHARIA DE GESTÃO PARA IMPLANTAÇÃO DE MÓDULOS...

HC ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 17.577.598/0001-89, com sede na Rua Campos Sales, nº 255, Bairro Santa Tereza, em Barbacena/MG, CEP 36.200-072, neste ato representada por seu Sócio Administrador, Sr. PABLO HERTEL CANDIAN, portador do CPF nº 035.556.516-52 e da Carteira de Identidade nº MG 7.585.894 SSP/MG, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, apresentar

### **IMPUGNAÇÃO**

aos termos do Edital Retificado em epígrafe, especificamente contra a manutenção da exigência de atendimento a 100% dos requisitos na Prova de Conceito (PoC), o que faz pelos fatos e fundamentos a seguir.

#### **I. DA TEMPESTIVIDADE**

A presente impugnação é manifestamente tempestiva. Conforme estabelece o art. 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Considerando que a sessão pública está agendada para o dia 08 de dezembro de 2025, o prazo final para o protocolo de impugnações encerra-se em **03 de dezembro de 2025**.

Dessa forma, sendo esta peça protocolada na presente data, antes do termo final, sua tempestividade é inequívoca, impondo-se o seu conhecimento e processamento para a devida análise de mérito.



## II. DO OBJETO E DA ADMISSIBILIDADE DESTA IMPUGNAÇÃO

Inicialmente, a Impugnante saúda a acurada análise desta d. Comissão, que, ao julgar a impugnação anterior, acolheu diversos pleitos e corrigiu notórias ilegalidades do edital, demonstrando zelo com a legalidade e o interesse público.

Contudo, a presente peça se faz necessária para apontar um vício de extrema gravidade que permaneceu no Edital Retificado: a exigência de aderência total (100%) na Prova de Conceito (item 35.12). Conforme se demonstrará, tal exigência, embora aparentemente rigorosa, é técnica e juridicamente insustentável, configurando uma barreira desproporcional que frustra o caráter competitivo do certame, em afronta direta aos princípios basilares da Lei nº 14.133/2021.

O objetivo é, portanto, requerer a adequação do critério de avaliação da PoC, para alinhá-lo aos princípios da razoabilidade, da competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa.

## III. DO MÉRITO: DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE 100% DE ADERÊNCIA

A decisão que manteve a exigência de 100% na PoC se fundamentou na busca por um "software pronto e robusto". Respeitosamente, tal justificativa parte de uma premissa equivocada e gera consequências que a própria lei visa coibir.

### III.1. Da Violação à Razoabilidade: A Falsa Premissa do "Software Pronto"

A premissa de que um software de gestão integrada é um produto de "prateleira", 100% pronto para uso, não corresponde à realidade técnica do setor de TI. Sistemas dessa complexidade são, por natureza, plataformas que demandam parametrização, configuração e adequações para aderirem aos fluxos de trabalho e às regras de negócio específicas de cada entidade.

Exigir 100% de aderência na PoC é exigir que a solução já esteja perfeitamente customizada para as necessidades do Município *antes mesmo da contratação*. Isso é desarrazoado e desproporcional.

A própria Comissão, em sua resposta à impugnação, inadvertidamente, confessa a ilegalidade do critério. Ao admitir que serão permitidos "*pequeños ajustes de parametrização (cores, logotipos, fluxos simples)*", a Administração não apenas contradiz sua própria premissa de um "software pronto", mas, de forma ainda mais grave, institui um **critério de julgamento manifestamente subjetivo**, o que é expressamente vedado pelo **princípio do julgamento objetivo**, pilar fundamental da licitação, conforme o **Art. 5º da Lei nº 14.133/2021**.

O princípio do julgamento objetivo exige que o edital contenha regras **claras, precisas e uniformes**,



que permitam a qualquer avaliador, diante do mesmo fato, chegar ao mesmo resultado. A avaliação não pode depender da interpretação pessoal ou do arbítrio do julgador.

Ao criar uma distinção vaga entre "ajustes simples" e "falhas", a Comissão gera um cenário de completa insegurança jurídica. O que diferencia um "ajuste de fluxo simples" de uma "adequação funcional" não é essencial? Qual o limite exato entre uma "parametrização" permitida e uma "falha" que leva à desclassificação sumária? O edital é silente, e a resposta da Comissão, ao invés de esclarecer, cria uma zona cinzenta e perigosa.

A tentativa da Comissão de mitigar o rigor da regra dos 100% com a vaga permissão para 'pequenos ajustes' resultou em um vício ainda maior: a instituição de um critério de julgamento subjetivo.

