SECRETARIA DA FAZENDA

SECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS E ADMINISTRAÇÃO

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO PARTICIPATIVA

MANIFESTAÇÃO TÉCNICA Nº 002/2026

Análise técnica da impugnação apresentada por GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS

Campo	Informação
Processo	Processo Licitatório nº 319/2026 – PMO
Licitação	Pregão Eletrônico nº 006/2026 – SGPA/SPGP/SEFAZ
Objeto	Registro de preços corporativo de Solução Tecnológica Integrada de Gestão Pública no padrão ERP, em modelo SaaS, com 15 módulos
Interessado	Pregoeiro – Portaria SPGP nº 098/2026
Impugnante	GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS, CNPJ nº 00.165.960/0001-01
Emitentes	Equipe de planejamento da contratação das Secretarias demandantes (SGPA, SPGP e SEFAZ), responsável pelo ETP, pelo Mapa de Riscos e pelo Termo de Referência

1. Objeto e alcance

1.1. Esta manifestação atende à solicitação do Pregoeiro para análise técnica dos pontos suscitados na impugnação apresentada por GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS em 07/10/2026, organizados pela impugnante em onze tópicos (II.1 a II.11), além da preliminar relativa ao acompanhamento do certame pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

1.2. A análise restringe-se aos aspectos técnicos e operacionais da solução e à motivação das escolhas registradas no Estudo Técnico Preliminar (ETP), no Mapa de Gerenciamento de Riscos e no Termo de Referência (TR). O exame da admissibilidade, dos prazos recursais e dos ritos procedimentais (em especial os

tópicos II.7 e II.9, na parte em que tratam de recursos e de forma de documentos) competem ao Pregoeiro, e os aspectos relacionados a legalidade do procedimento compete à Procuradoria-Geral do Município. Nesses tópicos, a Equipe de planejamento limita-se a registrar a motivação técnica das regras.

1.3. As referências a itens do TR remetem ao Anexo I do Edital; as referências a requisitos numerados (itens 1 a 770) remetem ao Anexo I do TR (Detalhamento dos Requisitos Funcionais); as referências ao ETP remetem à versão de 29/04/2026; e as referências ao Mapa de Riscos, à versão de 07/05/2026.

2. Contexto técnico da contratação

2.1. O Município opera hoje um Sistema Integrado de Gestão Municipal com bases em Microsoft SQL Server 2019 Standard, que somam aproximadamente 468,76 GB, com crescimento médio de 2,5 GB por mês, 2.622 usuários cadastrados (416 ativos) e 9.959 usuários no Portal do Servidor (TR, itens 2.7.1.2 a 2.7.1.6).

2.2. Conforme registrado no ETP (item 3), a presente contratação é a etapa conclusiva de processo iniciado em 2022, que passou por revogação de certame anterior, auditoria do TCE-PE, revisão integral dos artefatos e sucessivas contratações emergenciais para assegurar a continuidade dos serviços. O ETP, o Mapa de Riscos e o TR atuais resultam desse processo de saneamento.

2.3. A necessidade definida no ETP é a de uma solução integrada, em modelo SaaS, em que cada fato administrativo seja registrado uma única vez e produza automaticamente seus efeitos nos demais módulos (ETP, itens 7.3, 8.1 e 10; TR, itens 2.5.1.1 e 4.2.1). As escolhas questionadas pela impugnante decorrem dessa premissa.

3. Preliminar: recomendações da área técnica do TCE-PE

3.1. A Equipe de planejamento considerou as recomendações registradas pela GATI/DPLTI durante a revisão dos artefatos. O quadro a seguir indica onde cada elemento apontado como ausente se encontra no processo:

Recomendação ou elemento apontado	Atendimento nos artefatos
Matriz de riscos, inclusive da migração de dados	Mapa de Gerenciamento de Riscos (16 riscos nas fases de planejamento, seleção e execução; risco nº 6, migração, classificado como crítico); TR, itens 2.7.1.9 e 2.7.1.9.1
Estudo de Custo Total de Propriedade (TCO)	ETP, item 8.1 (dez componentes de custo e comparação de quatro alternativas); TR, itens 2.11 e 2.13
Estimativa com fontes e memória	ETP, item 8 (cinco contratações públicas, média de R$ 4.169.713,76); pesquisa com fornecedores (TR, item 7.2; Mapa de Riscos, risco nº 1); TR, itens 2.10.3, 2.10.4 e 7.1

