

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 715/25
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 04/2026

O Pregoeiro João Marco Alves de Oliveira, no exercício de suas atribuições legais, vem apresentar resposta à impugnação formulada por **Sabrina Santos da Silva**, advogada inscrita na OAB/SP sob o nº 412.561, protocolada em 18 de março de 2026, em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 04/2026.

I. DO CONHECIMENTO DA IMPUGNAÇÃO

A impugnação foi protocolada em 18 de março de 2026, dentro do prazo legal de 3 (três) dias úteis anteriores à data de abertura do certame, prevista para 24 de março de 2026, atendendo ao disposto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 11.1 do Edital.

Por preencher os requisitos formais de admissibilidade, a impugnação é **conhecida**. Todavia, após análise cuidadosa e fundamentada de todas as alegações deduzidas, impõe-se o seu **indeferimento integral**, uma vez que nenhuma das críticas formuladas revela ilegalidade concreta, restrição indevida à competitividade ou vício insanável no instrumento convocatório. As alegações, em sua maioria, limitam-se a opiniões subjetivas sobre escolhas técnicas e administrativas que se inserem na esfera da discricionariedade do DAE, sendo que a impugnante não logrou demonstrar, com evidências concretas, qualquer das irregularidades que anuncia.

II. DA ANÁLISE FUNDAMENTADA DE CADA ALEGAÇÃO

1. Do alegado comprometimento estrutural do planejamento da contratação

A impugnante sustenta, em termos vagos e gerais, que o edital apresentaria "lacunas relevantes" no planejamento, apontando suposta insuficiência nas informações sobre volume de dados a migrar, extensão das integrações, forma de execução do treinamento e estrutura do suporte técnico. Afirma, em conclusão, haver "deficiência estrutural no planejamento da contratação". Trata-se, contudo, de assertiva puramente retórica, que não se sustenta diante do conteúdo do Edital.

O Termo de Referência – Anexo II do Edital – apresenta especificações mais do que detalhadas para uma contratação de software na Administração Pública. O Portal de Transparência está descrito em mais de 60 (sessenta) subitens de requisitos funcionais (itens 4.1 a 4.60), com especificação de integrações obrigatórias com módulos de Contabilidade, Licitações, Contratos, RH e Folha de Pagamento (item 4.2), de requisitos de segurança (itens 4.56 e 4.57), de acessibilidade (itens 4.58 e 4.59), de infraestrutura em nuvem (item 4.48), de ferramenta de auditoria (item 4.52) e de disponibilidade integral (item 4.53). O sistema de Gestão de Frotas (item 5) e o de Protocolo (item 6) são igualmente pormenorizados.

O suporte técnico está objetiva e quantitativamente definido no item 9.1.3 do TR: tempo máximo de resposta de 4 (quatro) horas, em horário comercial, de segunda a sexta-feira, das 8h às 17h. O treinamento está previsto no item 9.1.2. A integração dos sistemas com o patrimônio e com o módulo de compras do DAE está prevista nos itens 5.8 e 5.9, com expressa indicação de que a implementação é obrigação da Contratada.

A impugnante não indicou qual item específico do Edital seria lacunoso, nem apontou que dado concreto estaria faltando. Limitou-se a afirmar genericamente que "há lacunas" – o que não é suficiente para caracterizar ilegalidade. Ao contrário: é o Edital que apresenta especificações e a impugnante que não as leu ou não as compreendeu.

A Lei nº 14.133/2021 não exige que o Termo de Referência preveja cada detalhe operacional da execução, mas requer que o objeto seja descrito com precisão suficiente para a correta formação de preços – e isso está plenamente atendido.

2. Da alegada indevida exigência de regularidade fiscal perante a Fazenda Estadual (ICMS)

A impugnante sustenta que a exigência de comprovação de regularidade fiscal com a Fazenda Estadual (ICMS) seria incompatível com o objeto, por entender que o licenciamento de software sujeita-se apenas ao ISS, invocando as ADIs nº 1.945 e nº 5.659 do STF.

