



PREFEITURA DE ITAQUIRAÍ

ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

Departamento de Licitações e Contratos

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Processo Administrativo nº. 75/2025
Pregão Eletrônico nº. 32/2025

Objeto: Registro de Preços para contratação de serviços de implantação, treinamento, conversão e locação mensal de sistemas de Gestão Pública Municipal, instalados em nuvem, devendo permitir acesso simultâneo nas estações de trabalho, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

Trata-se de pedido de impugnação ao instrumento convocatório formulado pela empresa **ELOTECH GESTÃO PÚBLICA LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº. 80.896.194/0001-94, com sede na Rua Tupã, 1643, Recanto do Magnatas, CEP: 87.060-510, na cidade de Maringá/PR, não se conformando com os termos do Edital em referência, vem respeitosamente por meio deste, apresentar a presente.

1. DA ADMISSIBILIDADE

Nos termos do Edital de Pregão Eletrônico nº. 32/2025 e, em cumprimento ao art. 164, da Lei nº. 14.133/21, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 03 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Neste sentido, verifica-se a tempestividade da impugnação realizada pela empresa supramencionada, visto que a sessão está marcada para o dia 19 de setembro de 2025, e a impugnação foi recebida na plataforma da BLL COMPRAS (<https://bll.org.br/>), no dia 15 de setembro de 2025. Sendo assim, o requisito de admissibilidade do ato de impugnação foi cumprido.

2. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO E DO PEDIDO

A empresa impugnante, ELOTECH GESTÃO PÚBLICA LTDA, alega irregularidades no Pregão Eletrônico nº. 32/2025, sustentando, em síntese, que:

- o Pregão Eletrônico nº. 17/2025, com objeto idêntico, foi anulado pelo TCE/MS devido a irregularidades, e o novo edital (Pregão Eletrônico nº. 32/2025) mantém as mesmas falhas;
- o edital exige atendimento de 100% e 90% das funcionalidades do sistema, sem possibilidade de ajustes, o que restringe a competitividade e contraria a Lei nº 14.133/2021 e jurisprudência dos Tribunais de Contas;
- o edital exige atestado de capacidade técnica referente a 24 meses consecutivos, específico para o Estado de MS, porém a Lei nº. 14.133/2021 limita tais exigências às



PREFEITURA DE ITAQUIRAÍ

ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

Departamento de Licitações e Contratos

parcelas de maior relevância, e com a mudança da prestação de contas para o sistema e-Sfinge do TCE/MS, essa exigência tornou-se obsoleta;

- d) O edital não esclarece quais entidades manifestaram intenção de participar nem a quantidade mínima a ser cotada, nem detalha os valores de referência por item do serviço;
- e) O Termo de Referência informa apenas os valores referentes à instalação do sistema, sem detalhar custos de implantação, treinamento, conversão, locação mensal, hospedagem em nuvem e suporte técnico, o que dificulta a correta formulação de propostas pelas licitantes.

Diante dessas alegações, a impugnante requer a anulação do edital ou sua republicação, livre dos vícios apontados, garantindo a observância das normas legais e da ampla competitividade entre os participantes.

3. DO MÉRITO

Antes de adentrar às alegações específicas da impugnante, cumpre destacar que compete à Administração definir os critérios, requisitos e condições do certame, em conformidade com a Lei nº. 14.133/2021, visando atender às necessidades públicas de forma eficiente e segura.

É responsabilidade da Administração, na etapa preparatória da licitação ou contratação direta, determinar quais requisitos de qualificação são essenciais para garantir a execução segura e eficiente das obrigações pelo contratado.

A definição do objeto da contratação estabelece a abrangência e a profundidade das exigências e requisitos. Ao determinar essa abrangência, a Administração, de forma indireta, delimita as condições que os interessados devem atender, sempre buscando ampliar ao máximo a participação de possíveis fornecedores.