Recomendação ou elemento apontado	Atendimento nos artefatos
Dimensionamento do ambiente legado	TR, itens 2.7.1.2 a 2.7.1.8 (volume e crescimento por módulo, SGBD, usuários, regras de integridade)
Revisão do valor estimado	Redução de R$ 5.501.666,67 para R$ 4.031.817,14 (26,7%) ao longo da revisão

4. Análise do tópico II.1: módulo de Tramitação de Processos

4.1. As seções do Anexo I do TR organizam requisitos por área funcional e não foram concebidas como itens de faturamento. Isso se verifica não apenas na Tramitação de Processos (B.9), mas também no Ambiente Geral da Plataforma (B.1), cujos 25 requisitos obrigatórios (login, permissões, auditoria, relatórios, backup) são comuns a todos os módulos e não possuem item próprio.

4.2. A Tramitação de Processos é o motor de fluxo (BPMS) da solução. Seus requisitos descrevem o cadastro de demandas com número sequencial único, o protocolo, o rastreamento, os prazos, os workflows customizáveis e as ferramentas administrativas de fluxo (itens 494 a 523). Os requisitos de contratação da seção B.10 funcionam sobre esse motor: processo automatizado de licitação (558), checklist com bloqueio de etapa (563), processo automatizado de formalização (614) e checklist de formalização (619). O ETP já previa a "automação de fluxos processuais" e a "modelagem BPMN" como requisitos técnicos (item 5.1) e os "workflows automatizados" como parte da solução (item 9).

4.3. A correspondência entre as seções do Anexo I e os itens da planilha (Anexo II) é a seguinte:

Seção do Anexo I do TR	Item do Anexo II	Observação
B.1 – Ambiente Geral da Plataforma	Todos	Componente transversal
B.2 – Administração Orçamentária e Financeira	Item 1	—
B.3 – Recursos Humanos	Item 2	—
B.4 – Patrimônio	Item 3	—
B.5 – Almoxarifado	Item 4	—
B.6 – Convênios	Item 5	—
B.7 – Portal da Transparência	Item 6	—
B.8 – Gestão à Vista	Item 7	—

Seção do Anexo I do TR	Item do Anexo II	Observação
B.9 – Tramitação de Processos	Itens 8 e 9	Componente transversal de fluxo
B.10 – Licitações, Contratos e Compras: blocos 03 (Contratações Públicas), 04 (Contratações Diretas em Razão de Valor) e 05 (Cadastro de Fornecedores)	Item 8	Gestão e acompanhamento dos processos de contratação
B.10 – blocos 01 (PCA), 02.1 e 02.2 (Convênios e Compras Corporativas), 06 (Formalizações), 07 e 08 (Ordens de Serviço e de Compra), 09 (Almoxarifado) e 10 (Pagamentos)	Item 9	Planejamento das contratações e gestão contratual
B.11 – Monitoramento	Item 10	—
B.12 – Emendas Parlamentares	Item 11	—
B.13 – Licenciamento Ambiental	Item 12	Denominado "Gestão Ambiental" no Anexo II
B.14 – Licenciamento Urbano	Item 13	Denominado "Gestão Urbana" no Anexo II
B.15 – Licenciamento Sanitário	Item 14	Denominado "Gestão Sanitária" no Anexo II
B.16 – Bem-estar Animal	Item 15	—

4.4. **Conclusão técnica:** não há funcionalidade sem remuneração. A Equipe de Planejamento recomenda que o Pregoeiro esclareça que as seções B.1 e B.9 são componentes transversais remunerados nas mensalidades, em especial nos itens 8 e 9, e que divulgue o quadro do item 4.3 como referência para os licitantes.

5. Análise dos tópicos II.2 e II.3: remuneração da implantação e período faturável

5.1. **Escolha do modelo.** O ETP avaliou o modelo de subscrição SaaS e concluiu que os custos de licenciamento, implantação, capacitação, migração e hospedagem ficam incorporados ao serviço (item 8.1, alíneas "a" a "f"). A diluição desses custos nas mensalidades foi intencional: o item 2.10.1 do TR registra o objetivo de manter o custo de migração e implantação "em equilíbrio com as mensalidades", "evitando sobrepreços em etapas iniciais do contrato". Itens de implantação pagos no início da execução concentrariam valor nas primeiras parcelas, situação que favorece propostas desequilibradas ao longo da vigência e expõe o Município ao risco de pagar a implantação sem obter a solução em operação.

