Estado do Rio de Janeiro

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA

PROTOCOLO

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROTOCOLO MUNICIPAL
Nº:27832 /12 / 2025
DATA: 12/12/2025- 10:35:40
ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO
REQ: FABIO ROCHA HOMEM DE MELO
SENHA: E9W6PN3

Comli

Adm Comp 15/12/25

Comli 18/12/25

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA - RJ

REF.: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 084/2025 – PROCESSO Nº 15.088/2025

Fabio Rocha Homem de Melo, brasileiro, advogado inscrito na OAB/SP sob o nº 223.375, portador do CPF nº 183.816.458-83, residente e domiciliado à Rua Dr. João Romeiro, nº 92, Pindamonhangaba-SP vem, respeitosamente, na qualidade de cidadão e potencial interessado na lisura e regularidade do certame, com fulcro no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 24.1 do ato convocatório em referência, apresentar IMPUGNAÇÃO AO EDITAL do Pregão Eletrônico nº 084/2025, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

1. DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, pois apresentada dentro do prazo legal e editalício. O Artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que qualquer pessoa pode impugnar edital de licitação ou solicitar esclarecimentos sobre seus termos, desde que o faça até três dias úteis antes da abertura do certame. No caso do Pregão Eletrônico nº 084/2025, cuja sessão está marcada para 16/12/2025, o prazo final para apresentação de impugnações encerra-se em 11/12/2025. Assim, tendo sido o presente protocolo realizado em 11/12/2025, resta comprovada sua tempestividade, em conformidade com a legislação e o edital.

2. DA SITUAÇÃO FÁTICA

A Prefeitura Municipal de Araruama deflagrou o Pregão Eletrônico Nº 084/2025, objetivando a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LICENCIAMENTO DE USO TEMPORÁRIO E MENSAL, POR PRAZO DETERMINADO, DE UM SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO EM SAÚDE PÚBLICA, PARA ATENDIMENTO A DIVERSAS ÁREAS DA SECRETARIA DE SAÚDE DE ARARUAMA-RJ. O critério de julgamento adotado será o de MENOR PREÇO GLOBAL.

Após análise das disposições editalícias e seus anexos, em especial o Edital e o Termo de Referência (TR), constatou-se a existência de potenciais inadequações à legislação licitatória vigente, que podem comprometer a competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Diante de tais observações, evidencia-se a necessidade de impugnação de determinados pontos do presente Edital e Termo de Referência.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCESSO SOB O Nº 27832
FLS. Nº 02
EM 12/12/2025
Assinatura / carimbo

3. DAS IRREGULARIDADES DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

A Impugnante, em que pese o reconhecimento da relevância do objeto do certame, aponta a seguir elementos que, salvo melhor juízo, contaminam o Edital do Pregão Eletrônico nº 084/2025.

3.1 DA INCONSISTÊNCIA NA DEFINIÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA, CRITÉRIO DE REAJUSTE E PLANILHA DE PROPOSTA, GERANDO INSEGURANÇA JURÍDICA E COMPROMETENDO A FORMULAÇÃO DAS PROPOSTAS

O Termo de Referência e o instrumento convocatório apresentam graves inconsistências quanto ao prazo de vigência da contratação, ao critério de reajuste de preços e ao horizonte temporal considerado na planilha de proposta de preços, o que gera insegurança jurídica, dificulta a formulação das propostas e compromete a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

De um lado, o item 20.1 estabelece que:

"20.1. O prazo de vigência da contratação é de 5 (cinco) anos, contados da assinatura do contrato, prorrogável na forma dos artigos 105 ao 114 da Lei n° 14.133, de 2021, no que couber."

Ou seja, o edital sinaliza, de forma expressa, a intenção de celebrar contrato com vigência de 5 (cinco) anos, admitindo inclusive prorrogações, o que denota um horizonte de longa duração para a relação contratual.

De outro lado, no capítulo referente ao reajuste, o edital estabelece que:

"21.4.1. Os preços são fixos e irreajustáveis no prazo de 1 (um) ano.

21.4.2. Após o decurso desse prazo, admite-se o reajuste, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, conforme o disposto no art. 92, §3º, da Lei 14.133/21.

21.4.3. Dentro do prazo de vigência do contrato e mediante solicitação da contratada, os preços contratados poderão sofrer reajuste após o interregno de 1 (um) ano, aplicando-se o índice IPCA exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade."