Importa destacar que as alegações apresentadas pela impugnante não coincidem com os apontamentos efetivamente realizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul – TCE/MS. Conforme análise técnica (DSI - G.RC - 63/2025), as únicas observações registradas no Pregão Eletrônico nº. 17/2025 referem-se: (i) ao uso inadequado do Sistema de Registro de Preços; (ii) à ausência de designação formal do pregoeiro e equipe de apoio; (iii) à ausência de designação formal da equipe técnica de avaliação da prova de conceito; e (iv) à ausência de previsão das atividades de transição no encerramento contratual. Todos os demais pontos do edital encontram-se em conformidade com a legislação e jurisprudência do Tribunal, não havendo inconsistência que justifique anulação ou modificação do certame além dos apontamentos já mencionados.

Cumpre destacar que os apontamentos inicialmente identificados no Pregão Eletrônico nº. 17/2025 foram devidamente sanados. Em nova análise realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul – TCE/MS (ANÁLISE ANA -



PREFEITURA DE ITAQUIRAÍ

ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

Departamento de Licitações e Contratos

DFCONTRATAÇÕES - 6217/2025), agora referente ao Pregão nº. 32/2025, objeto da presente impugnação, o Tribunal registrou apenas duas observações: (i) ausência de regulamentação própria para o Sistema de Registro de Preços; e (ii) ausência de previsão das atividades de transição no encerramento contratual. Todos os demais pontos do edital estão em conformidade com a legislação vigente e com a jurisprudência do Tribunal, demonstrando a regularidade do procedimento licitatório.

Para melhor elucidação, passa-se a transcrever, as partes relevantes da resposta à impugnação do Pregão Eletrônico nº. 17/2025, tendo em vista que as alegações apresentadas pela impugnante no presente Pregão nº. 32/2025 são essencialmente as mesmas suscitadas no Pregão anterior. Tal procedimento visa demonstrar de forma clara e detalhada o tratamento conferido às questões levantadas, evidenciando que as fundamentações e justificativas da Administração permanecem válidas e aplicáveis ao certame atual.

a) Quanto a prova de conceito

A exigência de que na PoC a solução apresentada atinja no mínimo 100% dos REQUISITOS GERAIS OBRIGATÓRIOS DO SISTEMA, e 90% dos REQUISITOS DE NEGÓCIO – FUNCIONALIDADES de cada módulo, tem a seguinte fundamentação:

- Integração total do sistema: Os módulos do sistema são interdependentes, uma falha funcional em um módulo pode comprometer a operação de outros, especialmente nos casos de folha de pagamento, e-Social e contabilidade pública;
- Obrigação de conformidade com normas legais: A solução deve obedecer rigorosamente a normas como o SIAFIC, e-Social, LRF e TCE, o que exige alta aderência técnica e funcional;
- Risco à continuidade do serviço público: Um sistema parcialmente funcional pode comprometer a arrecadação municipal (tributário/ISS), a execução orçamentária (contabilidade e tesouraria) e até o cumprimento de obrigações legais com órgãos de controle e servidores públicos;
- Exigência de confiabilidade e maturidade da solução: Os percentuais de 100% e 90%, respectivamente, garante que a solução é madura, testada e pronta para ser implantada com ajustes mínimos;
- Proporcionalidade: Os limites de 100% e 90% permitem margem para pequenos ajustes e customizações, sem comprometer o núcleo funcional essencial da solução.

Os “REQUISITOS GERAIS OBRIGATÓRIOS DO SISTEMA”, como o próprio nome diz, são obrigatórios, ou seja, indispensáveis, e é composto por 38 (trinta e oito) funcionalidades, distribuídas em quatro módulos, o que representa apenas 2,43% (dois inteiros e quarenta e três décimos por cento) do total das funcionalidades descritas no Estudo Técnico Preliminar.