5.2. **Início do faturamento.** A premissa de seis meses sem receita não corresponde ao cronograma do TR. O faturamento é individualizado por módulo, a partir do respectivo aceite definitivo (itens 21.10.2 e 21.10.3). Os módulos aprovados na Prova de Conceito devem estar instalados e configurados em até 60 dias (item 27.4.1.1.1.1), e a migração da base deve ser concluída em até 60 dias (item 27.4.1.1.1.3). O prazo de 180 dias (item 27.4.1.1) é limite máximo do plano de implantação, aplicável sobretudo aos requisitos complementares. Assim, o cenário esperado é de aceite progressivo dos módulos a partir do terceiro mês, e não de faturamento apenas no sétimo.

5.3. **Recomendações.**

5.3.1. As referências ao "Termo de Recebimento Definitivo" nos itens 19.7 a 19.9 do TR, na cláusula 9.2 da Ata e na cláusula 6.3 do Contrato devem ser lidas em conjunto com o item 21.10.3, que individualiza o aceite por módulo. A Equipe de planejamento recomenda que o Pregoeiro registre esse entendimento.

5.3.2. Quanto ao prazo de 60 (sessenta) dias para a migração, a Equipe de Planejamento entende pertinente sua ampliação para 90 (noventa) dias, mantidas as demais condições previstas no Termo de Referência.

5.4. **Doze mensalidades.** A multiplicação por 12 meses é base uniforme de comparação, aplicada igualmente a todas as propostas. Como o fator é o mesmo para todos, a classificação reflete exatamente a ordem das mensalidades ofertadas. Valores não faturados por ausência de aceite não são pagos (item 21.10.5), e eventual saldo de empenho é anulado. O serviço é contínuo e admite prorrogação até 10 anos (TR, item 32.1), horizonte em que os custos iniciais são amortizados.

6. Análise do tópico II.4: métrica de remuneração e quantitativos

6.1. A remuneração é por mensalidade fixa de cada módulo. O modelo de proposta (Anexo V) adota a "Unidade" como unidade de medida, com 12 meses e valor mensal por módulo, e a Ata (cláusula 2.1) e o Contrato (cláusula 1.4) registram valor mensal e anual por módulo. Os quantitativos de usuários servem para dimensionar capacidade simultânea, desempenho, suporte e treinamento. Não são unidades de faturamento, e por isso não conflitam com a vedação de cobrança por usuário adicional (TR, item 4.11.27).

Recomendação: Para eliminar a divergência entre os anexos, a Equipe de Planejamento recomenda ajuste para que a coluna de unidade do Anexo II passe

a indicar “Unidade de medida: Unidade” e os quantitativos de usuários figurem em coluna própria de “parâmetro mínimo de dimensionamento”.

6.2. A soma dos usuários dos 15 itens não representa o número de pessoas, porque um mesmo servidor utiliza vários módulos. Os quantitativos guardam coerência com os dados do ambiente atual:

Referência no Anexo II	Quantitativo	Base técnica
RH – usuários externos (item 2)	10.000	9.959 usuários atuais do Portal do Servidor (TR, item 2.7.1.6)
Usuários internos por módulo	20 a 500	416 usuários ativos hoje, 2.622 cadastrados e estimativa inicial de cerca de 600 usuários internos (ETP, item 6), com horizonte de 60 meses (TR, item 2.7.1.8.1)
Itens 8 e 9 – contratações	500 internos cada	Uso descentralizado por áreas demandantes, agentes de compras, fiscais e gestores de contratos em todas as secretarias (ETP, item 6)
Licenciamentos e Bem-estar Animal – usuários externos	2.000 a 5.000	Contribuintes, empreendimentos e responsáveis por animais em autoatendimento
Perfis de acesso (TR, item 6.1.2)	424 internos e 9.595 de autosserviço	Classificação por perfil de licença, e não por módulo

6.3. **Recomendação:** que o Pregoeiro esclareça que a remuneração é por mensalidade fixa de cada módulo, que os quantitativos são parâmetros mínimos de dimensionamento e que o item 21.10.4 do TR veda o faturamento de módulo ou funcionalidade não disponibilizados e aceitos, sem instituir medição por usuário.

7. Análise do tópico II.5: objetividade da Prova de Conceito

7.1. **Critério de aprovação.** O conjunto exigido na Prova de Conceito é a totalidade dos requisitos classificados como "Obrigatório" ou "Essencial" no Anexo I. O percentual de 77,66% é a expressão numérica desse conjunto em relação Aos 770 requisitos. Requisitos complementares não compensam a ausência de requisito essencial.

