



SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS
Av. VIII, nº 50 - Bairro Carreira Comprida - CEP 33.045-090 - Santa Luzia - MG

RESPOSTA

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Pregão Eletrônico nº 027/2026

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada ao Edital do Pregão Eletrônico nº 027/2026, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, por meio da qual a impugnante questiona dispositivos do instrumento convocatório e do Termo de Referência, alegando, em síntese, supostas irregularidades quanto aos critérios de avaliação do Acordo de Nível de Serviço (SLA/IMR), às exigências de qualificação técnica, às especificações técnicas da solução, aos requisitos de infraestrutura e segurança da informação e à vedação à subcontratação, requerendo, ao final, a retificação do Edital.

É o breve relatório.

II – DA ANÁLISE

Após análise das razões apresentadas pela impugnante, conclui-se que a impugnação não merece acolhimento.

A Secretaria Municipal de Finanças manifesta pelo **não acolhimento da impugnação**, considerando que todas as exigências constantes do instrumento convocatório foram definidas com base nas necessidades específicas da Administração Municipal, observando as características do objeto a ser contratado, o interesse público e os princípios que regem as contratações públicas.

As especificações técnicas e os requisitos previstos no Edital e no Termo de Referência foram estabelecidos durante a fase de planejamento da contratação, mediante estudos técnicos e justificativas constantes do processo administrativo, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021. O procedimento foi regularmente instruído com Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, pesquisa de preços, Termo de Referência e parecer jurídico, demonstrando a observância das exigências legais da fase preparatória.

No que se refere à alegada ausência de parâmetros objetivos para o SLA/IMR, verifica-se que o Termo de Referência estabelece o modelo de gestão e fiscalização da execução contratual, contendo os elementos necessários ao acompanhamento do desempenho da contratada. A legislação não exige o nível de detalhamento pretendido pela impugnante, inexistindo qualquer prejuízo à elaboração das propostas ou ao julgamento objetivo do certame.

Quanto às exigências de qualificação técnica, estas são compatíveis com a natureza, a complexidade e a relevância do objeto licitado, tendo por finalidade assegurar que a futura contratada possua capacidade técnica suficiente para executar os serviços contratados, sem impor restrições indevidas à competitividade.

Da mesma forma, as funcionalidades técnicas exigidas para a solução decorrem de necessidade específica da Administração Tributária Municipal, identificada durante os estudos técnicos que

fundamentaram a contratação. Compete à Administração definir as características do objeto que pretende contratar, desde que tais exigências sejam justificadas e compatíveis com o interesse público, não cabendo aos licitantes substituir o juízo técnico da Administração quanto à solução considerada mais adequada.

Também não prosperam as alegações referentes aos requisitos de infraestrutura tecnológica, segurança da informação e vedação à subcontratação. Tais exigências visam assegurar a continuidade, confiabilidade, disponibilidade e segurança da solução tecnológica a ser contratada, revelando-se plenamente compatíveis com a natureza do objeto e com as necessidades da Administração.

As exigências impugnadas não possuem caráter restritivo ou direcionador, mas visam garantir que a futura contratação atenda, com eficiência, segurança e qualidade, às necessidades do Município. Não se verifica qualquer afronta aos princípios da isonomia, da competitividade, da proporcionalidade ou da seleção da proposta mais vantajosa previstos na Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, inexistem irregularidades capazes de comprometer a legalidade do certame ou de justificar a alteração do instrumento convocatório, permanecendo hígidas todas as condições estabelecidas no Edital.

III – DECISÃO

Diante do exposto, **conheço da impugnação**, por ser tempestiva, para, **no mérito, julgá-la totalmente improcedente**, uma vez que os argumentos apresentados não demonstram qualquer ilegalidade ou vício no instrumento convocatório.

Mantêm-se, portanto, **integralmente as condições estabelecidas no Edital do Pregão Eletrônico nº 027/2026**, tendo em vista que suas especificações técnicas e requisitos foram definidos de forma criteriosa, com fundamento nas necessidades específicas do Município, observando o interesse público, os princípios da eficiência, da isonomia, da competitividade, da proporcionalidade e da seleção da proposta mais vantajosa, sem qualquer restrição indevida à participação dos licitantes.

Determina-se, por conseguinte, o regular prosseguimento do certame, permanecendo inalterados todos os termos do Edital.

Santa Luzia/MG, 08 de julho de 2026.

(documento assinado eletronicamente)

Lincoln Tadeu Cardoso

Secretário de Finanças

Secretaria Municipal de Finanças - SMFI

Prefeitura Municipal de Santa Luzia - PMSL



Documento assinado eletronicamente por **Lincoln Tadeu Cardoso**, **Secretário**, em 08/07/2026, às 18:19, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.santaluzia.mg.gov.br/autenticidadesei> informando o código verificador **0386094** e o código CRC **8F7A4D8D**.



**CARVALHO
FERNANDES**

SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA

**ILUSTRÍSSIMA AUTORIDADE COMPETENTE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
SANTA LUZIA/MG.**

CASSIA DE CARVALHO FERNANDES, brasileira, solteira, advogada inscrita na OAB/SP 316.679, portadora do RG nº. 41650321-4, inscrita no CPF/MF sob o nº. 356.661.868-33 e no Título de Eleitor nº. 302663490159, Zona 422, Seção 0229, com endereço na Avenida Direitos Humanos, 2037, Mandaqui, São Paulo/SP, CEP 02475-001, e-mail: cassia@carvalhofernandes.com.br; Telefone: 11-96725-6774, vem, respeitosamente, à presença de V. Senhoria, com fundamento no artigo 164 da Lei nº 14.133/21 e cláusula 13 do instrumento convocatório, apresentar **IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA EM FACE DO EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO N.º 027/2026 (Compras.gov.br - Pregão Eletrônico nº 90027/2026)**, lançado pela Prefeitura Municipal de Santa Luzia/MG, visando contratação de empresa especializada para a locação de software destinado à gestão das ações fiscais municipais, contemplando a auditoria e análise das receitas provenientes do ISSQN referentes ao exercício corrente e aos últimos 60 (sessenta) meses, com foco na identificação de inconsistências, recuperação de créditos e aprimoramento da arrecadação municipal, bem como a padronização e automatização dos procedimentos de retenção do ISSQN incidente sobre pagamentos efetuados pelo município a prestadores de serviços, a realização da Sessão Pública está marcada para o dia **08/07/2026 às 09:00** pelos motivos a seguir articulados:

(11) 96725-6774
cassia@carvalhofernandes.com.br
carvalhofernandes.com.br

1. Ausência de Parâmetros Objetivos no Acordo de nível de Serviço (SLA/IMR)

O item 3.2 do Termo de Referência prevê que a execução contratual será acompanhada por meio de indicadores de desempenho relacionados à disponibilidade da solução, qualidade do suporte técnico, tempo de resposta às demandas da Administração, efetividade das funcionalidades disponibilizadas e aderência da ferramenta às rotinas institucionais.