PREFEITURA DE ITAQUIRAÍ

ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

Departamento de Licitações e Contratos

Já nos “REQUISITOS DE NEGÓCIO – FUNCIONALIDADES, ROTINAS E CARACTERÍSTICAS DE CADA MÓDULO”, optou-se por reduzir o atendimento, definindo um percentual de 90% (noventa por cento), admitindo-se assim que, até dez por cento das especificações de cada módulo sejam entregues posteriormente.

A exigência de que a solução atinja, no mínimo, 90% (noventa por cento) dos requisitos estabelecidos no Estudo Técnico Preliminar se justifica pela alta complexidade da solução, onde a margem de falha operacional tolerável dever ser reduzida, tendo em vista o risco da descontinuidade do serviço público.

Portanto, há proporcionalidade e razoabilidade no percentual de 90%, pois não exige perfeição absoluta, mas garante um grau mínimo de confiabilidade na proposta vencedora, permitindo ainda a correção de itens não essenciais durante as fases de implantação.

Dada a complexidade do objeto, é essencial a Administração se precaver de contratações ineficazes, evitando assim a seleção de soluções que, embora mais econômicas, apresentem baixa aderência técnica e potencial comprometimento do objeto final.

E não menos importante, ao elaborar o Edital a Administração Pública baseou-se em recente decisão dessa colenda Corte de Contas em licitação de softwares de gestão pública municipal:

“Resta avaliar, aqui, se as exigências dispostas para a prova de conceito, com observação de 95% de aderência, configuram-se compatíveis com a relevância e a importância dos serviços que seriam entregues, ao ponto de ensejar restrição indevida da competitividade por se mostrarem impossíveis ou impraticáveis.

O percentual de aderência das especificações exigidas em prova de conceito tem sido frequentemente enfrentado por esta Corte de Contas. As decisões trazidas à baila, independentemente do percentual, têm se pautado pela razoabilidade e pela necessidade de verificação de aderência de funções essenciais do software, quaisquer que sejam os percentuais requeridos. No caso concreto, malgrado o percentual de aderência de 95% (noventa e cinco por cento), à primeira vista, parecer elevado, não há nos autos elementos capazes de invalidar os esclarecimentos trazidos pela defesa, de que os itens exigidos foram, de fato, relevantes para a adequada performance do software objeto do certame.

Portanto, com a defesa, vejo que as exigências contidas na Prova de Conceito foram adequadas à verificação da performance mínima que se estava a demandar do produto” (TC-017340.989.22-7, julgado em 05/07/2023).”

b) Quanto a qualificação técnica



PREFEITURA DE ITAQUIRAÍ

ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

Departamento de Licitações e Contratos

A Lei nº. 14.133/2021 permite a comprovação de experiência em período sucessivo, desde que não seja superior a trinta e seis (36) meses.

Vide seu artigo 67, § 5º:

“§ 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.”

E esse é justamente o caso em apreço: prestação de serviços contínuos e essenciais de software, sendo absolutamente profícuo ao interesse público comprovar que as proponentes tenham experiência na manutenção mensal de softwares, manutenção legal, abertura de exercícios, encerramento de exercícios e encerramentos mensais consecutivos, além da geração anual de tributos como IPTU, Fechamento de dívida ativa atual etc.

Daí a necessidade de comprovação temporal.

Quanto à comprovação de aderência aos padrões do TCE/MS em relação ao SICOM/SICAP, representa de fato parcela superior a quatro por cento do Edital, nos termos do artigo 67, §1º, da Nova Lei de Licitações, porquanto a comprovação é parte integrante da comprovação de licenciamento do “sistema de gestão contábil, financeira, orçamentária e prestação de contas” com as características exigidas.

Com efeito, as contas anuais dos exercícios 2023 e 2024 do município ainda não foram julgadas, de modo que há grandes chances de reabertura de envios e correção de informações, até que o Tribunal faça os devidos ajustes.

