

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Pregão Eletrônico nº 90005/2025

Processo: VR-13.052-00000678/2024 — EPD/VR

Impugnante: PEDROSA ASSESSORIA — CNPJ 56.934.074/0001-50

Assunto: Impugnação de cláusulas do edital por vícios que restringem indevidamente a competitividade.

1. DA INTRODUÇÃO

A empresa PEDROSA ASSESSORIA, inscrita no CNPJ sob o nº 56.934.074/0001-50, por seu representante legal infra-assinado, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fulcro na **Lei nº 14.133/2021** e da **Lei nº 13.303/2016**, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90005/2025**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

2. DA SÍNTESE DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS

Após análise minuciosa do Edital, a impugnante identificou exigências que restringem indevidamente a competitividade do certame e ferem princípios constitucionais e legais aplicáveis às licitações públicas, a saber:

- a) Exigências de qualificação técnica limitadas à comprovação de experiência com módulos específicos do sistema e-Cidade, restringindo empresas com experiência equivalente em desenvolvimento de softwares similares.
- b) Exigência de que os serviços sejam executados presencialmente na sede da EPD/VR, sem justificativa técnica plausível, contrariando a natureza do objeto (desenvolvimento de software), cujas atividades são comumente executadas de forma remota.
- c) Outras inconsistências pontuais, como prova de conceito restritiva e regras desproporcionais para comprovação técnica, que comprometem a ampla concorrência.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA GERAL

A licitação pública deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, isonomia e competitividade, previstos no art. 37 da Constituição Federal e nos arts. 5º e 58 da Lei nº 14.133/2021.

A legislação é clara ao determinar que as exigências de habilitação devem ser proporcionais e compatíveis com o objeto licitado, conforme o art. 67 da Lei nº 14.133/2021, vedando a inclusão de requisitos desnecessários que restrinjam a competição.

Ademais, conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União (TCU), “é irregular a exigência de comprovação de experiência em objeto idêntico ao licitado, sendo suficiente a demonstração de aptidão técnica para execução de objeto similar” (TCU, Acórdão nº 2622/2013 – Plenário).

4. DA EXIGÊNCIA RESTRITIVA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

4.1 Conteúdo do edital

O edital condiciona a habilitação técnica à apresentação de atestado de capacidade técnica que comprove a execução de serviços de desenvolvimento de módulos específicos do sistema e-Cidade, com a exigência de detalhamento funcional.

4.2 Inadequação e ilegalidade

Tal exigência extrapola o princípio da razoabilidade, pois impõe experiência prévia exclusivamente com módulos do sistema e-Cidade, impedindo a participação de empresas que desenvolvem softwares de gestão pública equivalentes ou soluções tecnológicas de complexidade semelhante.

O objeto licitado versa sobre desenvolvimento e customização de sistemas, e não sobre a simples continuidade de um software preexistente. Assim, é suficiente exigir experiência em desenvolvimento de software de gestão integrada, sem a limitação indevida ao e-Cidade.

4.3 Fundamentação legal e jurisprudencial

- **Lei nº 14.133/2021, art. 67, §1º:** “As exigências de habilitação devem se restringir àquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações licitatórias.”
- **Lei nº 13.303/2016, art. 32, §1º:** determina que os requisitos de qualificação devem guardar pertinência e proporcionalidade com o objeto.
- **Acórdão TCU nº 2.264/2014 – Plenário:** “É irregular a exigência de comprovação de experiência em objeto idêntico ao licitado, bastando a demonstração de aptidão técnica por meio de objeto similar.”

4.4 Pedido de adequação

Requer-se a retificação do edital para permitir que a comprovação técnica seja feita por meio de atestados de experiência em desenvolvimento de sistemas de gestão, softwares corporativos, ERPs públicos ou similares, sem limitação ao e-Cidade.

5. DA EXIGÊNCIA DE EXECUÇÃO PRESENCIAL

5.1 Dispositivo questionado

O edital estabelece que “os serviços deverão ser prestados na sede da EPDVR”, indicando endereço físico e horário de expediente, impondo, assim, prestação presencial obrigatória.

5.2 Inadequação ao objeto

O desenvolvimento de software é uma atividade tecnológica e remota por natureza, amplamente realizada com uso de ferramentas digitais (versionamento, integração contínua, controle de tarefas, reuniões virtuais, etc.). A exigência de presença física integral é medida desproporcional e ineficiente, que aumenta custos e reduz a competitividade do certame.

A própria redação do Termo de Referência reconhece que, “de forma geral, os serviços poderão ser realizados de forma remota”, o que reforça a incoerência da obrigatoriedade presencial constante no item 2.3.1.

5.3 Fundamentação legal

- **Art. 5º, caput, da Lei nº 14.133/2021:** assegura o princípio da competitividade.
- **Art. 58, II, da Lei nº 14.133/2021:** impõe a observância da proporcionalidade e da razoabilidade nas exigências editalícias.
- **Princípio da eficiência (CF, art. 37):** a Administração deve buscar resultados com menor custo e maior alcance.