Todavia, embora mencione genericamente tais critérios, o documento deixa de estabelecer parâmetros objetivos de mensuração, limitando-se a enunciar conceitos abstratos e indeterminados, sem definir os indicadores quantitativos necessários à adequada avaliação do desempenho contratual, não havendo previsão acerca do percentual mínimo de disponibilidade da plataforma (*uptime*), dos níveis de criticidade dos incidentes, dos tempos máximos de resposta e solução para cada categoria de chamado, da metodologia de apuração dos indicadores, da periodicidade de medição, da forma de cálculo dos indicadores, dos percentuais de tolerância, das hipóteses de incidência de glosas, da fórmula de cálculo dos descontos financeiros e dos critérios objetivos para caracterização de desempenho insatisfatório.

Ao contrário, o próprio Termo de Referência dispõe que os "indicadores, metas e critérios de desempenho poderão ser detalhados e ajustados no instrumento contratual", o que evidencia a intenção da Administração de postergar para momento posterior à disputa licitatória a definição de elementos essenciais da contratação. Tal previsão mostra-se incompatível com o regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021.

O art. 18 da Nova Lei de Licitações determina que a fase preparatória da contratação deve conter todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação, observemos:

*Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, **bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:***

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

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

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

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

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

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

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor

técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

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

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

Por sua vez, o art. 6, inciso XXIII, descreve que o termo de referência deve conter os seguintes elementos descritivos:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

No mesmo sentido, o art. 92, inciso V, estabelece que os contratos administrativos devem prever os critérios e a metodologia de medição dos resultados, bem como as condições de pagamento, de forma previamente definida e objetiva, Vejamos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

Dessa forma, a sistemática adotada pelo Termo de Referência afronta ainda os princípios do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da transparência, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Isso porque a ausência de parâmetros mensuráveis impede que os licitantes conheçam adequadamente o grau de exigência contratual e os riscos econômicos envolvidos na execução do objeto.

Em contratos de tecnologia da informação e soluções digitais, os níveis de serviço (Service Level Agreement – SLA) e os índices de medição de resultados (IMR) constituem elementos fundamentais para a formação dos preços. A definição do percentual mínimo de disponibilidade, dos tempos máximos de atendimento e resolução de incidentes, dos critérios de escalonamento e das

consequências financeiras decorrentes do descumprimento influencia diretamente os custos operacionais, a estrutura de suporte necessária e, conseqüentemente, o valor da proposta. Sem essas informações, os licitantes são compelidos a formular propostas em ambiente de incerteza, sem conhecer integralmente as obrigações que poderão ser exigidas durante a execução contratual.

Nas palavras do Professor Marçal Justen Filho “A contratação com remuneração variável consiste numa avença em que o particular assume a obrigação de executar prestação **definida segundo parâmetros mínimos de qualidade, com a possibilidade de variação da remuneração em vista da execução de objeto** dotado de atributos mais vantajosos do que os previstos originalmente”¹.

No caso concreto, o item 3.2 não estabelece qualquer Índice de Medição de Resultados (IMR), tampouco apresenta tabela de SLA, metas de desempenho ou matriz de glosas, limitando-se a referências genéricas à qualidade da prestação dos serviços.

Dessa forma, o Termo de Referência apresenta grave deficiência técnica e jurídica, comprometendo a formulação das propostas e a própria fiscalização contratual, razão pela qual deve ser retificado para incluir, de forma expressa e previamente definida, todos os indicadores de desempenho, metas, critérios de medição, níveis mínimos de serviço, metodologia de apuração e respectivas consequências financeiras decorrentes de eventual descumprimento.

2 - Da Omissão dos Quantitativos Mínimos na Qualificação Técnico-Operacional

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters, 2023, p. 1568.

O item 12.1 do Termo de Referência estabelece a exigência de atestados de capacidade técnica destinados à comprovação de experiência em atividades relacionadas à disponibilização de sistemas informatizados para análise e cruzamento de dados, apoio à identificação de inconsistências e prestação de suporte técnico continuado. Contudo, o item 12.1.3 prevê da seguinte forma:

“12.1.3. Será admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo, a apresentação e o somatório de diferentes atestados executados de forma concomitante.”

Ocorre que o instrumento convocatório não estabelece, em nenhum momento, qualquer quantitativo mínimo a ser comprovado pelos licitantes.

Verifica-se, portanto, manifesta contradição entre as disposições do termo de referência. De um lado, menciona-se a possibilidade de somatório de atestados para atendimento de quantitativo mínimo; de outro, inexistência de definição de qual seria esse quantitativo, tornando impossível compreender a finalidade prática da regra.

A redação atual gera insegurança jurídica tanto para os licitantes quanto para a própria Administração, pois não permite identificar se houve mera reprodução indevida de cláusula padronizada ou se efetivamente se pretende exigir experiência operacional mínima vinculada a determinado volume de processamento, quantidade de usuários, número de documentos fiscais analisados ou outro parâmetro relacionado à execução do objeto.

Ora, os requisitos de qualificação técnica devem ser definidos de forma clara, objetiva e previamente conhecida pelos licitantes. Caso a Administração entenda necessária a comprovação de quantitativos mínimos, estes devem estar

expressamente previstos no edital, observados os limites estabelecidos pelo § 2º, art. 67 da Lei nº .14.133/21².

Caso contrário, deve ser excluída a referência ao “quantitativo mínimo”, por se tratar de exigência inexistente e potencialmente geradora de interpretações divergentes durante a fase de habilitação.

Dessa forma, faz-se necessária a retificação do edital para sanar a contradição identificada, esclarecendo se haverá ou não exigência de quantitativo mínimo para fins de qualificação técnico-operacional. Em caso positivo, os respectivos parâmetros deverão ser expressamente definidos no instrumento convocatório; em caso negativo, deverá ser suprimida a referência constante do item 12.1.3, em observância aos princípios da transparência, da segurança jurídica, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

3 - Da Exigência de Funcionalidades Próprias de Plataforma de Business Intelligence na Prova de Conceito

O item 1.9 da Prova e Conceito (POC) estabelece que a apresentação de resultados em relatórios e gráficos deverá ser baseada em software de Business Intelligence (BI), exigindo, para aprovação na Prova de Conceito, uma extensa gama de funcionalidades normalmente encontradas em plataformas analíticas corporativas.

² Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

(...)

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

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

Dentre os requisitos exigidos, destacam-se a criação dinâmica de tabelas e gráficos por meio de assistente de configuração (item 1.9.7), a elaboração de scorecards e dashboards com múltiplas abas (item 1.9.9), a carga automática de dados provenientes de diversas fontes (item 1.9.4), a propagação automática de filtros entre objetos analíticos (item 1.9.5) e a existência de ferramenta de arquitetura capaz de descrever automaticamente atributos e fatos de um data warehouse (item 1.9.10).

Embora tais funcionalidades sejam comuns em plataformas especializadas de BI, não constituem características intrínsecas ou indispensáveis às soluções de auditoria fiscal e cruzamento de informações tributárias.

A finalidade principal do objeto licitado consiste na identificação de inconsistências fiscais, análise de conformidade tributária e geração de informações para subsidiar a fiscalização municipal. Para o atendimento dessas necessidades, é plenamente razoável exigir relatórios, consultas parametrizadas, indicadores gerenciais e painéis de acompanhamento.