A alegação não prospera, pelos seguintes fundamentos:

- a) **A exigência não é impeditiva à participação.** O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no julgamento do TC-013520.989.21-1 (Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, sessão de 21/06/2021), ao analisar exigência idêntica em licitação de licenciamento de software, consignou expressamente que a regularidade fiscal estadual "não se mostra fator impeditivo à participação de interessadas no certame, visto que nada as impossibilita de apresentar, se for o caso, certidão de isenção ou não incidência de tributos". O mesmo precedente, juntado pela própria impugnante, é contrário à sua tese.
- b) **A incidência tributária sobre software é matéria controvertida.** O mesmo precedente do TCE/SP registrou que "a incidência tributária pode variar para objetos que envolvem software".
- c) **A exigência está amparada no art. 68 da Lei nº 14.133/2021.** O dispositivo legal autoriza expressamente a exigência de prova de regularidade fiscal como requisito de habilitação. A Administração, ao incluir tal exigência, age dentro dos limites legais e no exercício regular de sua discricionariedade, com vistas à segurança jurídica e à lisura da contratação.

3. Da alegada inexecuibilidade do prazo de implantação e da indefinição do escopo operacional

A impugnante afirma que o prazo de 30 (trinta) dias para a implantação dos sistemas seria "manifestamente incompatível" com a complexidade do objeto. Mais uma vez, a alegação é desprovida de qualquer comprovação técnica: a impugnante não apresentou laudo, estudo, proposta técnica ou qualquer outro documento que corroborasse ser o prazo inviável. Trata-se de mera opinião.

Na prática, o prazo de 30 dias é plenamente compatível com a natureza das soluções contratadas. O edital prevê, no item 4.48 do TR, que o Portal de Transparência deverá estar "disponibilizado em nuvem". Soluções SaaS (Software as a Service) hospedadas em nuvem não exigem instalação de infraestrutura física nas dependências do contratante, o que reduz substancialmente o tempo de implantação. Empresas do setor que já operam produtos prontos para o mercado de gestão pública municipal – exatamente o perfil que o edital busca contratar – são plenamente capazes de disponibilizar, configurar e integrar os sistemas dentro do prazo fixado, especialmente considerando que o DAE colocará à disposição a infraestrutura necessária.

Sobre o treinamento, a impugnante reclama da ausência de carga horária e metodologia predefinidas. A crítica, contudo, já foi expressamente rejeitada pelo TCE/SP no precedente TC-013520.989.21-1, no qual a Corte julgou improcedente queixa idêntica em licitação de software, reconhecendo que o custo do treinamento "é passível de mensuração pelas empresas do ramo". O treinamento de servidores em sistemas de gestão administrativa é atividade corriqueira para empresas especializadas em TI pública, que sabem dimensioná-lo e precificá-lo sem necessidade de que o edital o faça por elas.

O suporte técnico, longe de ser indefinido, está objetivamente parametrizado no item 9.1.3 do TR: atendimento remoto e/ou presencial, em língua portuguesa, com tempo máximo de resposta de 4 (quatro) horas, de segunda a sexta-feira, das 8h às 17h.

4. Da alegada ausência de critérios objetivos para a Prova de Conceito

A impugnante afirma que a Prova de Conceito careceria de critérios objetivos de avaliação, de roteiro de execução e de parâmetros de aceitação, abrindo margem para "avaliações subjetivas e potencial direcionamento do certame". A leitura do Edital revela que a alegação é totalmente dissociada da realidade.

O item 13 do Termo de Referência – intitulado "Roteiro para Realização da Prova de Conceito" – estabelece todos os elementos que a impugnante afirma faltarem:

- a) Critério percentual objetivo de aprovação: a licitante deverá atender no mínimo 75% (setenta e cinco por cento) dos itens de cada sistema avaliado – Portal de Transparência, Gestão de Frotas e Protocolo –, conforme estabelecido no item 13.5 do TR;
 - b) Critério percentual objetivo para os requisitos técnicos gerais: aprovação mínima de 75% dos itens de arquitetura, segurança e funcionalidades gerais descritos nos subitens 13.4.1 a 13.4.39 do TR;
 - c) Roteiro de execução presencial e definido: a avaliação ocorrerá nas dependências do DAE de Americana, que disponibilizará sala apropriada e projetor (item 13.2 do TR). A realização presencial, com local determinado e estrutura fornecida pelo próprio contratante, confere ao procedimento máxima seriedade, controle e transparência, inviabilizando qualquer alegação de subjetivismo ou direcionamento;
 - d) Prazo específico: a verificação ocorrerá após 5 (cinco) dias úteis contados da solicitação do Pregoeiro (item 13.2 do TR);
 - e) Resultado binário e objetivo: a equipe técnica expressará o resultado como "ATENDIDO" ou "NÃO ATENDIDO" para cada sistema (item 13.8 do TR), sem qualquer margem de subjetividade;
 - f) Avaliadores nominalmente identificados (item 13.3 do TR), previamente indicados no Edital para que qualquer licitante possa identificá-los e, se for o caso, exercer eventual impugnação específica contra a indicação;
 - g) Apresentação em equipamento próprio da licitante, via Web, sem emulação (itens 13.6 e 13.7 do TR), garantindo que a demonstração reflita a solução real e não um ambiente simulado.
- Os critérios existem, são claros, são percentuais, são verificáveis e estão escritos no Edital.