Paralelamente, a planilha de proposta de preços – Anexo II disponibilizada aos licitantes estrutura os serviços com prazo máximo de 12 (doze) meses, contemplando, por exemplo, quantidades anuais (12 meses) para licenciamento e manutenção, como se a contratação tivesse horizonte de execução limitado a 1 (um) ano.

Tem-se, portanto, três referências distintas e não harmonizadas:

a) vigência contratual de 5 anos;

PROCESSO Nº 27832
FLS. 03
ASSINATURA E CARIMBO

b) preços “fixos e irreajustáveis” por 1 ano, com possibilidade de reajuste apenas após esse período; e

c) planilha de formação de preços construída sobre um cenário de 12 meses de execução.

Essa falta de coerência interna impede que os licitantes compreendam com exatidão qual é o verdadeiro horizonte econômico da contratação e, consequentemente, qual deve ser a estratégia de precificação. Não é possível saber, com segurança, se os preços ofertados terão que suportar apenas 12 meses de execução, ou se, na prática, o contratado ficará vinculado a um contrato de 5 anos.

A Lei nº 14.133/2021 exige que o planejamento da contratação seja realizado de forma clara e consistente, e que o edital assegure julgamento objetivo, transparência, segurança jurídica e seleção da proposta mais vantajosa (arts. 5º, 11 e 18). O critério de reajuste e o prazo de vigência integram o núcleo econômico do contrato, sendo elementos essenciais para a definição da matriz de riscos e para a formação do preço. Qualquer contradição ou obscuridade nessas definições compromete a isonomia entre os licitantes e favorece propostas assimétricas – algumas superestimando preços para cobrir riscos de longo prazo mal definidos, outras subavaliando custos por assumirem, equivocadamente, cenário de apenas 12 meses.

Além disso, a própria previsão de vigência de 5 anos, em contraste com uma planilha construída apenas para 12 meses, indica fragilidade do planejamento orçamentário e da avaliação de custos no ciclo completo do contrato.

Tal cenário viola os princípios do planejamento, da transparência, da segurança jurídica e do julgamento objetivo, e impede que a Administração comprove estar contratando a proposta mais vantajosa, como determina a Lei nº 14.133/2021. Também fragiliza a própria matriz de riscos, abrindo espaço para futuros pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro e controvérsias contratuais, em prejuízo da estabilidade e da continuidade dos serviços.

Diante do exposto, é imperioso que o edital seja retificado para:

a) esclarecer, de forma inequívoca, qual é o prazo efetivo de execução contratual considerado para fins de formação da proposta;

b) compatibilizar a planilha de proposta de preços com o prazo de vigência da contratação, de modo que os licitantes possam dimensionar, de forma isonômica, o esforço e os custos de toda a relação contratual;

c) ajustar o critério de reajuste, deixando claro a partir de quando e em que condições os preços poderão ser revistos, de modo coerente com a vigência contratual e com a natureza continuada dos serviços.

PROCESSO Nº 27832
FLS. 04
ASSINATURA

Requer-se, ainda, a suspensão do certame até a devida correção do instrumento convocatório e a posterior reabertura dos prazos para apresentação das propostas, sob pena de manutenção de quadro de insegurança jurídica e afronta aos princípios que regem as contratações públicas.

3.2 DA AGRAVANTE AGLUTINAÇÃO INDEVIDA DE ITENS – INCLUSÃO IRREGULAR DO FORNECIMENTO DE LINK DE INTERNET (ITEM 16.3), CONFIGURANDO RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

O objeto do Pregão Eletrônico nº 084/2025 tem como finalidade a Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de licenciamento de uso temporário e mensal, por prazo determinado, de um Sistema Integrado de Gestão em Saúde Pública, para atendimento a diversas áreas da Secretaria de Saúde de Araruama-RJ.

Todavia, o edital, em seu item 16.7, estabelece que a empresa contratada deverá fornecer links de internet para as unidades de saúde que não possuam conectividade adequada. Tal exigência, além de não guardar relação direta com o núcleo do objeto licitado, insere no mesmo certame serviço próprio de mercado distinto – o de telecomunicações –, configurando aglutinação indevida de itens e, por conseguinte, restrição à competitividade.