Todavia, exigir que a solução incorpore uma plataforma completa de BI, com recursos avançados de modelagem e exploração analítica de dados, amplia indevidamente o escopo técnico da contratação.

Observa-se que diversos requisitos constantes dos itens 1.9.4 a 1.9.10 não se relacionam diretamente à atividade de auditoria fiscal, **mas sim ao desenvolvimento de ambientes analíticos corporativos (self-service BI), normalmente disponibilizados por ferramentas específicas de mercado.**

Nesse contexto, a exigência tende a restringir a competitividade do certame, pois favorece fornecedores que, além de possuírem solução de inteligência fiscal, também desenvolveram ou incorporaram tecnologia própria de BI. Por outro lado, empresas especializadas em auditoria fiscal eletrônica, plenamente aptas a

atender o núcleo do objeto licitado, podem ser excluídas da disputa por não disponibilizarem funcionalidades avançadas de construção analítica em ambiente web.

A situação torna-se ainda mais sensível pelo fato de tais características integrarem a Prova de Conceito, etapa de caráter eliminatório. **Assim, eventual reprovação em funcionalidades acessórias de BI poderá impedir a contratação de solução que atenda integralmente às necessidades de fiscalização tributária da Administração.**

As exigências técnicas devem ser necessárias, proporcionais e justificadas em relação ao objeto pretendido, sendo vedadas especificações que restrinjam indevidamente a competição sem demonstração de sua efetiva indispensabilidade.

Dessa forma, mostra-se necessária a revisão dos requisitos constantes do item 1.9 da POC, de modo que sejam exigidas apenas funcionalidades efetivamente necessárias à visualização e análise dos resultados produzidos pela solução fiscal. Subsidiariamente, caso a Administração entenda imprescindível a manutenção das funcionalidades típicas de BI, deverá apresentar justificativa técnica específica demonstrando sua essencialidade para a execução do objeto, sob pena de caracterização de restrição indevida à competitividade do certame.

4 - Da Exigência Desproporcional de Funcionalidades Contábeis na Prova de Conceito

Os itens 1.5.4 ao 1.6.1 da Prova de Conceito exigem que a solução seja capaz de importar a Escrituração Contábil Digital (ECD) e, a partir de seus registros, emitir diversos demonstrativos e relatórios contábeis, tais como Livro Diário, Razão Analítico, Balancetes de Verificação, Balanço Patrimonial,

Demonstrativo do Resultado do Exercício (DRE), Plano de Contas, relatórios por centro de custo, histórico padrão e evolução gráfica de contas sintéticas e analíticas.

Não se questiona a pertinência da utilização da ECD como fonte de dados para auditoria tributária. Ao contrário, o acesso às informações contábeis escrituradas pelos contribuintes constitui importante instrumento para a fiscalização do ISSQN, permitindo o cruzamento de receitas, a validação de informações declaradas e a identificação de indícios de inconsistências fiscais.

Contudo, a exigência contida na POC não se limita à leitura e análise dos dados contábeis. O termo passa a exigir que a solução seja capaz de reproduzir e reconstruir, a partir da ECD, uma ampla gama de demonstrativos contábeis típicos da atividade de escrituração e auditoria contábil.

Em outras palavras, a solução não é avaliada apenas por sua capacidade de identificar inconsistências tributárias ou apoiar a fiscalização municipal, mas também por funcionalidades voltadas à exploração detalhada da escrituração contábil, próprias de ferramentas especializadas em contabilidade, auditoria contábil e análise financeira.

Tal ampliação do escopo técnico merece especial atenção porque ocorre no âmbito da Prova de Conceito, etapa de caráter eliminatório. Assim, fornecedores que possuam soluções robustas de inteligência fiscal, capazes de atender integralmente às necessidades de fiscalização do ISSQN, poderão ser desclassificados por não disponibilizarem funcionalidades avançadas de reconstrução e emissão de demonstrativos contábeis que, embora úteis, não se mostram necessariamente essenciais ao objeto principal da contratação.

Além disso, o Termo de Referência não apresenta justificativa técnica demonstrando que a emissão de Livro Diário, Razão Analítico, Balancetes, Balanço Patrimonial e DRE seja indispensável para a consecução dos objetivos da

contratação. A Administração tampouco demonstra por que a simples importação, indexação, consulta e cruzamento dos dados constantes da ECD não seriam suficientes para subsidiar a atividade fiscalizatória pretendida.

A ausência dessa motivação torna a exigência potencialmente desproporcional, sobretudo porque amplia significativamente o universo de funcionalidades que a solução deve possuir para ser aprovada na POC, restringindo a participação de empresas especializadas em inteligência tributária e favorecendo fornecedores que desenvolvem plataformas híbridas de auditoria fiscal e análise contábil.

Dessa forma, mostra-se necessária a revisão dos itens 1.5.4 ao 1.6.1 para que a Prova de Conceito se concentre em funcionalidades efetivamente relacionadas à finalidade da contratação, qual seja, a auditoria e fiscalização tributária municipal, restringindo as exigências relativas à ECD à importação, consulta, cruzamento e análise dos dados contábeis necessários à identificação de inconsistências fiscais.

5 – Da Exigência de Plataforma Completa de Domicílio Tributário Eletrônico e Gestão de Comunicações na Prova de Conceito

Os itens 1.3 e 1.4 da Prova de Conceito exigem que a solução disponibilize funcionalidades abrangentes de Domicílio Tributário Eletrônico do Simples Nacional (DTE-SN), contemplando não apenas a emissão de notificações eletrônicas, mas também a gestão integral do fluxo de comunicações entre Município e contribuintes.

Dentre as funcionalidades exigidas destacam-se a elaboração e envio automatizado de lotes de mensagens, o controle de ciência eletrônica, a recepção de documentos e arquivos encaminhados pelos contribuintes, a gestão de respostas às

notificações, a manutenção de histórico cronológico das comunicações, a criação de modelos de mensagens e notificações, a emissão de relatórios de pendências e o acompanhamento de procedimentos de autorregularização.

Além disso, a solução deve possibilitar a emissão e gestão de diversos atos administrativos, incluindo termos de indeferimento de opção pelo Simples Nacional, termos de exclusão, termos de desenquadramento do MEI, intimações fiscais, avisos de cobrança e notificações voltadas à regularização de inconsistências detectadas pela fiscalização.

Verifica-se que essas exigências extrapolam significativamente o escopo de uma ferramenta voltada à inteligência fiscal, análise de dados e identificação de inconsistências tributárias.

A finalidade principal do objeto licitado consiste na obtenção, tratamento e cruzamento de informações para subsidiar a fiscalização do ISSQN e demais receitas municipais. **Já as funcionalidades descritas nos itens 1.3 e 1.4 estão relacionadas à gestão do relacionamento institucional com contribuintes, ao controle de comunicações oficiais e ao acompanhamento de procedimentos administrativos decorrentes da ação fiscal.**

Em outras palavras, **a Prova de Conceito não exige apenas uma solução de auditoria tributária, mas também uma plataforma de gestão de comunicações fiscais eletrônicas, incorporando funcionalidades normalmente encontradas em sistemas de administração tributária, atendimento ao contribuinte e gestão de processos administrativos.**

Tal circunstância possui especial relevância porque os requisitos integram etapa eliminatória da licitação. Assim, empresas especializadas em inteligência fiscal e cruzamento de dados poderão ser desclassificadas não por insuficiência de suas capacidades de auditoria, mas por não possuírem módulo

próprio de gestão de comunicações eletrônicas e tramitação de interações com contribuintes.