5.4 Pedido de adequação

Requer-se a retificação do item 2.3.1 do edital para que conste expressamente que os serviços poderão ser executados de forma remota, admitindo-se a presença física apenas quando tecnicamente indispensável (exemplo: operação assistida ou treinamento local).

6. DAS OUTRAS INCONSISTÊNCIAS IDENTIFICADAS

a) **Prova de conceito excessivamente restritiva:** O edital impõe execução de amostra de funcionalidades em ambiente controlado, sem possibilidade de gravação ou registro, o que limita a transparência e dificulta a comprovação técnica. Requer-se flexibilização, permitindo gravação e ampliação do escopo da amostra.

b) **Subcontratação e produção colaborativa:** O edital prevê a possibilidade de comprovação de contribuição colaborativa (open source), mas exige documentos que não condizem com a natureza dessa prática (ex.: CTPS ou fichas de registro). Requer-se aceitação de evidências técnicas digitais, como commits, repositórios ou relatórios de homologação.

c) **Exigências de presença contínua de profissionais:** Devem ser revisadas para garantir razoabilidade, permitindo substituição ou remanejamento de equipe com prazos adequados.

7. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

1. O conhecimento e deferimento da presente impugnação;
2. A retificação do edital para:
 - a) Permitir atestados de capacidade técnica relativos a desenvolvimento de software similar, e não apenas módulos do e-Cidade;
 - b) Tornar facultativa a execução presencial, exceto quando tecnicamente comprovada a necessidade;
 - c) Adequar as regras de prova de conceito e comprovação colaborativa às boas práticas de desenvolvimento de software.
3. A prorrogação dos prazos do certame, caso as alterações impliquem necessidade de adequação das propostas;
4. A publicação de decisão motivada sobre os pontos impugnados, conforme exige o art. 12, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

8. DA CONCLUSÃO

As exigências contidas no edital, conforme demonstrado, violam princípios basilares das licitações públicas, como isonomia, competitividade, proporcionalidade e eficiência, devendo ser revistas para restabelecer a ampla participação e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Documento assinado digitalmente
 JOAO PEDROSA DUARTE DE FARIAS LEITE
Data: 06/11/2025 11:25:36-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

João Pedrosa Duarte de Farias Leite
088.106.064-00

Decisão ao Pedido de Impugnação

Processo nº: VR-13.052-00000678/2024 – EPD/VR

Pregão Eletrônico: 90005/2025 – EPD/VR

Licitante: PEDROSA ASSESSORIA, CNPJ Nº: 56.934.074/0001-50

Trata-se de julgamento ao pedido de impugnação proposto pela empresa **PEDROSA ASSESSORIA**, CNPJ Nº 56.934.074/0001-50, em face do Edital do Pregão Eletrônico 90005/2025 da EPD/VR cujo objeto é contratação de empresa especializada no serviço de suporte, manutenção e desenvolvimento dos módulos e-cidade utilizados pelo município de Volta Redonda-RJ.

I - DA ADMISSIBILIDADE

O critério de aceitabilidade dos pedidos de esclarecimentos ou impugnações devem observar regras contidas no instrumento convocatório que, a respeito desse tema estão dispostos no seu item 1.4:

1.4. Os interessados poderão solicitar esclarecimentos, em até 3 (três) dias úteis anteriores à abertura da sessão ou formular impugnações, em até 5 (cinco) dias úteis anteriores à abertura da sessão acerca do objeto deste edital ou interpretação de qualquer de seus mediante confirmação de recebimento, no e-mail pregao@epdvr.com.br, contendo as seguintes informações: Razão Social da Empresa, nome completo da Pessoa Física no corpo do email, CNPJ/CPF, Telefone para Contato, Nome do Responsável pela empresa ou de quem solicitar a informação.

Assim, como a data do pregão está prevista para 13/11/2025 o pedido de impugnação apresentado cumpre os requisitos de admissibilidade previstos no Edital, pelo que se passa à análise de suas alegações.

II - DAS ALEGAÇÕES DA LICITANTE

A empresa alega em seu pedido de impugnação o seguinte:

- a) Exigências de qualificação técnica limitadas à comprovação de experiência com módulos específicos do sistema e-Cidade, restringindo empresas com experiência equivalente em desenvolvimento de softwares similares;
- b) Exigência de que os serviços sejam executados presencialmente na sede da EPD/VR, sem justificativa técnica plausível, contrariando a natureza do objeto (desenvolvimento de software), cujas atividades são comumente executadas de forma remota;
- c) Outras inconsistências pontuais, como prova de conceito restritiva e regras desproporcionais para comprovação técnica, que comprometem a ampla concorrência.

Assim, requer que as exigências acima expostas sejam revisadas e, o prazo do certame seja prorrogado caso a Administração Pública entenda que influenciaram na elaboração da proposta.