"16.7. Conectividade Total: É obrigatória a inclusão, na proposta, da solução de conectividade (internet via cabo, fibra ou satélite) para todas as unidades de saúde cujas condições de acesso sejam deficitárias, responsabilizando-se o contratado pelos custos e operacionalização, de modo a assegurar o perfeito funcionamento da solução em toda a rede"

A irregularidade se agrava pelo fato de que a Administração não indica, de forma clara e objetiva, quais e quantas unidades de saúde demandariam a prestação desse serviço, limitando-se a registrar genericamente que a contratada deverá suprir "para todas as unidades de saúde cujas condições de acesso sejam deficitárias". A ausência de identificação precisa das unidades alcançadas, bem como da quantidade efetiva de pontos a serem atendidos, impede os licitantes de dimensionarem adequadamente o objeto, comprometendo a correta formação de seus preços e a elaboração responsável das propostas.

Some-se a isso que o edital não define, sequer em caráter mínimo, os requisitos técnicos de conectividade a serem observados, tais como velocidade mínima necessária à plena operação do sistema, índice de disponibilidade (SLA) exigido, limites de banda, quantidade de pontos de acesso por unidade e condições da infraestrutura pré-existente. Sem esses parâmetros, a composição dos custos torna-se inevitavelmente insegura e subjetiva, gerando assimetrias

PROCESSO Nº 27832
FLS. 05
ASSINATURA E CARIMBO

entre as propostas apresentadas, elevando o risco de inadimplemento contratual e potencializando futuras alegações de desequilíbrio econômico-financeiro.

Trata-se de vício relevante de planejamento, uma vez que a Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração o dever de definir objeto claro, preciso e adequadamente especificado, de modo a possibilitar a comparação isonômica entre as propostas e a seleção da mais vantajosa para o interesse público. A falta de detalhamento mínimo quanto à prestação de conectividade, aliada à sua inserção em conjunto com o serviço principal de software, afasta esse padrão de clareza e objetividade exigido pelo ordenamento jurídico.

Outro aspecto que evidencia a impropriedade da exigência é o fato de que a própria planilha de preços disponibilizada pelo edital não contém qualquer item, subitem ou rubrica específica referente aos serviços de conectividade (links de internet). Assim, ainda que o licitante tente, por conta própria, internalizar tais custos, não há campo próprio para sua precificação destacada, o que revela que o serviço foi inserido no texto do edital sem o devido tratamento no planejamento da contratação e sem correspondência na estrutura de formação do preço global.

Esse cenário viola, de forma direta, o princípio da transparência e do julgamento objetivo, previsto no art. 5º, caput, da Lei nº 14.133/2021, bem como o dever de adequado planejamento e de seleção da proposta mais vantajosa, com ampla competitividade, consagrado no art. 11 do mesmo diploma. Também afronta o disposto no art. 18, § 1º, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, que exige dos Estudos Técnicos Preliminares justificativa expressa quanto ao parcelamento ou não do objeto, justamente para permitir o aproveitamento das especializações existentes no mercado e a ampliação da competitividade, o que, no caso, não se verifica.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo da Súmula nº 247 e do Acórdão nº 1.785/2009 – Plenário, é firme no sentido de que objetos distintos e divisíveis devem ser contratados de forma separada, admitindo-se a adjudicação por item, salvo quando comprovada, mediante estudos técnicos consistentes, a vantagem técnica e econômica da contratação conjunta. Não havendo, no caso em exame, qualquer comprovação robusta nesse sentido, a exigência de fornecimento de link de internet mostra-se indevida.

Diante de todo o exposto, conclui-se que a imposição contida no item 16.7 do edital, ao exigir da futura contratada o fornecimento de links de internet, além de incluir objeto estranho à natureza do serviço principal, carece de especificação mínima, inviabiliza a precificação segura, não encontra respaldo na planilha de custos e restringe indevidamente a competitividade do certame, devendo ser suprimida do instrumento convocatório ou, ao menos, licitada em item ou lote apartado, sob pena de nulidade do procedimento licitatório.

PROCESSO Nº 27832
FLS. 06
ASSINATURA

3.3 DA AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DOS VALORES MÁXIMOS ESTIMADOS POR ITEM QUE COMPÕEM O CONJUNTO DE SERVIÇOS, EM AFRONTA AO JULGAMENTO OBJETIVO, À TRANSPARÊNCIA E À ECONOMICIDADE

O Anexo III – Valor Estimado pela Administração constante no Termo de Referência informa apenas o valor global estimado da contratação, no montante de R$ 3.249.814,00, como limite máximo a ser despendido pela Administração. Contudo, não há qualquer detalhamento, nesse documento ou em outro anexo, acerca da distribuição desse valor entre os distintos itens que compõem o objeto, tampouco a indicação de valores máximos estimados por item ou por unidade de medida.