Observa-se ainda que o Termo de Referência não apresenta justificativa técnica específica demonstrando a indispensabilidade de que todas essas funcionalidades estejam incorporadas à mesma plataforma responsável pela análise fiscal. Tampouco demonstra a inviabilidade de utilização de sistemas corporativos já existentes no Município ou de integrações entre soluções distintas.

Nesse contexto, a exigência de um ambiente completo de DTE-SN, gestão de notificações, controle de respostas, recebimento de documentos digitais e acompanhamento de procedimentos de autorregularização **revela-se potencialmente excessiva em relação ao objeto principal da contratação, ampliando artificialmente o escopo da solução exigida e reduzindo o universo de fornecedores aptos a participar do certame.**

Diante disso, mostra-se necessária a revisão dos itens 1.3 e 1.4 da Prova de Conceito, de modo que as funcionalidades relacionadas ao DTE-SN e à gestão de comunicações sejam limitadas ao que for estritamente necessário para a atividade de fiscalização tributária ou, alternativamente, que a Administração apresente justificativa técnica detalhada demonstrando a indispensabilidade da integração de todas essas funcionalidades em uma única solução, sob pena de caracterização de restrição indevida à competitividade e afronta aos princípios da proporcionalidade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa previstos no art.5 da Lei nº 14.133/2021³.

³ 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).

6 – Da Aglutinação Indevida de Funcionalidades na Prova de Conceito e da Restrição à Competitividade

A análise conjunta dos itens 1.3, 1.4, 1.5, 1.6 e 1.9 da Prova de Conceito evidencia que a principal irregularidade do Termo de Referência não decorre de uma exigência isolada, mas da própria modelagem da solução pretendida pela Administração.

Conforme descrito no edital, o objeto da contratação consiste na disponibilização de ferramenta destinada à gestão das ações fiscais municipais, com foco na auditoria das receitas de ISSQN, identificação de inconsistências tributárias, recuperação de créditos e aprimoramento da arrecadação municipal.

Todavia, ao estruturar a Prova de Conceito, a Administração passou a exigir, cumulativamente, funcionalidades pertencentes a segmentos tecnológicos distintos, que extrapolam o núcleo essencial da contratação. Com efeito, além das funcionalidades inerentes à auditoria fiscal e ao cruzamento de informações tributárias, a POC exige:

- i. Plataforma completa de Business Intelligence (BI), com recursos de modelagem analítica, construção dinâmica de dashboards, scorecards e exploração multidimensional de dados;
- ii. Funcionalidades típicas de sistemas contábeis e de auditoria contábil, incluindo emissão de Livro Diário, Razão Analítico, Balancetes de Verificação, Balanço Patrimonial e Demonstrativo do Resultado do Exercício (DRE);

- iii. Módulo de Domicílio Tributário Eletrônico (DTE-SN), abrangendo gestão de notificações, controle de comunicações, recebimento de documentos, acompanhamento de respostas e procedimentos de autorregularização.

Assim, a solução exigida deixa de se caracterizar como uma ferramenta de inteligência fiscal para assumir contornos de uma plataforma corporativa integrada, reunindo funcionalidades próprias de sistemas de auditoria tributária, Business Intelligence, análise contábil e gestão de relacionamento com contribuintes.

Ocorre que o Termo de Referência não apresenta qualquer justificativa técnica específica que demonstre a imprescindibilidade de que todas essas funcionalidades estejam concentradas em uma única solução tecnológica, tampouco evidencia a inviabilidade de utilização de integrações com sistemas já existentes ou com ferramentas especializadas de mercado.

A ausência dessa motivação é especialmente relevante porque a Prova de Conceito possui caráter eliminatório. **Na prática, fornecedores que possuam soluções plenamente aptas a realizar cruzamentos fiscais, identificar inconsistências tributárias e apoiar a fiscalização municipal poderão ser desclassificados por não disponibilizarem módulos próprios de BI avançado, exploração contábil ou gestão de comunicações eletrônicas.**

Em consequência, a licitação deixa de selecionar a melhor solução para auditoria fiscal e passa a privilegiar fornecedores capazes de oferecer um ecossistema tecnológico significativamente mais amplo do que aquele descrito no objeto principal da contratação.

Tal circunstância afronta claramente os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da competitividade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, bem como a vedação contida

no art. 9º, inciso I, do mesmo diploma legal⁴, que proíbe a adoção de exigências capazes de restringir injustificadamente o caráter competitivo da licitação.

Embora a Administração pretenda contratar solução voltada à auditoria das receitas municipais e à identificação de inconsistências tributárias, a Prova de Conceito foi estruturada para exigir, simultaneamente, recursos típicos de plataformas de Business Intelligence, sistemas de análise contábil e ambientes completos de comunicação tributária eletrônica, sem demonstração de que tais funcionalidades sejam indispensáveis para o atendimento da necessidade administrativa.

Dessa forma, faz-se necessária a revisão da Prova de Conceito, de modo a restringir os critérios de avaliação às funcionalidades efetivamente relacionadas ao núcleo do objeto licitado, qual seja, a inteligência fiscal, o cruzamento de dados e a identificação de inconsistências tributárias.

7 – Da Ausência de Definição dos Requisitos de Infraestrutura, Segurança da Informação e Ambiente Tecnológico da Solução (SaaS)

O Termo de Referência, em seu item 5.1, limita-se a estabelecer que a solução deverá ser disponibilizada em ambiente tecnológico “estável e seguro”, preferencialmente por meio de modelo *Software as a Service* (SaaS) ou equivalente. Todavia, a redação adotada mostra-se excessivamente genérica e insuficiente para definir os requisitos

⁴ 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;
- b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;
- c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

mínimos de infraestrutura, disponibilidade, segurança da informação e governança tecnológica que deverão ser observados pela futura contratada.

Embora o edital demonstre preferência pela utilização de solução em modelo SaaS, não especifica a arquitetura tecnológica admitida para a execução contratual, deixando de esclarecer, por exemplo, se serão aceitas infraestruturas em nuvem pública, privada ou híbrida, tampouco estabelece parâmetros mínimos de disponibilidade, redundância, escalabilidade e segurança.

Igualmente, inexistente definição acerca das responsabilidades operacionais de cada parte, especialmente no que se refere à administração da infraestrutura, gestão de acessos, monitoramento, atualização de componentes críticos, armazenamento de dados, realização de backups e resposta a incidentes de segurança.

A utilização de expressões genéricas como “ambiente estável e seguro” não atende ao dever de planejamento imposto à Administração, pois não permite identificar objetivamente quais requisitos deverão ser considerados pelas licitantes na composição de seus custos.