Conforme a lição clássica de **Hely Lopes Meirelles**, 'o edital é a lei interna da licitação', vinculando a todos e não admitindo a criação de regras ou exceções no curso do procedimento. A distinção entre 'ajuste' e 'falha', não estando clara e precisamente definida no instrumento convocatório, representa a **cláusula ambígua** que o mestre e a Lei regente condenam, pois abre margem para o arbítrio e destrói o **princípio do julgamento objetivo**.

Este princípio, como ensina Meirelles, exige que a avaliação se dê por fatores concretos e uniformes, afastando qualquer juízo de valor não previsto no ato convocatório, o que é impossível diante da insegurança jurídica criada pela Comissão.

É crucial distinguir os conceitos:

- **Parametrizar** um sistema é configurar funcionalidades pré-existentes para atender às regras de negócio do cliente – uma atividade inerente e esperada em qualquer implantação de software.
- **Desenvolver** é criar uma funcionalidade nova, do zero.

A exigência de 100% de aderência, temperada por uma vaga permissão para "ajustes", confunde esses conceitos. Para que o julgamento fosse objetivo, caberia à Administração **relacionar, de forma exaustiva e prévia no próprio instrumento convocatório, o que efetivamente seria avaliado e, mais importante, o que seria considerado "parametrização" aceitável** em cada requisito.

Ao não fazê-lo, a Comissão delega para si um poder discricionário ilegal no momento da PoC, podendo, ao seu exclusivo critério, classificar uma mesma necessidade de ajuste ora como "parametrização permitida", ora como "falha desclassificatória".

Em suma, a tentativa da Comissão de mitigar o rigor da regra dos 100% resultou em um vício ainda



maior: a substituição de uma regra objetiva (embora ilegal por ser excessiva) por um **critério subjetivo e arbitrário**. Isso macula o certame de nulidade, pois viola a isonomia e a segurança jurídica, deixando a porta aberta para um julgamento parcial e imprevisível.

### III.2. Da Imposição de Ônus Financeiro Prévio e Ilegal aos Licitantes

A consequência mais danosa da regra do "tudo ou nada" é a **imposição de um custo prévio de participação**. Para atender à exigência de 100%, cada licitante é forçada a investir recursos financeiros e alocar sua equipe técnica para parametrizar e adaptar seu sistema antes do certame, sem qualquer garantia de retorno.

Isso transforma a fase de qualificação em uma etapa de investimento de risco, criando uma barreira de entrada que a Lei nº 14.133/2021 visa eliminar. A lógica é a mesma que veda a exigência de vínculo empregatício prévio: **a lei não permite que a Administração exija que o licitante incorra em custos apenas para ter o direito de competir**.

A exigência de 100% na PoC é, na prática, uma exigência de que a licitante execute parte do serviço (customização) antes do contrato, o que é manifestamente ilegal.

### III.3. Da Violação Frontal aos Princípios da Competitividade e da Economicidade

Ao criar uma barreira técnica e financeira tão elevada, a Administração restringe drasticamente o universo de competidores, violando:

- **O Princípio da Competitividade (Art. 5º)**: Afasta empresas qualificadas cujos sistemas, com ajustes razoáveis na fase de implantação, atenderiam plenamente ao objeto, muitas vezes com melhor custo-benefício.
- **A Vedação à Restrição (Art. 9º, I, 'a' e 'c')**: A cláusula **compromete, restringe e frustra o caráter competitivo** e se mostra **impertinente** para o objeto, pois a aferição de capacidade pode ser feita por critérios de aderência elevada (e.g., 95%), sem o rigor absoluto e excludente do 100%.
- **O Princípio da Economicidade (Art. 5º)**: Menos competidores significam menor disputa e, consequentemente, maior risco de a Administração não obter a proposta mais vantajosa.

### III.4. Do Desrespeito ao Princípio do Formalismo Moderado e à Jurisprudência

A exigência de 100% é a materialização do formalismo excessivo, que a moderna doutrina e a jurisprudência rechaçam. A finalidade da PoC é verificar a aptidão, e não eliminar concorrentes por



detalhes que não comprometem a essência da solução.

- Conforme o **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (ACÓRDÃO 743/2024)**, as exigências da PoC devem ser tecnicamente justificadas e em percentuais razoáveis, o que não ocorre quando se exige 100% de aderência para itens que poderiam ser ajustados.