A planilha de proposta de preços disponibilizada aos licitantes, por sua vez, apresenta quatro itens claramente distintos, com naturezas técnicas e regimes de execução igualmente diversos, a saber:

(i) Item 1 – Licença de uso do software, medido em mês, com 12 (doze) meses;

(ii) Item 2 – Conversão e migração dos dados existentes, configuração/parametrização, implantação e treinamento, medido em serviço, com 6 (seis) unidades;

(iii) Item 3 – Manutenção corretiva e adaptativa e suporte técnico remoto, medido por mês, com 12 (doze) meses; e

(iv) Item 4 – Manutenção evolutiva (perfectiva), medida em pontos de função, com 500 (quinhentas) unidades.

Não obstante essa diversidade, o edital limita-se a apresentar o valor global estimado, omitindo por completo os valores máximos aceitáveis para cada item ou, ao menos, as parcelas do orçamento estimado atribuídas a cada conjunto de serviços. Essa omissão compromete de forma sensível o julgamento objetivo e a transparência do certame, na medida em que os licitantes não dispõem de qualquer parâmetro indicativo de quanto a Administração reputa razoável e compatível com o mercado para cada componente do objeto.

A situação é ainda mais grave no que concerne a serviços como conversão e migração de dados, configuração, parametrização, implantação e treinamento (Item 2), que têm natureza tipicamente pontual, não sendo passíveis de prorrogação, ao contrário dos itens de caráter continuado (licenciamento e manutenção). A ausência de um valor máximo estimado específico para esses serviços abre margem para propostas com forte desequilíbrio interno, nas quais o licitante possa, por exemplo, artificialmente reduzir valores em itens mensais, compensando com sobrepreço em itens não prorrogáveis, sem que a Administração disponha de referência prévia para identificar tal distorção.

PROCESSO Nº 27832
FLS. 07
ASSINATURA E CARIMBO

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, como princípios reitores do processo licitatório, a transparência, o planejamento, o julgamento objetivo, a economicidade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (art. 5º e art. 11). Esses princípios somente se concretizam se houver orçamento estimado consistente, devidamente fundamentado em pesquisa de mercado, e estruturado de forma a permitir o controle dos preços unitários e dos componentes do objeto, e não apenas de um valor global agregado.

Da mesma forma, o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 impõe à fase de planejamento da contratação a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares e de orçamento estimado, de modo a assegurar a adequada caracterização do objeto, a definição dos quantitativos e a estimativa dos custos envolvidos. Ao deixar de explicitar os valores estimados por item da planilha – especialmente em um contexto em que os itens têm naturezas, riscos e regimes de execução distintos –, a Administração fragiliza o próprio planejamento e dificulta o controle de sobrepreço e superfaturamento, em afronta, inclusive, ao dever de prevenção consagrado no art. 11, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica no sentido de que o orçamento estimado deve ser elaborado de forma detalhada, com discriminação de quantidades e preços unitários, exatamente para permitir a verificação da compatibilidade das propostas com os valores de mercado e coibir o chamado "jogo de planilha", no qual o licitante manipula a distribuição dos preços entre os itens sem prejuízo aparente do valor global, em detrimento da economicidade e do interesse público.

No caso concreto, a ausência de indicação dos valores máximos estimados para cada um dos quatro itens da planilha impede que os licitantes tenham segurança na elaboração de suas propostas e que a Administração possa verificar, com base em parâmetros objetivos, se os preços ofertados em cada item são compatíveis com o mercado. Cria-se, assim, ambiente propício a propostas desequilibradas internamente, com potenciais sobrepreços em itens de execução não prorrogável, sem que o valor global sirva, por si só, para afastar tal risco.

Diante de tais vícios, resta evidente que a mera indicação de um valor global estimado de R$ 3.249.814,00 não supre o dever de planejamento, nem atende aos princípios do julgamento objetivo, da transparência e da economicidade, dada a diversidade e complexidade dos itens que compõem o objeto. Impõe-se, portanto, a retificação do Termo de Referência e da planilha de proposta de preços, com a explicitação dos valores máximos estimados por item (ou, ao menos, por grupo de serviços correlatos), sob pena de manutenção de cenário que compromete a isonomia entre os licitantes, favorece o desequilíbrio das propostas e vulnera a vantajosidade da contratação.