O objeto licitado envolve tratamento de expressivo volume de informações fiscais, cruzamento de bases de dados, identificação de inconsistências tributárias e auditoria retroativa de até 60 (sessenta) meses, circunstâncias que exigem elevado grau de confiabilidade operacional.

Apesar disso, o Termo de Referência não estabelece a obrigatoriedade de disponibilização de ambiente de homologação (*staging*), destinado à realização de testes, validações e parametrizações prévias antes da implementação em ambiente produtivo.

Da mesma forma, não há qualquer definição sobre mecanismos mínimos de segregação lógica de dados, especialmente em cenários de infraestrutura

compartilhada (*multi-tenant*), deixando sem regulamentação aspectos fundamentais relacionados à confidencialidade, integridade e proteção das informações fiscais municipais.

Outro ponto que merece destaque refere-se à completa ausência de diretrizes sobre a localização física dos dados tratados pela solução.

O edital não esclarece se será admitido o armazenamento em datacenters localizados no exterior, tampouco se haverá exigência de hospedagem em território nacional ou em ambientes que observem determinados padrões de governança e conformidade.

Trata-se de aspecto relevante, sobretudo porque a plataforma terá acesso a informações tributárias, cadastrais, fiscais e econômicas de contribuintes municipais, cujo tratamento demanda observância rigorosa aos princípios da segurança da informação, da governança de dados e das disposições da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei nº 13.709/2018).

A definição da política de residência de dados não constitui mera escolha tecnológica do fornecedor, **mas elemento essencial da contratação, capaz de impactar significativamente os custos de infraestrutura, os mecanismos de segurança adotados, a gestão de riscos e a própria conformidade regulatória da solução.**

As omissões acima descritas evidenciam deficiência de planejamento da contratação e incompatibilidade com os requisitos mínimos exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

Nos termos do art. 6º, inciso XXIII, alíneas “c” e “d”, o Termo de Referência deve conter descrição completa da solução e especificação dos requisitos da contratação, permitindo que os licitantes conheçam de forma objetiva as condições técnicas necessárias à execução do objeto.

Além disso, o art. 18, da Lei nº 14.133/2021 determina que a fase preparatória contemple todas as considerações técnicas, mercadológicas e operacionais capazes de influenciar a futura contratação, justamente para evitar indefinições que comprometam a competitividade do certame e a adequada execução contratual.

No caso em exame, a **Administração deixou de estabelecer parâmetros mínimos de infraestrutura, segurança da informação, continuidade operacional, segregação de dados e governança tecnológica, transferindo integralmente aos licitantes a definição de elementos que deveriam estar previamente delimitados no instrumento convocatório.**

Tal circunstância gera insegurança jurídica, prejudica a elaboração de propostas equivalentes, dificulta a aferição da exequibilidade dos preços ofertados e cria elevado risco de controvérsias durante a execução contratual, inclusive com potenciais pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro ou necessidade de aditamentos para suprir requisitos técnicos que deveriam ter sido previamente definidos.

Diante disso, impõe-se a necessidade de retificação do Termo de Referência, com a inclusão de critérios objetivos relacionados à infraestrutura tecnológica, disponibilidade, segurança da informação, continuidade dos serviços, segregação de dados e política de armazenamento, de modo a assegurar a adequada caracterização do objeto e a observância dos princípios que regem as contratações públicas.

Outro aspecto que evidencia a insuficiência do planejamento da contratação refere-se à **ausência de informações mínimas de volumetria**

necessárias ao adequado dimensionamento da infraestrutura tecnológica da solução.

O Termo de Referência exige que a plataforma seja capaz de processar “grandes volumes de dados”, realizar cruzamentos massivos de informações e analisar histórico fiscal de até 60 (sessenta) meses. **Entretanto, não apresenta qualquer parâmetro objetivo que permita aos licitantes dimensionar adequadamente os recursos computacionais necessários à execução contratual.**

O instrumento convocatório deixa de informar, dentre outros elementos essenciais:

- i. quantidade estimada de usuários simultâneos e usuários cadastrados;
- ii. perfis de acesso previstos;
- iii. quantidade de bases de dados a serem integradas;
- iv. volume estimado de registros e documentos a serem processados;
- v. tamanho atual das bases de dados existentes;
- vi. taxa de crescimento anual esperada dos dados;
- vii. frequência das cargas, atualizações e sincronizações de informações;
- viii. volume estimado de consultas, relatórios e exportações;
- ix. período de retenção dos dados;
- x. expectativa mínima de desempenho e tempo de resposta da solução.

A ausência desses parâmetros impede que as licitantes dimensionem de forma técnica e uniforme os recursos de processamento, armazenamento, banco de dados, banda de comunicação, mecanismos de backup, monitoramento, redundância e contingência necessários para atendimento do objeto.

Trata-se de situação que afronta os princípios da isonomia, da competitividade, da transparência e do julgamento objetivo, uma vez que os

licitantes não dispõem das informações mínimas necessárias para formular propostas em bases equivalentes.

Além disso, a omissão transfere integralmente ao particular o risco de *sizing* da solução, impondo ao contratado a responsabilidade por estimativas que deveriam decorrer de estudos prévios realizados pela própria Administração durante a fase preparatória da contratação, em desconformidade com o dever de planejamento estabelecido pela Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, impõe-se a retificação do Termo de Referência para que seja disponibilizada matriz de volumetria e capacidade operacional da solução, contemplando, no mínimo, informações relativas ao número de usuários e perfis de acesso, quantidade e dimensão das bases de dados, histórico a ser processado, formatos dos arquivos, frequência de cargas e integrações, expectativa de crescimento, volume de consultas e exportações, políticas de retenção e requisitos mínimos de desempenho, permitindo que todas as licitantes dimensionem a infraestrutura necessária a partir de premissas objetivas e uniformes.

8 – Da Ausência das Condições de Contorno e da Insuficiência Técnica da Matriz de Integrações

O Anexo I do Termo de Referência, ao disciplinar a Prova de Conceito (PoC), estabelece uma série de requisitos relacionados à coleta, processamento, correlação e análise de informações provenientes de múltiplas bases de dados fiscais, contábeis e financeiras. Todavia, embora imponha às licitantes a demonstração de funcionalidades que dependem de ampla interoperabilidade com sistemas internos e externos, o instrumento convocatório deixa de fornecer os elementos técnicos mínimos necessários para viabilizar a elaboração de propostas consistentes e a própria execução da POC em condições isonômicas.

Os itens 1.1 e 1.5 do Anexo I exigem que a solução seja capaz de processar informações oriundas de diversas fontes de dados, incluindo arquivos XML de NF-e e NFS-e, Escrituração Contábil Digital (ECD), Escrituração Fiscal Digital das Contribuições (EFD-Contribuições), arquivos DAF607, DAS, DAS-D, além de promover consultas e cruzamentos de informações provenientes de sistemas mantidos pela Receita Federal, Secretarias da Fazenda e demais plataformas governamentais.

Entretanto, o edital não disponibiliza informações essenciais para que os licitantes possam compreender o efetivo escopo dessas integrações e dimensionar os recursos técnicos necessários à sua implementação.