7.2. **Erro material no requisito 751.** O requisito 751 (Licenciamento Sanitário – "Tratamento do Fluxo") foi publicado sem a indicação de sua classificação. Tecnicamente, sua natureza é essencial: corresponde ao fluxo principal do licenciamento, idêntico aos requisitos 721 (Ambiental) e 735 (Urbano), ambos essenciais. Com essa classificação, o total é de 598 requisitos obrigatórios e essenciais (28 obrigatórios e 570 essenciais) e 172 complementares, como declarado no TR.

7.3. **Avaliação da totalidade.** A Equipe de Planejamento recomenda que a Comissão de Avaliação Técnica avalie a totalidade dos requisitos obrigatórios e essenciais declarados, **sem amostragem**, o que elimina qualquer variação entre licitantes avaliados sucessivamente. A medida é exequível: considerando cinco dias úteis de 6h30 de trabalho efetivo (TR, itens 17.3.4 e 17.3.5), há cerca de 1.950 minutos para 598 requisitos, ou aproximadamente 3,3 minutos por requisito. Grande parte dos requisitos corresponde a campos de cadastro, consultas e relatórios, demonstráveis em sequência. O próprio TR admite a ampliação do prazo pela Comissão (item 17.3.4).

7.4. **As 20 especificações gerais.** O item 17.4.1.1 do TR refere-se às especificações do item 4 "passíveis de demonstração". Os demais subitens do item 4 tratam de obrigações verificáveis na execução contratual (datacenter, backup, licenciamento, redimensionamento, DBA) e não podem ser aferidos em demonstração. As 20 especificações demonstráveis são:

Subitem do TR	Especificação
4.2.1	Unicidade do dado e atualização automática entre módulos, sem interfaces manuais
4.3.1	Interface amigável, intuitiva e responsiva (tablets e smartphones)
4.3.2	Módulos totalmente web, executados em navegadores de mercado
4.3.3	Ausência de emuladores (Terminal Services, RDP ou semelhantes)
4.3.4	Funcionamento nos sistemas operacionais Windows, Linux e macOS
4.4.1	Perfis de acesso granulares por tela, relatório e ação
4.4.2	Registro inviolável das operações, com usuário, data, hora e conteúdo anterior e posterior
4.5.1	Proteção contra acesso não autorizado por criptografia, backup automático e recuperação
4.6.1	Alertas e bloqueios preventivos de operações contrárias à legislação

Subitem do TR	Especificação
4.7.1	Exportação de relatórios em PDF, XLS e CSV
4.9.1.3	Gestão de usuários, autenticação e controle de acesso por perfis e grupos
4.9.1.4	Senha única e individual, com rastreabilidade e controle de tentativas
4.9.1.5	Registro e bloqueio de tentativas de acesso indevido
4.9.1.6	Criptografia no armazenamento de senhas
4.9.1.7	Acesso restrito aos objetos autorizados por usuário ou grupo
4.9.1.8	Bloqueio e desbloqueio imediato de usuários
4.10.1	Habilitação de auditoria por objetos
4.10.2	Segurança por objetos, grupos de usuários, usuários e categorias
4.10.3	Configuração de políticas de senha
4.11.26	Tráfego de dados criptografado com certificação segura

7.5. A referência a "iOS" no subitem 4.3.4 deve ser entendida como o sistema operacional de computadores da Apple (macOS), por se tratar de demonstração em estação de trabalho.

7.5.1 A Equipe de planejamento recomenda errata ao item 4.3.4 do TR, para que a referência ao sistema operacional "iOS" seja substituída por "macOS", considerando que a demonstração ocorre em estação de trabalho.

7.6. **Roteiro.** A demonstração segue a ordem dos itens 4 e 5 do TR (item 17.4.3), requisito a requisito, conforme a declaração apresentada pelo licitante (item 15.2.1.1), com aferição binária (atende ou não atende), registro de tela de cada operação e laudo técnico. O Anexo I descreve individualmente cada um dos 770 requisitos e sua classificação.

8. Análise do tópico II.6: módulos com requisitos integralmente essenciais

8.1. **Critério de classificação.** Na elaboração do Anexo I, a Equipe de planejamento classificou como essenciais os requisitos indispensáveis à operação do módulo desde a entrada em produção ou decorrentes de obrigação legal, e como complementares os relatórios adicionais, alertas, simulações e melhorias que podem ser implantados posteriormente sem prejuízo da operação. O percentual de cada módulo resulta da aplicação desse critério à sua natureza, e não de meta prefixada.