PROCESSO Nº 27832
FLS. 08
ASSINATURA E CARIMBO

3.4 DA INSUFICIÊNCIA DAS ESPECIFICAÇÕES DOS SERVIÇOS DE CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO (ITENS 6.14 A 6.17), QUE IMPOSSIBILITA A ADEQUADA PRECIFICAÇÃO E COMPROMETE O JULGAMENTO OBJETIVO

O Termo de Referência, ao tratar da Fase 2 – Capacitação e Treinamento (itens 6.14 a 6.17), limita-se a estabelecer, em síntese, que:

(i) a fase será concomitante à Fase 1, devendo ser concluída antes do Go-Live;

(ii) a CONTRATADA deverá apresentar um Plano de Capacitação, a ser aprovado pela fiscalização, detalhando conteúdo programático, carga horária, público-alvo e cronograma;

(iii) os treinamentos serão ministrados para usuários-chave, usuários finais e equipe técnica/administradores, em turmas e locais a serem definidos em conjunto com a CONTRATANTE; e

(iv) caberá à contratada o fornecimento de material didático em formato digital.

Todavia, não há no Termo de Referência, nem em qualquer outro anexo, informações essenciais que permitam aos licitantes dimensionar, com mínima segurança, o esforço necessário à execução desta etapa e, consequentemente, precificar adequadamente o serviço de treinamento. Em especial, verifica-se a ausência de:

a) quantitativo de profissionais a serem capacitados, por perfil (usuários-chave, usuários finais, equipe técnica/administradores) e por nível de atenção ou unidade organizacional;

b) definição da carga horária total de treinamento, por perfil ou turma, ou, ao menos, parâmetros mínimos de duração das ações de capacitação;

c) indicação da quantidade máxima de participantes por turma, o que impacta diretamente na quantidade de turmas, na necessidade de instrutores e na logística de execução;

d) critérios objetivos de aferição de aprendizagem (percentual mínimo de acerto, aprovação, frequência mínima, instrumentos de avaliação etc.), aptos a caracterizar a aceitação do objeto pela Administração.

Na forma em que redigidos os itens 6.14 a 6.17, transfere-se para momento futuro – após a contratação – a definição de elementos que são estruturantes do escopo do treinamento, sob o rótulo de "Plano de Capacitação a ser apresentado pela CONTRATADA e aprovado pela fiscalização". Isso subverte a lógica do planejamento prévio da contratação, na medida em que parâmetros que deveriam constar do Termo de Referência para orientar a

PROCESSO Nº 27832
FLS. 09
ASSINATURA

formulação das propostas passam a ser definidos unilateralmente pela Administração apenas depois de escolhido o fornecedor, quando já não há mais competição entre licitantes.

A Lei nº 14.133/2021 impõe, como dever da Administração, que o objeto seja definido de forma clara, precisa e suficiente à elaboração das propostas, assegurando, dentre outros, os princípios do planejamento, da transparência, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa (arts. 5º e 11). Tais comandos se concretizam, na fase preparatória, por meio da elaboração de Estudos Técnicos Preliminares e do Termo de Referência, que devem conter a descrição detalhada da solução, dos quantitativos e das condições de execução (art. 18 da Lei nº 14.133/2021).

No caso concreto, a omissão quanto ao número de profissionais a serem treinados, à carga horária mínima por perfil, ao tamanho máximo das turmas e aos critérios de avaliação de aprendizagem impede que os licitantes possam estimar corretamente a quantidade de horas de instrutores, o volume de material didático a ser produzido, o número de turmas a serem formadas e a duração global do esforço de capacitação. Em outras palavras, os licitantes são chamados a apresentar propostas de preços sem conhecer o real escopo do serviço de treinamento, o que transforma a elaboração da proposta em um exercício de adivinhação.

Esse cenário gera, inevitavelmente, dois riscos graves ao interesse público:

(i) a apresentação de propostas superestimadas, com preços mais altos, para cobrir as incertezas de escopo, onerando desnecessariamente a Administração; ou

(ii) a apresentação de propostas subavaliadas, inviáveis economicamente, que podem resultar em prestação de serviços de baixa qualidade, com treinamentos superficiais e incapazes de promover a efetiva adoção do sistema pelos usuários.

Além disso, a falta de especificação objetiva abre espaço para tratamento desigual entre licitantes, favorecendo aqueles que, porventura, possuam conhecimento prévio ou informal da realidade interna da Secretaria e de seu quadro de pessoal, em detrimento daqueles que dependem exclusivamente das informações oficiais do edital. Tal situação afronta a isonomia, restringe a competitividade e compromete o julgamento objetivo das propostas.