A omissão dessas informações impede que as licitantes compreendam adequadamente o esforço de desenvolvimento, parametrização, infraestrutura, suporte e manutenção necessário para atendimento do objeto.

Em termos práticos, não é possível estimar com precisão os recursos humanos, tecnológicos e operacionais que deverão ser mobilizados para atender às exigências da POC, tornando inviável a formulação de propostas comparáveis e tecnicamente consistentes.

A situação torna-se ainda mais grave porque o edital não apresenta qualquer matriz técnica de integrações que permita aos licitantes conhecer, de forma objetiva, as características de cada fonte de dados que deverá ser consumida pela solução.

Os custos relacionados ao processamento de dados, armazenamento, banda de comunicação, monitoramento, disponibilidade, contingência e suporte variam diretamente conforme o volume de informações trafegadas, a frequência das integrações e a complexidade dos mecanismos de autenticação exigidos.

Sem tais informações, cada licitante será obrigada a formular premissas próprias acerca da carga operacional do sistema, produzindo cenários econômicos completamente distintos.

Enquanto determinado fornecedor poderá considerar baixo volume de processamento e integrações simplificadas, outro poderá precificar ambiente robusto, com elevada capacidade computacional, múltiplos conectores, mecanismos avançados de segurança e redundância operacional.

Outro aspecto relevante diz respeito à dependência da solução em relação a plataformas mantidas por terceiros, tais como Receita Federal, Secretarias da Fazenda, instituições financeiras, portais governamentais e demais bases externas necessárias à execução das rotinas de auditoria fiscal.

Apesar dessa dependência ser elemento central da contratação, o edital não estabelece regras claras acerca das responsabilidades decorrentes da indisponibilidade desses sistemas externos.

Essa lacuna transfere indevidamente aos licitantes riscos operacionais que não se encontram sob sua esfera de controle, criando ambiente de insegurança jurídica incompatível com os princípios da previsibilidade e da adequada alocação de riscos.

Diante do exposto, impõe-se a retificação do Termo de Referência para que seja disponibilizada matriz técnica completa das integrações exigidas pela solução. Somente com a disponibilização dessas informações será possível assegurar a elaboração de propostas tecnicamente equivalentes, economicamente comparáveis e compatíveis com os princípios do planejamento, da competitividade, da transparência, da segurança jurídica e do julgamento objetivo, em estrita observância aos arts. 5º, 6º, inciso XXIII, e 18 da Lei nº 14.133/2021.

9 – Da Ausência de Definição dos Requisitos de Segurança da Informação e Governança de Dados e Gestão de Identidade

O objeto licitado envolve a coleta, armazenamento, processamento, correlação e análise de informações fiscais, contábeis, financeiras e cadastrais de contribuintes, abrangendo inclusive dados protegidos por sigilo fiscal e informações estratégicas para a arrecadação municipal. Trata-se, portanto, de ambiente que demanda elevado grau de maturidade em segurança da informação, governança de dados, gestão de acessos e rastreabilidade operacional.

Não obstante a criticidade do objeto, o Termo de Referência limita-se a exigir, de forma genérica, a utilização de protocolo HTTPS, certificados digitais, controle de perfis de acesso, registros de auditoria e trilhas de rastreamento das operações realizadas no sistema. **Todavia, deixa de estabelecer os parâmetros técnicos, operacionais e de governança que deverão nortear a implementação, administração e fiscalização desses mecanismos ao longo da execução contratual.**

A insuficiência das especificações não representa mera lacuna documental. Trata-se de falha de planejamento que compromete a adequada caracterização do objeto, inviabiliza a formulação de propostas tecnicamente equivalentes e transfere aos licitantes riscos relacionados à segurança da informação que deveriam ter sido previamente delimitados pela Administração.

O Termo de Referência exige a utilização de certificados digitais emitidos no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), inclusive certificados do tipo A1 para realização de consultas, integrações e comunicações com órgãos fazendários e demais entidades governamentais.

Contudo, **o instrumento convocatório não estabelece regras mínimas acerca da governança dessas credenciais, deixando sem resposta questões fundamentais para a execução da contratação.**

A omissão é especialmente relevante porque a utilização inadequada de certificados digitais pode permitir a prática de atos perante órgãos fazendários em nome da Administração Pública, produzindo consequências jurídicas, tributárias e administrativas de elevada gravidade.

Além disso, diferentes modelos de gestão de identidade e proteção de credenciais implicam custos significativamente distintos de infraestrutura, monitoramento e governança, afetando diretamente a composição das propostas.

O item 1.7.3 da Prova de Conceito estabelece a obrigatoriedade de registro de trilhas de auditoria e rastreamento das operações realizadas no sistema. **Todavia, o edital não define os requisitos mínimos que deverão ser observados para a geração, armazenamento, preservação e disponibilização dessas evidências.**

A omissão é particularmente grave porque o próprio Termo de Referência exige análise de informações históricas referentes aos últimos 60 (sessenta) meses, circunstância que torna indispensável a definição prévia do período de retenção das evidências de auditoria.

Sem essa informação, as licitantes não conseguem dimensionar adequadamente os recursos necessários para armazenamento, processamento e preservação dos registros de segurança, comprometendo a formação dos preços.

Além disso, a inexistência de requisitos mínimos de integridade dos logs inviabiliza a utilização dessas evidências para fins de auditoria, apuração de responsabilidades e fiscalização contratual.

Ao deixar de estabelecer regras claras sobre gestão de identidade, governança de certificados digitais, controle de acessos, retenção de logs, resposta a incidentes, segregação de funções e critérios de conformidade, a Administração transfere aos licitantes a definição de elementos essenciais da contratação.

A situação também compromete a competitividade do certame, na medida em que empresas mais conservadoras tenderão a precificar controles avançados de segurança e governança, enquanto outras poderão considerar requisitos mínimos ou simplificados, criando distorções artificiais nos preços ofertados.

Diante disso, impõe-se a retificação do Termo de Referência para inclusão de matriz específica de segurança da informação e governança de dados, contemplando, no mínimo, requisitos de gestão de identidade e acesso, governança de certificados digitais, segregação de funções, retenção e integridade de logs, resposta a incidentes, critérios de conformidade, mecanismos de fiscalização e responsabilidades das partes, de modo a assegurar a adequada caracterização do objeto e a formulação de propostas elaboradas sobre bases técnicas uniformes e objetivamente verificáveis.

10 - Da Ausência de parâmetros para Integridade, Disponibilidade e Transição da Solução

O Termo de Referência estabelece, de forma genérica, que a solução deverá garantir a integridade e a disponibilidade das informações, bem como permitir adequada transição ao término da contratação. **Contudo, deixa de definir os requisitos técnicos mínimos necessários para assegurar tais resultados,**

transferindo aos licitantes riscos relevantes que deveriam ter sido previamente delimitados pela Administração.