III - DA ANÁLISE DO PEDIDO

Recebida e analisada as alegações da licitante o Pregoeiro junto com a equipe de Apoio e a Assessoria Técnica da EPD/VR ao reexaminarem o Edital manifestam-se pelo seguinte:

- **Quanto a exigências de qualificação técnica limitadas à comprovação de experiência com módulos específicos do sistema e-Cidade, restringindo empresas com experiência equivalente em desenvolvimento de softwares similares.**

Fundamentação: A exigência de qualificação técnica está respaldada legalmente no Art. 67, inciso II da Lei nº 14.133/2021, pois visa assegurar a aptidão para o desempenho da atividade licitada:

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

(...)

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços

similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

Dessa forma, a exigência para que a futura contratada tenha experiência no software E-Cidade está diretamente relacionada no sistema que a prefeitura possui desde 2014 e que precisa ser mantido.

Nessa toada, a Súmula TCU nº 263 permite que a exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional recaia sobre as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto. **No caso, a manutenção do e-Cidade é a parcela mais relevante e crítica.**

ENUNCIADO

SÚMULA TCU 263: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, **e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes**, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

O Acórdão TCU nº 433/2018 – Plenário: O TCU estabelece que a exigência de experiência em tipologia específica de serviço é lícita "se imprescindível à certeza da boa execução do objeto e desde que devidamente fundamentada no processo licitatório". **A criticidade do software e-Cidade é a motivação que demonstra a indispensabilidade da exigência.**

- **Quanto a exigência de que os serviços sejam executados presencialmente na sede da EPD/VR, sem justificativa técnica plausível, contrariando a natureza do objeto (desenvolvimento de software), cujas atividades são comumente executadas de forma remota.**

Fundamentação: A Administração Pública possui a prerrogativa de exigir o trabalho presencial para garantir a segurança e eficiência dos serviços contratados. Ademais, a própria PORTARIA SGD/MGI Nº 750, DE 20 DE MARÇO DE 2023 dispõe no seu artigo 5º, inciso a possibilidade de realização dos serviços ora pretendidos de serem realizados de forma presencial:

Art. 5º: O modelo de contratação de serviços de desenvolvimento, manutenção e sustentação de software admite, em uma mesma contratação ou em diferentes contratações, a adoção de uma ou mais modalidades padronizadas de remuneração, entre as descritas a seguir:

(...)

III - para serviços de desenvolvimento e/ou manutenção e/ou sustentação, **o Pagamento por alocação de profissionais de TI**, vinculado ao alcance de resultados e ao atendimento de níveis mínimos de serviço;

Então, a principal atividade da contratação é a parte de Sustentação a qual fará toda a estrutura da prefeitura funcionar, e o atendimento presencial solicitado é de **apenas um profissional de programação para pequenas customizações que sejam necessárias**, pela experiência que a prefeitura tem nos seus 13 anos de sistema funcionando. As demais atividades, desde que atendam o SLA apresentado, podem ser prestados como a empresa achar viável, ou seja, de forma remota.

- **Quanto as outras inconsistências pontuais, como prova de conceito restritiva e regras desproporcionais para comprovação técnica, que comprometem a ampla concorrência.**

Fundamentação: A prova de conceito nada mais é que a comprovação de que a empresa possui experiência no sistema ao qual ela está se qualificando junto a prefeitura para dar suporte, manutenção, customização e desenvolvimento.

As exigências aqui apresentadas não limitam a participação na licitação de empresas que realmente conheçam o sistema, mas sim para evitar que ocorra a contratação de empresa que não possua experiência com o software e gere problemas para o município, como já ocorreu em contratação anterior. Gerando prejuízos e que a Administração não pode e nem quer mais incorrer.

Por fim, cumpre destacar que o princípio da competitividade não é absoluto e deve ser ponderado com o interesse público primário em contratar um serviço de qualidade e garantir sua continuidade.

IV - DA DECISÃO DO PREGOEIRO

O Pregoeiro no uso de suas atribuições e em obediência à Lei Federal nº 13.303/2016, bem como às regras estabelecidas no Edital do Pregão Eletrônico nº 90005/2025, em respeito aos princípios constitucionais e licitatórios, em referência aos fatos apresentados e da análise dos pedidos da licitante e tudo o mais que consta dos autos, **decide:**

- a) **CONHECER** do pedido formulado pela empresa PEDROSA ASSESSORIA por ter sido manifestado no prazo legal logo, conheço-o como TEMPESTIVO;
- b) **MANIFESTAR PELO INDEFERIMENTO** do pedido de impugnação, pelos argumentos expostos nesta decisão, uma vez que os argumentos trazidos pela licitante se mostram insuficientes para reconsiderar os itens do Edital do Pregão Eletrônico 90005/2025;

Volta Redonda, 10 de novembro de 2025

Luciene da Silva Soares
Pregoeira

Ilderaldo Simeão Duque
Membro Equipe de Apoio

Nilda dos Santos Espíndola
Membro Equipe de Apoio