Outrossim, em caso de identificação de erros em quaisquer dos arquivos depositados em 2024, será necessário um pedido de reabertura de prazo de entrega, correção, e novo depósito arquivístico digital, de modo que o município não pode abrir mão desse padrão neste momento.

Assim, exige-se comprovação de experiência em licenciamento de software contábil alinhado aos padrões SIAFIC, SICOM e SICAP.

Sem tal aderência, as agruras e prejuízos financeiros do município serão incomensuráveis, porque não será viável ao erário exigir que o SIAFIC a ser implementado atenda a padrões técnicos que deixaram de ser adotados.

Assim, faz-se necessária a comprovação de aderência nos padrões indicados.

c) Quanto ao registro de preços.



PREFEITURA DE ITAQUIRAÍ

ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

Departamento de Licitações e Contratos

A escolha pelo Registro de Preços para a referida contratação visa dimensionar todas as necessidades da administração pública em relação ao sistema SIAFIC (Decreto nº. 10.540/2020) e demais sistemas estruturantes.

Ao longo dos meses da contratação, tais necessidades podem modificar-se, notadamente em relação aos módulos que cada entidade pretende contratar, ou, em caso de criação de nova entidade pública municipal na administração indireta, tal entidade buscará objetivamente aderir ao SIAFIC.

Por essa razão, notoriamente, o registro de preços é necessário.

Em relação ao artigo 86, da Lei nº. 14.133/21, define a obrigatoriedade do órgão gerenciador na fase preparatória do processo licitatório, conforme segue:

“Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação”

A Prefeitura de Itaquirai, publicou em seu Diário Oficial nº. 2646, no dia 28 de abril de 2025, a Intenção de Registro de Preços nº. 02/2025 para o referido processo, conforme demonstrado no link abaixo, atendendo assim, o exigido no artigo supracitado. Onde posteriormente, houve a manifestação com suas respectivas formalizações de interesse, o Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Itaquirai/MS (ITAQUI-PREV), e Câmara Municipal de Itaquirai (Anexo a este documento).

<https://diario-oficial-prd.nyc3.digitaloceanspaces.com/files/media/121950/2646---28-04-2025.pdf>

Quanto às entidades que compõem o processo, consta no Estudo Técnico Preliminar, em seu Item IV (Estimativa das Quantidades para Contratação), uma tabela que discrimina detalhadamente os órgãos participantes e suas respectivas demandas.

d) Quanto os valores de referência

Essa é uma dificuldade real e recorrente na Administração Pública, estimar o valor de referência por funcionalidade e/ou serviço de um sistema de gestão pública, especialmente quando as soluções são integradas.

A Lei nº. 14.133/2021, no art. 23, exige que a Administração estime o valor da contratação, mas não impõe que isso seja feito por funcionalidade/serviço individual:

“Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as



PREFEITURA DE ITAQUIRAÍ

ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

Departamento de Licitações e Contratos

quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.”

Adotar a estimativa por pacote geral, buscando soluções equivalentes no setor Público, amplia o leque de opções para realizar a pesquisa de preços, pois bancos de dados públicos, como Painel de Preços, não trazem granularidade suficiente.

Portanto, não se pode confundir valor estimado com julgamento por funcionalidade e/ou serviço. Se o edital exige prova de conceito por funcionalidade, isso não obriga a mensurar o valor de cada funcionalidade e/ou serviço individualmente para fins de pesquisa de preços.

Considerando que os fornecedores de sistemas de gestão pública ofertam soluções integradas, com funcionalidades e/ou serviços que não são disponibilizadas ou precificadas de forma isolada, torna-se inviável realizar a estimativa de preços por funcionalidade individual. Assim, optou-se por agrupar o objeto em um modo geral para cada órgão participante, com base em contratações semelhantes realizadas por outros entes públicos e pesquisas em mídias especializadas.



PREFEITURA DE ITAQUIRAÍ

ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

Departamento de Licitações e Contratos

Diante do exposto, justifica-se formalmente a não individualização dos valores de referência por funcionalidade e/ou serviço do sistema de gestão pública, adotando-se para fins de estimativa de preços os valores num modo geral por órgão participante.