#### **EXCERTO: Acórdão - 743/2024 - Tribunal Pleno**

Em segundo lugar, mesmo quando se utilizou de argumento mais objetivo – **fixação do percentual a partir de uma matriz de risco** –, as considerações que serviram de lastro também foram generalizantes, sem adentrar objetivamente, por exemplo, na peculiaridade dos itens e módulos do sistema e respectivo risco de desatendimento. Claro que, idealmente se almeja um sistema que atenda a integralidade das necessidades do município, no entanto, se apenas isso fosse suficiente, ordinariamente se desaguaria no percentual de 100% e nesse caso, a depender dos itens sobre os quais residiria a necessidade de atendimento, poder-se-ia culminar numa indevida restrição à competitividade ou mesmo no direcionamento da licitação. Diga mais, é perfeitamente admissível que se formatasse um percentual menor, oportunizando um prazo de adequação para o atendimento de 100% das funcionalidades requeridas pelo município. (g.n.).

Aqui, há que se colacionar julgado desta Corte parece comungar do mesmo entendimento:

“Discricionariedade não é sinônimo de arbitrariedade, de maneira que as manifestações e atos administrativos devem obrigatoriamente ser sempre motivados e, ainda que se aceite um certo grau de discricionariedade da Administração em relação ao percentual a ser aplicado na referida prova de conceito, é certo que, para o devido reconhecimento de sua juridicidade, é imprescindível a exposição e demonstração dos reais motivos e razões que o levaram a tal valor percentual, fato este do qual o representado não se desincumbiu” (Acórdão n.º 3786/2023, do Tribunal Pleno).

Desse modo, impõe-se a necessidade de a Administração motivar adequadamente, por meio de parecer técnico, os percentuais utilizados para a aferição da prova de conceito, bem como de definir, justificadamente, os itens sobre os quais recairia a necessidade de atendimento obrigatório.

**Não bastasse, em recente decisão, esta Corte deixou assentada a razoabilidade do percentual de 70% para requisitos técnicos e funcionais dos sistemas, admitindo percentagens maiores desde que devidamente motivadas.** Eis a ementa da decisão: (g.n.).

“Representação. Município de Arapoti. Pregão Eletrônico nº 13/2023-PMA. Contratação de Software. A exigência de software nativamente web é regular, por estar no âmbito da discricionariedade do gestor. Pesquisa de preços deve obter referência de diversas fontes e a ausência de obtenção deve ser suficientemente justificada. **A exigência de requisitos técnicos e funcionais dos sistemas no início da implantação deve se limitar a percentual razoável, com recomendação de 70%, salvo hipóteses excepcionais justificadas de modo técnico e específico para cada item que compõe a solução.** Instrução da CGM e Parecer do MPC pela parcial procedência com aplicação de multas e expedição



de recomendação. Pela Procedência Parcial com Determinação". (Acórdão n.º 321/2024, do Tribunal Pleno). (g.n.).

O posicionamento da unidade técnica perfilha a mesma orientação:

**"A prova conceito, nesses termos, é uma questão que se revela discutível do ponto de vista técnico. Em outras oportunidades, este Tribunal já analisou casos semelhantes (autos nº 22319-7/23 e nº 372407/22), em que foi remetido os autos para a Diretoria de Tecnologia e Informação – DTI, entendendo-se serem adequados os percentuais de 70% em cada requisito no certame objeto daqueles processos, manifestando-se nos seguintes termos: (g.n.)."**

Informação n.º 219/22 – DTI

Um requisito funcional refere-se a uma requisição de uma “função”, regra de negócio, que um software deverá atender/realizar. O essencial para um sistema é que ele tecnicamente atenda a 100% das funcionalidades essenciais demandadas pelo negócio. No limite, um sistema pode possuir um único módulo, contemplando 100% das funcionalidades. **Exigir, para um sistema ERP, que se atenda a um percentual de 90% dos módulos, ou qualquer outro percentual, por ser uma designação, um agrupamento, totalmente arbitrário, não sendo cabível, fato que restringe a ampla concorrência. (...).** (g.n.).

Concluindo: devido ao fato de o objeto ser um produto de mercado, com diversos fornecedores a nível regional e Brasil, que será testado em uma prova de conceito, entendemos como sendo desproporcionais e limitantes tais exigências comprobatórias. (grifos no original).

[...]