8.2. **Justificativa dos cinco módulos indicados pela impugnante:**

Módulo	Requisitos	Justificativa técnica da demonstração integral
Portal da Transparência (B.7)	52	Os requisitos reproduzem obrigações legais de transparência ativa (LRF, arts. 48 e 48-A; Lei nº 12.527/2011) e critérios das matrizes de avaliação de transparência aplicadas pelos Tribunais de Contas (o requisito 469 remete aos "critérios 17.1 e 17.2"). Não há obrigação de transparência que possa ser cumprida apenas depois da implantação.
Licitações, Contratos e Compras (B.10)	159	É o módulo de maior extensão funcional do objeto e reproduz o ciclo completo da Lei nº 14.133/2021 (PCA, fase preparatória, seleção, formalização, execução e pagamento). Esse ciclo alimenta diretamente o núcleo orçamentário-contábil pelo empenho, pela liquidação e pelo pagamento (requisitos 603, 659 e 666). A operação parcial obrigaria o Município a manter etapas fora do sistema, com perda de rastreabilidade e de integração com o SIAFIC.
Monitoramento (B.11)	12	Cinco cadastros e sete funções de acompanhamento: conjunto mínimo para que o módulo exista.

Módulo	Requisitos	Justificativa técnica da demonstração integral
Emendas Parlamentares (B.12)	23	quinze campos de um único cadastro e oito áreas de anexação de documentos: registro mínimo para execução e transparência das emendas impositivas.
Bem-estar Animal (B.16)	8	Cadastros, agendamento, atendimento e consulta: o fluxo mínimo do serviço.

8.3. **Módulos com menor exigência.** Em cinco módulos, a parcela de demonstração imediata é inferior a 70%: Patrimônio (cerca de 45%), Gestão à Vista (cerca de 46%), Almoxarifado (cerca de 57%), Recursos Humanos (cerca de 65%) e Gestão Urbana (cerca de 69%). A distribuição demonstra que a classificação foi feita requisito a requisito.

8.4. **Nomenclatura.** Termos como "CADFOR", "DAL" e "CDRV" designam funções previstas na Lei nº 14.133/2021 (cadastro de fornecedores, autorização da contratação e contratação direta em razão do valor), com a denominação usada no Município. A Comissão Técnica avaliará a funcionalidade, e não o nome da tela ou do menu (TR, itens 3.1.1 a 3.1.4 e 17.4.5).

8.5. **Divergências no quadro da impugnante.** O quadro anexo à impugnação registra 93 requisitos em Patrimônio e 62 em Almoxarifado. Conforme o Anexo I e a tabela do item 16.3.4 do TR, os totais são 92 (requisitos 238 a 329) e 63 (requisitos 330 a 392).

8.6. **Conclusão técnica:** a classificação dos requisitos tem fundamento técnico e não justifica revisão.

9. Análise do tópico II.7: Da Inversão de Fases e da Dupla Fase Recursal

9.1. A Lei nº 14.133/2021 adotou como rito comum a sequência em que a apresentação de propostas e lances e o julgamento vêm antes da habilitação (art. 17, incisos III a V), modelo herdado do pregão e do Regime Diferenciado de Contratações Públicas. O § 1º do mesmo artigo permite que a habilitação anteceda essas fases, desde que haja ato motivado que explicite os benefícios da medida e que a inversão esteja expressamente prevista no edital. Os dois requisitos estão cumpridos neste certame. A opção foi motivada no Termo de Referência (item 9.6) e no Mapa de Gerenciamento de Riscos (riscos nº 6 e 7) e consta do Edital. Não se trata, portanto, de escolha arbitrária, mas de uso fundamentado de faculdade prevista em lei.

9.2. A motivação decorre da natureza do objeto. Trata-se de solução integrada de gestão pública, em modelo SaaS, com 15 módulos. A execução exige migrar bases que somam cerca de 468,76 GB e manter sem interrupção rotinas

essenciais do Município, como a execução orçamentária e financeira, a contabilidade no padrão SIAFIC e a folha de pagamento. No rito comum, a disputa de lances pode ser conduzida por licitantes que, ao final, não reúnem condições de habilitação. O preço de referência da disputa passa a ser fixado por quem não pode executar o contrato, e o certame fica sujeito a sucessivas convocações, desclassificações e inabilitações. Esse é o problema da seleção adversa: a assimetria de informação entre a Administração e os licitantes favorece propostas de agentes sem capacidade efetiva, que podem ofertar preços que não conseguirão sustentar. A habilitação prévia funciona como filtro e restringe a disputa de preços aos licitantes que já comprovaram capacidade jurídica, técnica e econômico-financeira. A Prova de Conceito verifica depois a aderência da solução ofertada pelo arrematante. O histórico da contratação reforça essa cautela: processo iniciado em 2022, revogação de certame anterior, auditoria do TCE-PE e sucessivas contratações emergenciais. Um novo insucesso teria custo elevado para o Município.