Considerando a natureza do objeto licitado, com múltiplas funcionalidades interdependentes, tem-se a possibilidade de o mercado fornecedor não adotar precificação padronizada por item, funcionalidade e/ou serviço, variando conforme a arquitetura da solução, o modelo comercial da empresa e os critérios internos de alocação de custos.

Dessa forma, embora a Administração tenha definido os requisitos funcionais mínimos e estabelecido o valor total estimado para a contratação, não é possível, nem razoável, impor de forma unilateral uma distribuição fixa de valores por funcionalidade e/ou serviço.

Isso decorre de:

- Flexibilidade Técnica e Comercial; cada empresa adota diferentes critérios de desenvolvimento, composição de pacotes, licenciamento, suporte e manutenção, o que inviabiliza uma padronização externa de preços por funcionalidade.
- Autonomia da Proposta Comercial; a licitante é livre para estruturar sua proposta de acordo com sua realidade operacional, desde que atenda integralmente às exigências técnicas do edital e respeite o valor global proposto, sem ultrapassar o teto estimado.

A Lei nº. 14.133/2021, admite cotações diretas de fornecedores como fonte de pesquisa, reforçando a lógica de que a valoração pode e deve refletir a realidade do mercado.

Conforme relatório constante na pesquisa de preços do processo, foi solicitado cotação direta com três fornecedores, na qual obteve retorno apenas de um, e verificando o Mapa de Apuração de Preços, o valor obtido com a cotação direta foi desconsiderado para o cálculo do valor de referência.

A razão da única cotação direta ter sido descartada do cálculo de valor de referência, se dá por conta do inciso IV, do art. 23, da Lei nº. 14.133/21, que impõe que a pesquisa direta deverá conter no mínimo três fornecedores:

*“IV - pesquisa direta **com no mínimo 3 (três) fornecedores**, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;”*

Diante do exposto, justifica-se que a definição dos valores unitários por funcionalidade e/ou serviço seja atribuída à licitante vencedora, com base em sua própria composição de custos e estrutura comercial. A única condição imposta é que o valor



PREFEITURA DE ITAQUIRAÍ

ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

Departamento de Licitações e Contratos

global da proposta readequada permaneça igual ou inferior ao valor originalmente ofertado e ao valor estimado pela Administração.

Essa abordagem respeita a legalidade, a isonomia entre os concorrentes, a realidade do mercado e os princípios da economicidade e eficiência administrativa.

Diante do exposto, conclui-se que o presente edital encontra-se em conformidade com a Lei nº. 14.133/2021 e demais normativos aplicáveis, uma vez que os apontamentos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul estão devidamente contemplados no processo. Assim, as alegações apresentadas pela impugnante, referentes aos demais pontos do edital, não encontram respaldo jurídico, devendo ser rejeitadas, assegurando-se a legalidade, a isonomia entre os licitantes e a eficiência na contratação do objeto.

4. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, recebo a impugnação, todavia, em seu mérito, deixo de atender aos pedidos formulados, nos termos da legislação pertinente.

Ressalte-se que o presente processo encontra-se suspenso em atendimento à Decisão Singular Interlocutória DSI - G.RC - 139/2025, emitida pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul – TCE/MS.

Dê ciência à impugnante, após providencie a divulgação desta decisão para conhecimento geral dos interessados junto ao site <https://bll.org.br/>, bem como se procedam às demais formalidades de publicidade determinadas em lei.

Itaquirai/MS, 18 de setembro de 2025.

Elton de Souza Neves
Pregoeiro



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 2A9F-6688-6798-86A5

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ELTON DE SOUZA NEVES (CPF 983.XXX.XXX-53) em 18/09/2025 16:07:39 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://itaquirai.1doc.com.br/verificacao/2A9F-6688-6798-86A5>