Portanto, a forma genérica e incompleta com que os serviços de capacitação e treinamento foram descritos nos itens 6.14 a 6.17 do Termo de Referência revela vício de planejamento e afronta aos princípios do planejamento, da transparência, do julgamento objetivo, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos na Lei nº 14.133/2021.

PROCESSO Nº 27832
FLS. 10
ASSINATURA

Diante do exposto, requer-se a retificação do Termo de Referência, com a inclusão, de forma clara e detalhada, ao menos dos seguintes elementos: (i) quantitativo estimado de usuários a serem capacitados, segregado por perfil e por unidade ou nível de atenção; (ii) carga horária mínima por perfil/turma; (iii) limite máximo de participantes por turma; e (iv) critérios objetivos de avaliação e aceitação dos treinamentos. Requer-se, ainda, a suspensão do certame e a reabertura dos prazos para apresentação das propostas, após a devida publicação das correções, de modo a assegurar a elaboração de propostas exequíveis e isonômicas pelos licitantes.

3.5 DA INDETERMINAÇÃO DO ESCOPO DOS SERVIÇOS DE MIGRAÇÃO DE DADOS (ITEM 16.16), QUE IMPOSSIBILITA O DIMENSIONAMENTO DO ESFORÇO E A ADEQUADA PRECIFICAÇÃO

O Termo de Referência, ao tratar da migração de dados, limita-se a estabelecer, no item 16.16, que "incumbe exclusivamente à contratada o planejamento e execução da migração íntegra e segura dos dados dos sistemas atuais para a nova plataforma, com validação e garantia de integridade documental e operacional".

Embora o texto imponha à futura contratada responsabilidade ampla e relevante – migração "íntegra e segura" de todos os dados dos sistemas atuais –, o faz de forma genérica e lacunosa, sem fornecer os elementos mínimos necessários para que os licitantes possam dimensionar, com segurança, o esforço técnico, o prazo e o investimento envolvidos na execução dessa obrigação.

Em especial, observa-se que o Termo de Referência não apresenta, em qualquer de seus itens ou anexos:

a) a identificação clara dos sistemas legados atualmente utilizados (nome das soluções em uso, tecnologias, bases de dados, fornecedor atual etc.);

b) a definição dos tipos de dados e domínios que serão migrados (por exemplo: cadastro de pacientes, profissionais, unidades, agenda/consultas, exames, faturamento, estoque, prontuário clínico, histórico de atendimentos, entre outros);

c) a estimativa, ainda que aproximada, do volume de dados a migrar (quantidade de registros, período histórico a ser contemplado, tamanho em gigabytes das bases, número de tabelas e relacionamentos relevantes);

d) informações sobre a qualidade e o estado atual desses dados (existência de dados duplicados, inconsistentes, campos obrigatórios em branco, necessidade de saneamento prévio, padronização de códigos e classificações);

PROCESSO Nº 27832
FLS. 11
ASSINATURA E CARIMBO

e) o formato em que os dados serão disponibilizados ao contratado (acesso direto ao banco de dados, arquivos de exportação, APIs do sistema legado, documentação técnica, scripts de extração fornecidos pela contratante etc.);

g) critérios objetivos de aceitação da migração, tais como índices mínimos de conformidade, percentual aceitável de erros, amostragem de validação e responsabilidades de conferência por parte da Administração.

Sem tais parâmetros, é tecnicamente impossível que os licitantes dimensionem de forma responsável a carga de trabalho envolvida na construção de rotinas de extração, transformação e carga (ETL), nos procedimentos de saneamento e padronização de dados, nos testes de consistência e nas validações operacionais demandadas por uma migração "íntegra e segura", como exige o próprio item 16.16.

Na prática, a redação atual transfere para momento posterior à contratação – e de forma unilateral – a definição de aspectos essenciais do escopo da migração, por meio de exigências genéricas de resultado, sem que haja qualquer baliza objetiva prévia que permita ao licitante precificar adequadamente o risco e o esforço. Isso contraria os princípios do planejamento, da transparência, da segurança jurídica, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa, consagrados nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021.

A Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração, na fase preparatória, o dever de elaborar Estudos Técnicos Preliminares e Termo de Referência capazes de caracterizar de forma adequada o objeto, os quantitativos e as condições de execução (art. 18), justamente para evitar que o particular seja chamado a "adivinhar" o conteúdo da obrigação que lhe será imposta. Ao deixar de indicar, ao menos em caráter estimado, o sistema legado, os tipos e o volume de dados, o formato de disponibilização e os critérios de aceite, o edital viola esse dever de planejamento.