5. Da alegada restrição indevida à competitividade: consórcio e subcontratação

A impugnante alega que a vedação ao consórcio e as restrições à subcontratação seriam injustificadas. Novamente, a impugnante limitou-se a afirmar, genericamente, que a restrição seria ilegal sem provar que algum potencial licitante deixou de participar em razão dela.

Quanto ao consórcio, a vedação está expressamente registrada no preâmbulo do Edital e no item 15.1 do Termo de Referência. O art. 15 da Lei nº 14.133/2021 confere à Administração a prerrogativa de vedar a participação em consórcio quando houver justificativa técnica, a qual, no presente caso, é evidente: o objeto exige uma plataforma única e integrada, descrita no item 5 do TR como "sistema web nativo e integrado aos demais sistemas e módulos do DAE". A fragmentação da responsabilidade técnica entre consorciados em sistemas interdependentes – que precisam conversar entre si e com os sistemas preexistentes do DAE – criaria risco real de inconsistências, sobreposição de responsabilidades e dificuldade de gestão contratual. A vedação é, portanto, técnica e juridicamente justificada.

Quanto à subcontratação, a impugnante incorre em erro de interpretação: o item 7.1 do TR não proíbe a subcontratação. O dispositivo diz: "Não será permitida a subcontratação sem prévia comunicação ao DAE". Cuida-se de cláusula de gestão contratual – e não de proibição absoluta – plenamente legítima e amplamente adotada em contratos de TI, com vistas a preservar a segurança da execução, o controle da qualidade e a responsabilidade do contratado principal.

6. Da alegada ausência de parâmetros objetivos na qualificação técnica

A impugnante critica a exigência de atestados de capacidade técnica por entender que faltariam "critérios objetivos mínimos", quantitativos e delimitação das "parcelas de maior relevância técnica".

A exigência de atestado de capacidade técnico-operacional está prevista no Anexo I, item 3, alínea "a", e é plenamente compatível com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021. O atestado deverá comprovar "fornecimento anterior pertinente e compatível com o objeto desta licitação", com "caracterização do bom desempenho da licitante" – critério qualitativo, de pertinência e compatibilidade.

Ao não exigir quantitativos mínimos nem parcelas de maior relevância técnica, o DAE adotou modelagem que amplia, e não restringe, o universo de licitantes aptos a participar. Uma empresa que tenha fornecido com êxito, ainda que para um único contratante, solução compatível com o objeto – seja um portal de transparência, um sistema de frotas ou um módulo de protocolo – está apta a apresentar atestado e a disputar o certame. Exigir, por exemplo, que o atestado comprove fornecimento a um número mínimo de usuários, ou por determinado volume de veículos na frota gerenciada, ou por período mínimo de contrato, é que criaria restrição à competitividade – restrição essa que o DAE corretamente optou por não impor.

Paradoxalmente, se o DAE tivesse seguido a sugestão implícita da impugnante e fixado quantitativos mínimos e parcelas de maior relevância, estaria aí sim sujeito a críticas de restrição indevida à competitividade. A impugnante, ao questionar a ausência dessas exigências, critica um edital por ser mais aberto e competitivo do que ela própria desejaria.

A alegação permanece no plano abstrato e hipotético, sem aptidão para desconstituir cláusula de habilitação que goza de presunção de legitimidade.

7. Da alegada inadequação dos critérios de qualificação econômico-financeira

A impugnante questiona a exigência de capital social mínimo de R\$ 28.473,78 (equivalente a 10% do valor estimado da contratação), sustentando ser "critério formal que pode não refletir a disponibilidade efetiva de recursos".

A exigência é legal, proporcional e adequada. O art. 69 da Lei nº 14.133/2021 autoriza expressamente a exigência de "capital social mínimo" como critério de qualificação econômico-financeira.