A omissão é especialmente grave considerando que a solução será responsável pelo tratamento de informações fiscais estratégicas e históricos tributários de até 60 (sessenta) meses. Apesar disso, **o edital não estabelece indicadores mínimos de continuidade operacional, como o *Recovery Time Objective* (RTO), que define o tempo máximo para restabelecimento dos serviços após falhas, e o *Recovery Point Objective* (RPO), que determina a perda máxima de dados admissível em relação ao último backup realizado.**

A ausência desses parâmetros impede que os licitantes dimensionem adequadamente a infraestrutura necessária, especialmente quanto a mecanismos de redundância, contingência e recuperação de desastres. Consequentemente, cada participante adotará premissas próprias de disponibilidade e recuperação, resultando em propostas baseadas em níveis distintos de serviço, o que compromete a comparabilidade das ofertas e afronta os princípios da isonomia e do julgamento objetivo.

O edital também não disciplina aspectos essenciais relacionados à política de backup, deixando de especificar periodicidade das cópias de segurança, prazo de retenção, requisitos de armazenamento, responsabilidades pela guarda das informações e obrigatoriedade de testes periódicos de restauração. Trata-se de lacuna relevante, pois a simples exigência de integridade dos dados não dispensa a definição dos mecanismos necessários para sua efetiva preservação.

Igualmente preocupante é a ausência de regras claras para a fase de encerramento contratual. **Embora o Termo de Referência mencione a necessidade de garantir a transição da solução, não define os formatos em que os dados deverão ser exportados, os padrões de interoperabilidade exigidos,**

os prazos para transferência das informações, o suporte técnico necessário à migração nem os procedimentos para exclusão segura dos dados armazenados nos ambientes da contratada.

Essa indefinição cria risco de dependência tecnológica, dificultando eventual substituição da solução e comprometendo a autonomia da Administração sobre os dados produzidos durante a execução contratual.

Diante disso, impõe-se a retificação do Termo de Referência para inclusão de matriz de continuidade e descontinuidade da solução, contemplando, no mínimo, indicadores de RTO e RPO, política de backup e restauração, critérios de disponibilidade, procedimentos de contingência, formatos de exportação dos dados, cronograma de transição e regras para eliminação segura das informações ao término do contrato, de modo a assegurar a adequada caracterização do objeto e a elaboração de propostas formuladas sobre bases técnicas uniformes e objetivamente comparáveis.

11 – Da Ausência de Cronograma Físico-Operacional

O Termo de Referência estabelece, de forma genérica, que a execução do objeto compreenderá etapas de implantação, disponibilização da solução, operação assistida e suporte contínuo. **Contudo, não fixa cronograma físico-operacional mínimo, tampouco define prazos vinculantes para cada etapa, marcos de homologação ou critérios objetivos de transição entre fases técnicas e financeiras, o que compromete a estruturação adequada da contratação.**

A ausência de definição temporal para a fase de implantação e para o período de operação assistida impede que os licitantes dimensionem corretamente o esforço técnico necessário à mobilização de equipes, parametrização da solução, adequação à legislação tributária municipal e execução de integrações sistêmicas.

Além disso, o edital dissocia os eventos técnicos dos eventos financeiros ao prever pagamentos distintos para implantação e para locação mensal, sem, contudo, estabelecer o prazo de duração da fase de implantação nem o marco objetivo de início da operação assistida. Essa lacuna inviabiliza a correta formação de preços, pois impede a previsibilidade sobre quando a solução será considerada apta à operação regular e, conseqüentemente, quando se iniciará o faturamento mensal.

Também não há definição de critérios objetivos de homologação e aceite técnico. O instrumento convocatório não estabelece parâmetros mínimos de estabilização do sistema, como período de operação contínua sem falhas críticas, validação de requisitos funcionais e não funcionais ou critérios técnicos de encerramento da fase de implantação. Na prática, a transição entre o recebimento provisório e o recebimento definitivo fica submetida a avaliação essencialmente discricionária da Administração, sem métricas objetivas previamente definidas.

Essa ausência de marcos claros de aceite impacta diretamente a segurança jurídica da contratação, na medida em que o início do faturamento da locação mensal fica condicionado a uma noção indeterminada de “uso regular”, sem delimitação técnica verificável. Tal cenário gera risco concreto de atraso na validação da solução, com potencial imposição à contratada de manutenção de infraestrutura, equipe técnica e suporte sem a correspondente contraprestação financeira, afetando o equilíbrio econômico do contrato.

A indefinição do cronograma físico-operacional também compromete a isonomia entre os licitantes, uma vez que cada empresa poderá adotar premissas distintas quanto ao tempo necessário de implantação e estabilização da solução, resultando em propostas formuladas com bases temporais não uniformes e, portanto, não comparáveis. Isso viola o princípio do julgamento objetivo e fragiliza a competitividade do certame.

Diante disso, a ausência de cronograma físico-operacional, de marcos objetivos de aceite técnico e de definição clara do início do faturamento configura falha relevante de planejamento, em desconformidade com o modelo de execução do objeto exigido pela Lei nº 14.133/2021. Impõe-se, portanto, a retificação do Termo de Referência para inclusão de cronograma detalhado de execução, com prazos definidos para cada etapa, critérios objetivos de homologação e estabilização da solução e regras claras de transição para início do faturamento, assegurando previsibilidade, segurança jurídica, isonomia e adequada precificação das propostas.

11 – Da Ambiguidade Quanto à Vedação de Subcontratação

O Termo de Referência estabelece, em seu item 4.3, que “não é admitida a subcontratação do objeto contratual”. Embora a Administração possua discricionariedade para restringir ou vedar a subcontratação em determinadas situações, a redação adotada revela-se excessivamente genérica e tecnicamente incompatível com a própria natureza da solução pretendida, cuja disponibilização deverá ocorrer, preferencialmente, em modelo de Software as a Service (SaaS).

A irregularidade decorre do fato de que o edital não delimita o alcance da vedação imposta, deixando de esclarecer se a proibição se refere exclusivamente à execução das atividades finalísticas do objeto, relacionadas ao fornecimento da plataforma, inteligência fiscal, auditoria eletrônica, suporte e manutenção da solução ou se também alcança a utilização de serviços tecnológicos auxiliares e infraestrutura especializada de terceiros, indispensáveis à operação de ambientes SaaS modernos.

Tal indefinição gera insegurança jurídica relevante, pois a prestação de soluções em nuvem normalmente pressupõe a utilização de serviços de infraestrutura providos por operadores especializados de mercado, incluindo

hospedagem em datacenters, armazenamento de dados, replicação geográfica, mecanismos de backup, monitoramento de disponibilidade, serviços de segurança, balanceamento de carga e demais componentes necessários à garantia dos níveis de serviço exigidos contratualmente.

Em outras palavras, a utilização de infraestrutura de terceiros não se confunde com a subcontratação da execução do objeto. Trata-se de meio tecnológico empregado para viabilizar a prestação do serviço principal, permanecendo a contratada integralmente responsável perante a Administração pela execução, disponibilidade, segurança e desempenho da solução.