Esse cenário gera risco concreto de duas distorções graves: (i) que licitantes, por cautela, incluam margens elevadas no preço da migração de dados, encarecendo a proposta global para cobrir incertezas de escopo; ou (ii) que sejam apresentadas propostas subavaliadas, com preços aparentemente competitivos, mas incapazes de suportar o esforço real necessário, resultando em inadimplemento, pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, atrasos na implantação e, em última instância, prejuízo à continuidade e à segurança da informação em saúde.

Além disso, a ausência de especificação objetiva abre espaço para tratamento desigual entre licitantes, favorecendo aqueles que eventualmente detêm conhecimento prévio da realidade dos sistemas e bases de dados do Município – por terem, por exemplo, participado de contratações anteriores – em

PROCESSO Nº 27832
FLS. 12
ASSINATURA

detrimento daqueles que se baseiam exclusivamente nas informações oficiais do edital. Trata-se de cenário que afronta a isonomia e restringe a competitividade, em afronta direta ao regime jurídico das licitações.

Diante do exposto, resta caracterizado vício de planejamento e de definição do objeto no que se refere à migração de dados prevista no item 16.16 do Termo de Referência, sendo imprescindível a retificação do instrumento convocatório para que, ao menos, sejam incluídos: (i) a identificação dos sistemas legados e de seus módulos; (ii) a descrição dos domínios e tipos de dados a serem migrados; (iii) a estimativa de volume de dados e período histórico contemplado; (iv) o formato de disponibilização dos dados ao contratado; e (v) critérios objetivos de aceitação da migração.

Requer-se, por conseguinte, a suspensão do certame até a devida correção do Termo de Referência e a posterior reabertura dos prazos para apresentação das propostas, de modo a permitir que todos os licitantes possam dimensionar o esforço de migração de forma isonômica e apresentar propostas exequíveis e compatíveis com o mercado.

3.6 DOS REQUERIMENTOS

Diante do exposto e dos fundamentos apresentados, a Impugnante requer a Vossa Senhoria o que se segue:

a) O recebimento e conhecimento das presentes razões de Impugnação, uma vez que se encontram tempestivas e devidamente fundamentadas.

b) O acolhimento da presente Impugnação para que seja revisado o edital e seus anexos, a fim de que as seguintes medidas corretivas sejam adotadas:

c) Que, em face das irregularidades apontadas, seja determinada a suspensão do certame até que as retificações necessárias sejam devidamente publicadas, de forma a restabelecer a segurança jurídica, a ampla competitividade e a economicidade do processo licitatório.

Nesses termos, pede deferimento.

Pindamonhangaba, 11 de dezembro de 2025.

Fabio Rocha Homem de Melo

PROCESSO Nº 27832
FLS. 13
ASSINATURA CARIMBO

Estado do Rio de Janeiro
Prefeitura Municipal de Araruama
Divisão de Protocolo

FOLHA DE ENCAMINHAMENTO DE PROCESSO

Nº do Processo: 27832

Número de Folhas: 14

A/AO Comli

Encaminhamos para apreciação e/ou providências.

Araruama 12 / 12 / 2025.

Martha

Assinatura do Funcionário

REF.: PREGÃO ELETRÔNICO 084/2025 – PROCESSO ADMINISTRATIVO 15088/2025

À SESAU,

Cumprimentando-a, considerando que os questionamentos exarados por **FABIO ROCHA HOMEM DE MELO,** são de ordem técnica, servimo-nos do presente para solicitar que essa Douta Secretaria emita parecer conclusivo no que tange à presente IMPUGNAÇÃO.

Outrossim, mister se faz salientar que o certame em epígrafe está agendado para o dia 16 de dezembro do ano corrente.

Nada mais tendo a tratar, despedimo-nos reiterando protestos da mais elevada estima e distinta consideração.

Araruama, 12 de dezembro de 2025.