O mesmo entendimento pode ser estendido ao item 4.13.2. O software só estará completamente pronto para o uso, segundo a previsão do edital, após 90 dias da assinatura da ordem de serviço. Desse modo, funcionalidades não existentes podem ser desenvolvidas e entregues no período em que se realiza a homologação dos requisitos já existentes. Observa-se que as especificações técnicas mínimas do software (item 6 e subitens do edital) estão agrupadas em 33 módulos, totalizando pelo menos 1645 requisitos. **Não parece razoável, portanto, inferir que logo no início do período de implantação 90% dos requisitos serão úteis e plenamente utilizados nas atividades de migração de dados e homologação.** Feitas as considerações anteriores, ponderando o que é necessário para o início da implantação do sistema e o risco da não entrega de todos os requisitos ao final dos 90 dias, penso que a exigência é de 70% de cada. (grifos no original).

Assim, a exigência equivalente a 90% do objeto licitado já no início da implementação



somente deve ser admissível em casos excepcionalíssimos, desde que justificados de modo prévio e por razões técnicas devidamente circunstanciadas no processo licitatório. Conforme entendimento da DTI, se mostra razoável a exigência de 70% de cada categoria no início do período de implementação" (peça 53, fls. 7-9).

**Por fim, há que se pontuar que existiu, de fato, uma baixa competitividade do presente certame, pois segundo se retira dos autos (peça 39, fls. 21), houve a participação de apenas duas empresas, MGS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO LTDA., apontada originariamente como a beneficiária do direcionamento, e AGILI SOFTWARE BRASIL LTDA. E há uma maior gravidade fática ainda quando a vencedora do certame é aquela reputada pela representante como beneficiária do direcionamento. (g.n.)**

Alias, tal situação já foi observado e condenado pelo E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

"Quanto aos demais aspectos questionados, valho-me das opiniões externadas pelo setor especializado da Casa, em vista de seu conteúdo técnico NESSE SENTIDO, OS CRITERIOS ESTABELECIDOS PARA A DEMONSTRACAO DO SISTEMA CARECEM DE REVISÃO porquanto, [...]: "O objeto do certame engloba o fornecimento de 14 (quatorze) sistemas, cujas características e funcionalidades acham-se descritas ao longo de mais de 50 páginas do Anexo I – Termo de Referência do Edital. NESTE SENTIDO. CONSTITUI-SE IMPROPRIA A CONDICAO ESTABELECIDA NO EDITAL DE NAO ADJUDICACAO DO OBJETO A LICITANTE QUE NÃO ATENDER A QUALQUER UMA FUNCIONALIDADES ESPECIFICADAS PARA OS SISTEMAS. DEVERIA O EDITAL ESTABELECER APENAS A DEMONSTRACAO DE REQUISITOS ESSENCIAIS DE CADA SISTEMA, DEFININDO-SE CRITERIOS OBJETIVOS DE AVALIAÇÃO. [...] Em razão do exposto, meu voto considera procedente a Representação intentada por Daniela Diniz de Lima (TC-023690.989.18-1) [...]" (TRIBUNAL PLENO - SESSAO DE 20/02/2019 - SECCAO MUNICIPAL EXAMES PREVIOS DE EDITAL Processos: 23690.989.18-1). (g.n.)

Não foram outras as decisões dos demais Tribunais de Contas ao examinarem a matéria:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO

**EXCERTO: PROCESSO: 13.409-0/2019**

[...]

35. Para a Secex, o indicativo de atendimento de 100% das funcionalidades é uma condição extremamente restritiva e amplamente combatida pelas legislações.

[...]

38. Por essas razões, a Secex classificou a irregularidade GB03. E responsabilizou o Sr. Fábio Schroeter porque, **ao autorizar a realização do Pregão Presencial nº 31/2019 da Prefeitura Municipal de Campo**

**Verde com exigências e características desnecessárias ou irrelevantes que direcionam ou restringem irregularmente a participação de licitantes, o gestor possibilitou a restrição de competitividade dos serviços a serem contratados.** Ficou caracterizado o descumprimento art. 40, I, da Lei 8.666/1993 e do art. 3º, II, da Lei 10.520/2002. (g.n.)

[...]

42. A Secex entendeu que, ao estabelecer no processo de homologação técnica da solução uma aderência de grau de 100% de atendimento, aliado ao prazo exíguo de 15 dias para concluir o processo de implantação e funcionamento de um sistema de complexidade razoável, seria possível apenas para a empresa que já possui o produto completamente adequado ao TR proposto no edital alcançar as exigências. Reforçou, dessa forma, o apontamento sobre o direcionamento. Assim, diante da ausência de fatos novos capazes de afastar a presença de cláusulas restritivas no processo, opinou pela manutenção da irregularidade GB03. (g.n.)

[...]