9.3. A inversão de fases, porém, produz uma consequência procedimental que a Lei nº 14.133/2021 não disciplinou de forma completa. O art. 165, § 1º, inciso I, determina que, havendo inversão, o prazo das razões recursais começa a contar da ata de julgamento. O inciso II determina que a apreciação ocorra em fase única. Lidos literalmente, esses dispositivos levariam a um resultado incompatível com o ordenamento. O licitante inabilitado no início do procedimento seria afastado da disputa de lances e só teria seu recurso apreciado depois de concluída a competição da qual foi excluído. A unicidade recursal faz sentido no rito comum, em que a habilitação é a última etapa decisória antes da fase recursal. Ela perde coerência quando a habilitação passa a ser o pressuposto para participar da própria competição.

9.4. Esse problema foi examinado por Rafael Sérgio de Oliveira, em coautoria com Angelina Leonez e Carmen lêda Carneiro Boaventura, em estudo comparativo da fase recursal nas Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002, nº 12.462/2011 e nº 14.133/2021. Os autores concluem que, quando a habilitação é antecipada nos termos do art. 17, § 1º, apreciar em fase única os recursos sobre habilitação e julgamento não atende ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal). Segundo eles, é a manutenção da apreciação única "que mais compromete a efetividade do recurso" na nova lei. O estudo apresenta quatro fundamentos:

- **Custo de refazer a disputa.** Se o recurso do inabilitado for provido apenas ao final, toda a fase competitiva, com apresentação de propostas e lances, terá de ser refeita, com alto custo procedimental.

- **Falhas das soluções intermediárias.** Manter o recorrente na disputa até o julgamento do recurso frustraria a finalidade da inversão, que é justamente retirar da competição quem não tem condições de executar o contrato. Examinar depois apenas sua proposta inicial violaria a isonomia, pois ele não teria participado da etapa de lances.

- **Comprometimento da isenção da autoridade.** O custo de dar provimento ao recurso tende a induzir quem decide ao seu improvimento, o que afeta o devido processo legal em sua dimensão substancial.

- **Esvaziamento do efeito suspensivo.** O efeito suspensivo do art. 168 perderia utilidade, porque a exclusão do licitante da disputa produziria todos os seus efeitos antes de qualquer revisão.

9.5. A doutrina de Ronny Charles Lopes de Torres aponta na mesma direção. O autor trata a fase recursal como instrumento de controle da arbitrariedade, fundado nas garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Ao examinar o rito comum da Lei nº 14.133/2021, sustenta que toda nova decisão de habilitação exige a reabertura do prazo para manifestação recursal e que negar essa oportunidade viola os princípios do contraditório e ampla defesa. O raciocínio vale com mais razão para o procedimento fase invertida instituto fixado pela Lei 14.133/21. Se uma nova decisão de habilitação no rito comum já exige oportunidade recursal própria, a decisão que define quem poderá sequer participar da fase competitiva do procedimento licitatório, deve ser revisável antes que a competição aconteça, sob pena de colocar em risco a legalidade do processo.

9.6. Marçal Justen Filho, ao comentar o art. 165 da Lei nº 14.133/2021, adverte que, mantida a fase recursal única no procedimento invertido, todos os licitantes inabilitados ou excluídos possivelmente recorrerão ao Poder Judiciário. Diante da perspectiva de dano irreparável, terão grande chance de êxito. A dupla fase recursal, portanto, não é apenas garantia do licitante, mas também medida de segurança jurídica para a própria Administração. Ela reduz o risco de liminares que suspendam o certame, o que seria especialmente grave em contratação marcada por sucessivas emergências. A lógica, aliás, não é nova. No modelo sequencial da Lei nº 8.666/1993, o mesmo autor já ensinava que os envelopes de proposta só são abertos depois de analisada e julgada a habilitação, e que as propostas dos inabilitados não devem ser conhecidas. Esse modelo pressupõe que a habilitação esteja resolvida antes da disputa

9.7. A interpretação sistemática confirma essa conclusão. Sempre que admitiu a inversão de fases, o legislador afastou expressamente a unicidade recursal: o art. 27 da Lei nº 12.462/2011 (RDC) e o art. 59 da Lei nº 13.303/2016 preveem fase recursal única "salvo no caso de inversão de fases". A Lei nº 14.133/2021 consolidou esses regimes e, no próprio art. 165, § 1º, inciso I, reconheceu que o rito invertido tem particularidades, ao fixar marco inicial distinto para as razões recursais. O silêncio do inciso II quanto à apreciação deve ser lido conforme a Constituição, e não como renúncia às garantias do art. 5º, inciso LV. Também pesa o art. 20 da LINDB, que exige considerar as consequências práticas da decisão. Apreciar em fase única, no rito invertido, expõe o certame a dois riscos concretos: refazer toda a fase competitiva ou perder a disputa no Judiciário.