O edital não se limita ao capital social. Adota conjunto cumulativo e robusto de critérios econômico-financeiros: capital social mínimo (item 14.1 do TR), e Índice de Liquidez Corrente $\geq 1,00$ (item 14.10 do TR), e Índice de Liquidez Geral $\geq 1,00$ (item 14.11 do TR), e Índice de Endividamento $\leq 0,50$ (item 14.12 do TR), e Balanço Patrimonial dos dois últimos exercícios com termos de abertura e encerramento (item 14.7 do TR). Esse conjunto fornece uma radiografia abrangente da saúde financeira do licitante, superior à mera exigência de capital social isolada.

A alegação de que o edital apresentaria "inconsistências internas" nas exigências econômico-financeiras é outra afirmação genérica que a impugnante não exemplifica nem comprova.

O TCE/SP, no precedente TC-008891.989.22-0, registrou com clareza que a escolha dos critérios de qualificação econômico-financeira entre as modalidades previstas em lei "está afeita à discricionariedade administrativa, não cabendo a esta Corte nela interferir". A conclusão é inteiramente aplicável ao caso concreto.

8. Da alegada inconsistência econômica e do modelo de precificação

A impugnante afirma que a estrutura de preços seria "inconsistente" por concentrar em valor único serviços distintos (migração, implantação e capacitação), impedindo a análise da exequibilidade das propostas. Alega, ainda, suposta inconsistência temporal no início da cobrança dos serviços. Mais uma vez, as alegações não encontram respaldo na realidade do instrumento convocatório, pois o modelo adotado pelo DAE é exatamente o padrão consolidado nas licitações que têm por objeto o licenciamento de sistemas de gestão pública.

O modelo de precificação adotado pelo Edital é transparente, estruturado e tecnicamente adequado. O Anexo III – Modelo de Proposta de Preços – e a Cláusula Sexta da Minuta do Contrato organizam os serviços em duas fases completamente distintas e separadas financeiramente:

Fase 1 – Serviços de Migração, Conversão, Implantação e Capacitação: pagamento em parcela única, após a conclusão e validação da respectiva etapa, abrangendo os três sistemas (Portal de Transparência, Gestão de Frotas e Protocolo Interno);

Fase 2 – Serviços Continuados: pagamento mensal de licença de uso, manutenção, suporte e atualizações, somente após a completa implantação e migração dos sistemas.

A Cláusula 6.2.3 da Minuta do Contrato é cirúrgica ao vedar qualquer sobreposição: a licença "somente poderá incidir após a completa implantação e migração dos sistemas", sendo expresso que "não haverá sobreposição dessas parcelas".

A reunião dos três sistemas em lote único não é inconsistência – é escolha técnica justificada pela interdependência funcional entre os sistemas, que devem operar de forma integrada na plataforma do DAE. Ademais, qualquer empresa que atue no segmento de software de gestão pública municipal reconhece imediatamente essa estrutura, pois é com ela que o mercado trabalha cotidianamente. Dividir o objeto em lotes separados criaria risco de incompatibilidade entre soluções de fornecedores distintos, dificuldade de atribuição de responsabilidades em caso de falhas e elevação dos custos de gestão contratual. A licitação em lote único é a modelagem que melhor protege o interesse público.

A afirmação da impugnante de que a estrutura de preços "impede a análise da exequibilidade" também carece de demonstração. O modelo de proposta está detalhado no Anexo III, com valores separados por sistema e por fase, permitindo plena verificação da exequibilidade por qualquer licitante ou pela própria Administração.

III. DA DECISÃO

Diante de todo o exposto e tendo em vista que nenhum dos pontos suscitados revela ilegalidade concreta, vício insanável ou restrição indevida à competitividade do certame, bem como que o Edital e o Termo de Referência estão em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência do TCE/SP, decido pelo **INDEFERIMENTO** da impugnação apresentada por Sabrina Santos da Silva.

O Pregão Eletrônico nº 04/2026 prosseguirá em seus termos originais, com manutenção integral do Edital e de todos os seus Anexos. A sessão pública permanece marcada para o dia 24 de março de 2026, às 8h30min, na Plataforma BBMNET Licitações (<https://novobbmnet.com.br>).

A presente decisão será publicada no sítio eletrônico do DAE Americana e no sistema eletrônico da Plataforma BBMNET Licitações, nos termos do item 11.3 do Edital.

Americana, 23 de março de 2026.

JOÃO MARCO ALVES DE OLIVEIRA
PREGOEIRO