45. Houve o descumprimento da Lei nº 8.666/93 pelo Termo de Referência do Pregão Presencial nº 31/2019. Como relatado, o item 19 do edital contém a avaliação do produto ofertado e a emissão de parecer quanto à aderência do sistema às exigências do edital, indicando o grau 100% de atendimento, condicionante para a homologação. (g.n.)

46. Os critérios de avaliação, seja de software ou de outro produto/serviço, devem ser definidos com clareza e objetividade, sem restrições desnecessárias. Regras editalícias que impõem ônus demasiado para o perfazimento das condições de habilitação técnica ferem o princípio da isonomia e o caráter competitivo do certame. É clarividente que o curto prazo para a execução do objeto licitado constituiu uma exigência restritiva da competitividade, a ponto de desestimular a presença de potenciais concorrentes, ferindo o § 1º, inciso I, do art. 3, da Lei nº 8.666/93, usada em caráter subsidiário nos pregões: (g.n.)

[...]

52. Sendo assim, em virtude da permanência das irregularidades GB03 e GB06 em ofensa aos ditames legais (art. 40, I, da Lei 8.666/1993; art. 3º, II, da Lei 10.520/2002 art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993), o MP de Contas manifesta-se pela aplicação de multa ao Sr. Fábio Schroeter, nos termos do art. 286, II, da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT). (g.n.)

Fica, portanto, inequivocamente demonstrado que a exigência de 100% de aderência na Prova de Conceito não representa um mero rigor técnico, mas sim uma prática abusiva, já rechaçada de forma uníssona pela jurisprudência dos Tribunais de Contas. Seja no Paraná, em São Paulo ou no Mato Grosso, as Cortes convergem no entendimento de que tal critério constitui um formalismo excessivo que restringe indevidamente a competitividade, cria um grave risco de direcionamento e viola os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Desse modo, a manutenção da cláusula que exige atendimento integral não é uma opção discricionária, mas uma afronta direta à legalidade, à isonomia e à busca pela proposta mais



vantajosa, devendo ser imediatamente expurgada do instrumento convocatório.

#### **IV. DA NECESSÁRIA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE NO CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO**

A jurisprudência dos Tribunais de Contas e os próprios princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, insculpidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, impõem que a aferição da capacidade técnica seja realizada por meio de critérios que, embora rigorosos, não se convertam em barreiras intransponíveis e desnecessárias.

A regra do "tudo ou nada", que exige 100% de aderência para todas as funcionalidades, representa o extremo do formalismo excessivo. Uma avaliação que atenda aos princípios legais – e que é prática consolidada em licitações de alta complexidade tecnológica – deve necessariamente distinguir as funcionalidades do objeto, aplicando exigências compatíveis com a relevância de cada uma.

Nesse sentido, a boa técnica administrativa, alinhada à busca pela competitividade, aponta para uma avaliação em níveis distintos:

1. **Para as funcionalidades que a Administração, de forma justificada e objetiva, considere absolutamente críticas e indispensáveis (o core do sistema), a exigência de 100% de aderência pode ser defensável.**
2. **Para as demais funcionalidades, de caráter acessório ou que admitem parametrização, a jurisprudência e a razoabilidade indicam a fixação de um percentual de aderência elevado, porém factível, como, por exemplo, um patamar de **70% (setenta por cento)**.**

Tal metodologia assegura que a licitante possui a capacidade técnica essencial para a execução do contrato, sem incorrer no vício do formalismo que exclui proponentes qualificados por falhas em requisitos não essenciais. A recusa em adotar um critério proporcional, mantendo a regra inflexível de 100% para todo o escopo, evidencia o caráter desarrazoado e restritivo da cláusula editalícia, que deve ser invalidada.

#### **V. DOS PEDIDOS**

Diante do exposto, a Impugnante requer que Vossa Senhoria e a d. Comissão de Contratação, em nome dos princípios que regem a Administração Pública, se dignem a:

1. **ACOLHER** a presente impugnação em sua integralidade;
2. **RECONHECER** a ilegalidade e o caráter restritivo da exigência de 100% de aderência na Prova



de Conceito (item 35.12 do edital);

3. **RETIFICAR** o edital para adotar um critério de avaliação para a Prova de Conceito que seja razoável e proporcional ou outro que atenda à mesma finalidade;
4. Após a devida correção, **REPUBLICAR** o instrumento convocatório com a reabertura integral do prazo para apresentação das propostas, nos termos do Art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, para assegurar a isonomia e a ampla competitividade.

Nestes termos, pede e espera deferimento.

Barbacena, 02 de dezembro de 2025.

---

**HC Assessoria e Consultoria Ltda.**

Pablo Herthel Candian

CPF 035.56.516-52