9.8. Parte da doutrina sustenta que a unicidade recursal se mantém mesmo no procedimento invertido, com base na literalidade do art. 165, § 1º, inciso II. Esse entendimento não compromete a solução adotada no Edital. A dupla fase recursal não suprime nenhuma oportunidade de defesa prevista em lei. Ao contrário, amplia essas oportunidades, sem prejuízo a qualquer licitante, e apenas antecipa a apreciação dos recursos sobre habilitação para o momento em que a decisão produz efeitos. A concentração recursal tem por finalidade a celeridade. Essa finalidade não pode prevalecer sobre garantias constitucionais e, no rito invertido, sequer é alcançada, porque a apreciação única ao final aumenta o risco de anular e refazer a fase competitiva.

9.9. Conclui-se que a dupla fase recursal é medida necessário e inerente ao instituto da inversão de fases adotado neste certame. Sem ela, a inversão perderia sua utilidade e o procedimento ficaria exposto a nulidade e judicialização. Sem prejuízo da competência Procuradoria-Geral do Município e, se for o caso, da Autoridade Competente para o controle dos aspectos relacionados à legalidade e enquadramento jurídico do processo em comento. Nesse sentido

relativo à condução regular do rito procedimental, a Equipe de planejamento recomenda manutenção da inversão de fases com a consequente dupla fase recursal, e que o Pregoeiro reconsidere sua decisão anterior tendo em vista o equívoco material exarado por esta área técnica na manifestação anterior, registrando o seguinte entendimento:

- **Primeira fase recursal.** Concluída a habilitação, abre-se oportunidade para manifestar a intenção de recorrer, apresentar as razões em três dias úteis e oferecer contrarrazões, com apreciação e efeito suspensivo (art. 168) antes da etapa de lances.

- **Segunda fase recursal.** Após o julgamento das propostas e a Prova de Conceito, a segunda fase trata das matérias próprias dessas etapas. As questões de habilitação já decididas na primeira fase ficam preclusas, salvo fato superveniente.

- **Plataforma eletrônica.** Recomenda-se verificar previamente se a plataforma utilizada comporta essa sequência de fases.

10. Análise do tópico II.8: qualificação técnica

10.1. As parcelas exigidas (3 módulos integrados em nuvem e padrão SIAFIC com 2 entidades) são as de maior risco técnico do objeto. A exigência de execução em ente público decorre da natureza das parcelas: SIAFIC, consolidação de entidades governamentais e contabilidade aplicada ao setor público só existem na gestão pública. O emissor do atestado pode ser pessoa jurídica de direito privado, desde que o serviço atestado tenha sido prestado a ente público.

10.2. **Recomendação:** que o Pregoeiro esclareça que a "complexidade compatível ou similar" do item 9.12.1.3 do Edital será aferida de forma quantitativa, pelo próprio objeto atestado (fornecimento a ente público de solução integrada abrangendo execução orçamentária, financeira e contábil), em coerência com o entendimento já registrado na análise da impugnação de DIGITUS SOLUTIONS LTDA.

11. Análise do tópico II.9: profissionais-chave e técnicos da Prova de Conceito

11.1. As duas funções exigidas (gestão da implantação e condução da migração de dados) correspondem às etapas de maior risco da contratação: o risco nº 6 do Mapa de Riscos (falha ou atraso na migração) é classificado como crítico, e o risco nº 7 (falta de integração nativa), como alto. A indicação de profissional com experiência nessas funções reduz esses riscos desde o início da execução.

11.2. Sob o aspecto técnico, a experiência pode ser comprovada por qualquer documento idôneo que demonstre a atuação do profissional nessas funções, como atestado ou declaração de contratante, registro em carteira de trabalho ou contrato que indique a função exercida. A Equipe de planejamento recomenda que o Pregoeiro registre esse entendimento.

11.3. A regra dos itens 10.29.11.1 do Edital e 17.3.8.1 do TR foi proposta para disciplinar o credenciamento de observadores das demais licitantes na Prova de Conceito, com a finalidade de proteger a propriedade intelectual da licitante que demonstra sua solução. Não se trata de requisito de habilitação. A forma de comprovação documental é matéria procedimental a cargo do Pregoeiro.