A ausência dessa distinção no instrumento convocatório cria dúvida objetiva quanto à admissibilidade de modelos amplamente utilizados no mercado de tecnologia da informação. Caso a vedação seja interpretada de forma literal e absoluta, poderá surgir o entendimento de que somente empresas detentoras de infraestrutura própria de hospedagem, armazenamento e processamento estariam aptas a participar do certame, o que representaria **restrição indevida à competitividade e evidente afastamento das práticas tecnológicas consolidadas no setor.**

A contradição torna-se ainda mais evidente quando analisadas as premissas constantes do próprio Estudo Técnico Preliminar. O modelo SaaS foi escolhido justamente para transferir ao fornecedor a responsabilidade pela sustentação tecnológica da solução, evitando que a Administração necessite realizar investimentos diretos em infraestrutura, servidores, armazenamento e manutenção de ambientes computacionais. **Entretanto, ao vedar genericamente a subcontratação sem definir seus limites, o edital cria cenário de incerteza incompatível com a lógica operacional que fundamentou a escolha do modelo tecnológico adotado.**

A omissão também afeta diretamente a elaboração das propostas. As licitantes não conseguem identificar se deverão considerar a utilização de infraestrutura terceirizada normalmente empregada em soluções SaaS ou se a Administração exige, implicitamente, a manutenção de ambiente integralmente próprio. Trata-se de elemento que impacta significativamente a composição dos custos, os investimentos necessários, a arquitetura tecnológica da solução e a própria viabilidade de participação de diversos fornecedores.

Além disso, a redação atual dificulta a adequada alocação de responsabilidades contratuais, pois não esclarece quais serviços podem ser executados mediante utilização de terceiros e quais atividades deverão permanecer necessariamente sob execução direta da contratada. Essa indefinição afronta os princípios da transparência, da segurança jurídica, do planejamento e do julgamento objetivo, previstos na Lei nº 14.133/2021, uma vez que impede que os licitantes compreendam com precisão as condições de execução do objeto e formulem propostas sobre bases uniformes.

Em contratos de tecnologia da informação, especialmente aqueles estruturados sob modelo SaaS, é indispensável distinguir a subcontratação da atividade-fim da simples utilização de infraestrutura, plataformas e serviços tecnológicos de apoio, sem os quais a própria prestação do serviço se torna inviável.

O entendimento ora sustentado encontra sólido respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Em recente decisão proferida na Sessão Plenária de 07 de maio de 2026, sob a relatoria do Conselheiro Maxwell Borges de Moura Vieira, aquela Egrégia Corte reafirmou orientação já consolidada no sentido de que, em contratações de soluções tecnológicas, a infraestrutura de hospedagem em nuvem (data center) não se confunde com a atividade-fim relacionada ao fornecimento e à manutenção do software, razão pela qual não pode ser tratada como parcela indissociável do objeto sem que haja

justificativa técnica adequada ou, ao menos, autorização expressa para sua subcontratação.

Na oportunidade, o Tribunal reiterou o entendimento firmado no julgamento do Processo TC-9625.989.19-9, segundo o qual os serviços de hospedagem de dados em nuvem constituem atividade normalmente ofertada em segmento próprio do mercado de tecnologia da informação, devendo, por essa razão, ser contratados de forma segregada ou, alternativamente, admitida sua execução mediante subcontratação expressamente autorizada. Tal orientação visa preservar a competitividade do certame, evitar restrições indevidas ao universo de participantes e impedir a exigência de infraestrutura própria para atividades que, por sua natureza, são usualmente executadas por provedores especializados. Vejamos:

“De modo geral e em se tratando de contratação para licença de software de gestão pública, prevalece neste Tribunal a orientação de que a disponibilização de ‘data center’ não integra propriamente o núcleo da obrigação e, porque usualmente ofertada em segmento distinto de mercado, deve ser segregada do objeto. Assim e admitida a definição dos serviços de hospedagem de dados em nuvem nos moldes estabelecidos no edital, sem objetar futura avaliação estrutural e vistoria técnica obrigatórias (cf. inciso III, do art. 30 da Lei nº 8.666/93), caso mantidas, cumpre ao Poder Público tomálos separadamente, seja em item ou licitação próprios, seja mediante subcontratação expressamente autorizada, de modo que, no último caso, não se exija prova de qualificação operacional e capacidade técnico-profissional sob tal aspecto.” (Tribunal Pleno, TC-9625.989.19-9, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. em 8/5/2019, DOE de 19/6/2019)

A *ratio decidendi* do precedente aplica-se integralmente ao caso em análise. Isso porque o edital impugnado adota modelo de contratação baseado em solução SaaS, cuja operacionalização pressupõe, por definição, a utilização de infraestrutura tecnológica especializada para hospedagem, armazenamento,

processamento e disponibilidade dos dados. Nessa realidade de mercado, impedir ou não esclarecer a possibilidade de utilização de infraestrutura de terceiros equivale, na prática, a restringir a participação apenas a fornecedores que possuam estrutura própria de data center, criando exigência não prevista de forma expressa e incompatível com a dinâmica atual do setor de tecnologia da informação.

Assim, a vedação genérica à subcontratação, sem a necessária ressalva quanto à utilização de serviços de nuvem e infraestrutura tecnológica especializada, revela-se incompatível com a jurisprudência, além de representar potencial restrição à competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Diante disso, impõe-se a retificação do edital para esclarecer expressamente que a vedação à subcontratação se restringe à execução das atividades finalísticas do objeto contratado, sem prejuízo da utilização de infraestrutura tecnológica, serviços de nuvem, datacenters, ferramentas de monitoramento, mecanismos de segurança, serviços de backup e demais recursos tecnológicos de terceiros necessários à operação da solução, permanecendo a contratada integralmente responsável perante a Administração pela execução e pelos resultados contratualmente exigidos.

6 - Conclusão

Diante de todo o exposto, resta demonstrado que o instrumento convocatório apresenta inconsistências técnicas e jurídicas que comprometem a exequibilidade do objeto, a segurança operacional da Administração e a ampliação da competitividade.

A manutenção do edital, nos termos em que se encontra, submete a Municipalidade a riscos elevados de descontinuidade administrativa, falhas em

processos contábeis e fiscais, além de potenciais nulidades perante os órgãos de controle.

Isto posto, requer-se:

- **a) O Recebimento e o Processamento** da presente impugnação, vez que tempestiva e fundamentada em preceitos da Lei nº 14.133/2021;
- **b) A Suspensão do Certame**, para que as falhas apontadas sejam devidamente saneadas, evitando-se o prosseguimento de uma licitação eivada de vícios de planejamento;
- **c) O PROVIMENTO INTEGRAL** da presente insurgência para determinar a **RETIFICAÇÃO DO EDITAL.**;
- **d) A Republicação do Edital**, com a devida **reabertura dos prazos legais**, conforme determina o art. 55, §1º da Nova Lei de Licitações, visto que as alterações ora pleiteadas modificam substancialmente as condições de formulação das propostas e de execução do objeto.

Termos em que,
Pede Deferimento.

São Paulo, 03 de julho de 2026.

CASSIA DE CARVALHO
FERNANDES

Assinado de forma digital por CASSIA DE
CARVALHO FERNANDES
Dados: 2026.07.03 18:33:37 -03'00'

CASSIA DE CARVALHO FERNANDES

OAB/SP 316.679