CAIO BENITES RANGEL
AGENTE DE CONTRATAÇÃO

27832/2025
16

REFERÊNCIA: Processo Administrativo Nº 15.088/2025
LICITAÇÃO: Pregão Eletrônico nº 084/2025
ASSUNTO: Resposta à Impugnação ao Edital
IMPUGNANTE: Fabio Rocha Homem de Melo

DECISÃO ADMINISTRATIVA - IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

1. RELATÓRIO

Trata-se de Impugnação ao Edital interposta pelo Sr. Fabio Rocha Homem de Melo, em face do certame supracitado, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para o licenciamento de uso de Sistema Integrado de Gestão em Saúde Pública (ambiente web/nuvem). Em síntese, o Impugnante aduz a existência de obscuridades no Termo de Referência (TR) original, especificamente quanto aos requisitos de conectividade, à ausência de detalhamento de custos unitários e à insuficiência de dados técnicos relativos à migração do banco de dados (tamanho e linguagem), o que, no seu entender, comprometeria a formulação de propostas exequíveis e a isonomia do certame.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E ANÁLISE DO MÉRITO

Compete a este Departamento a análise dos pontos levantados, visando garantir a higidez do procedimento licitatório e a observância aos princípios da legalidade, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa, conforme preceitua a Lei Federal nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 009/2024.
Após reexame da fase preparatória e em coordenação com o setor requisitante, manifestamo-nos nos seguintes termos:

2.1. Da Conectividade

Considerando os apontamentos acerca da complexidade ou imprecisão técnica quanto às exigências de conectividade, a Administração Municipal, em juízo de conveniência e oportunidade, decide pela **supressão integral** deste item no novo instrumento convocatório. Entende-se que tal medida visa simplificar o objeto, removendo eventuais barreiras que pudessem restringir indevidamente a participação de potenciais licitantes, sem prejuízo à funcionalidade do sistema em nuvem pretendido.

2.2. Do Detalhamento de Custos (Planilha de Custos Unitários)

Em observância ao princípio da transparência e ao disposto no Art. 18, § 3º da Lei nº 14.133/2021, bem como ao Decreto Municipal nº 010/2024 (que dispõe sobre pesquisa de preços), informamos que será **anexada ao Item 8 do Termo de Referência** a planilha detalhada com os custos unitários. Tal providência garante aos licitantes o pleno conhecimento da composição do orçamento estimado, facilitando a elaboração das planilhas de preços e garantindo a conformidade com os preços de mercado.

2.3. Dos Dados de Migração (Tamanho do Banco de Dados e Linguagem)

Acerca da alegada insuficiência de informações para o dimensionamento do esforço de migração de dados — ponto fulcral para a formulação de propostas exequíveis, conforme

27832/2025
17

jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU) — a Administração reconhece a necessidade de aprimoramento técnico.
Desta feita, informamos que o tamanho do banco de dados legado, bem como a linguagem de programação e as especificações dos domínios a serem migrados, serão devidamente **pormenorizados em novo Termo de Referência**, a ser republicado. Esta medida assegura o cumprimento do dever de clareza e precisão do objeto licitado.

3. CONCLUSÃO E DECISÃO

Ante o exposto, este Departamento opina pelo **PROVIMENTO PARCIAL** da impugnação apresentada, resultando nas seguintes providências administrativas:

1. **Retificação do Edital e do Termo de Referência**, com a supressão do item de conectividade, inclusão da planilha de custos unitários no Item 8 e detalhamento técnico dos dados para migração;
2. **Suspensão temporária do certame**, nos termos do Art. 55, § 1º da Lei nº 14.133/2021, uma vez que as alterações ora propostas impactam diretamente na formulação das propostas;
3. **Republicação do ato convocatório** com a reabertura integral do prazo para apresentação de propostas, garantindo a ampla competitividade e a segurança jurídica do processo licitatório.

Encaminhem-se os autos ao Agente de Contratação para as devidas publicações no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Diário Oficial do Município, conforme determinado pelo Decreto Municipal nº 011/2024.

Araruama, 17 de dezembro de 2025.

Edgar Moreira Pampanini
Diretor de Departamento
Matrícula 77445

Edgar Moreira Pampanini
Diretor de Departamento - SESAU

Mario Jorge Lima Espinhara
Secretário Municipal de Saúde
Mat. 1196570

27832/2025
18

ARARUAMA
PREFEITURA MUNICIPAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA

Araruama, 17 de dezembro de 2025.

Despacho

A Comissão e Licitação;

Segue em anexo resposta referente à impugnação apresentada pela Sr. Fabio Rocha Homem de Melo, relativo ao Pregão nº 084/2025 "Sistema de Gestão em Saúde Pública".

Atenciosamente,

Edgar Pampanini
Diretor de Departamento – SESAU

Realizado em
18/12/25
às 15:58H