12. Análise do tópico II.10: DFD, ETP e TR

12.1. A impugnante descreve versão superada do ETP. A versão que fundamenta o certame, de 29/04/2026:

• estima a contratação em R$ 4.169.713,76, média de cinco contratações públicas (Jaboatão dos Guararapes/PE, IPSEMG, SAD/PE, TJPE e Ipojuca/PE), e não em R$ 1.600.827,26 com base em três contratos (item 8);

• inclui na solução a gestão de recursos humanos, a gestão contábil e financeira, o almoxarifado e os convênios (item 3);

• trata da migração de dados financeiros, tributários, patrimoniais e de recursos humanos, especialmente da folha de pagamento (item 8.1, "d"), e conclui pela "Solução Informatizada Integrada de Gestão Municipal" em modelo SaaS (conclusão do TCO);

• compara a solução integrada com a contratação de sistemas independentes (itens 7.2 e 8.1) e motiva o não parcelamento (item 10);

• prevê reversibilidade, portabilidade e plano de migração com rollback (itens 9.1 e 12.8).

12.2. O ETP remete expressamente ao TR o detalhamento dos módulos e quantidades (item 6) e a consolidação do valor definitivo (item 8). Os módulos de gestão ambiental, urbana, sanitária e de bem-estar animal, que representam 8,0% do valor estimado, foram detalhados no TR nessa fase, em continuidade ao planejamento.

As expressões "consultoria especializada em licitações e contratos" (ETP, item 11) e "fornecedor dos dispositivos" (ETP, item 13) são erros materiais de redação, sem efeito sobre a motivação. A equipe responsável pelo ETP promoverá sua correção por apostila, nos termos do item 14.2.

13. Análise do tópico II.11: estimativa de preços

13.1. A estimativa apoia-se em duas fontes convergentes:

Fonte	Valores	Referência
Contratações públicas similares	Média de R$ 4.169.713,76 (5 contratações)	ETP, item 8
Cotações de fornecedores	De R$ 3.737.400,00 a R$ 4.300.000,00 (amplitude de cerca de 15%)	TR, item 7.2
Valor estimado do certame	R$ 4.031.817,14	TR, item 7.4; Anexo II

13.2. O valor estimado está dentro do intervalo das cotações e abaixo da média das contratações públicas. O julgamento é pelo menor preço global do lote único,

e a distribuição entre módulos serve à gestão orçamentária por Secretaria e ao faturamento por aceite.

13.3. A soma das linhas do Anexo II resulta em R$ 4.031.817,04. A diferença de R$ 0,10 em relação ao total declarado decorre de arredondamento. A Equipe de Planejamento recomenda errata ao Anexo II e ao item 7.4 do TR, para que o valor estimado do certame passe a constar como R$ 4.031.817,04.

13.4. A memória de cálculo e o mapa de preços integram os autos (TR, itens 2.10.4 e 7.1). A Equipe de planejamento não se opõe à sua divulgação no PNCP, que reforça a transparência da estimativa.

14. Conclusão e recomendações

14.1. Sob o aspecto técnico, a Equipe de Planejamento conclui que:

1. todas as funcionalidades exigidas estão remuneradas no conjunto da solução, inclusive as seções B.1 e B.9, que são componentes transversais;

2. o modelo de subscrição com serviços agregados foi escolhido de forma motivada no ETP, e o faturamento por módulo permite receita progressiva a partir do aceite de cada módulo;

3. os quantitativos de usuários são parâmetros de dimensionamento coerentes com os dados do ambiente atual, e não unidades de faturamento;

4. a Prova de Conceito tem critério, metodologia e conjunto de requisitos definidos, e a classificação dos requisitos tem justificativa técnica;

5. o ETP vigente abrange o objeto licitado e a estimativa de preços é compatível com as fontes de mercado consultadas.

14.2. Recomenda-se ao Pregoeiro que fixe os seguintes esclarecimentos, que explicitam o alcance de cláusulas existentes:

1. seções B.1 e B.9 do Anexo I como componentes transversais remunerados nas mensalidades, em especial nos itens 8 e 9, com divulgação do quadro do item 4.3 desta manifestação;

2. aceite definitivo e início do faturamento por módulo (TR, item 20.10.3);

3. remuneração por mensalidade fixa de cada módulo, com os quantitativos de usuários como parâmetros mínimos de dimensionamento;

4. relação das 20 especificações gerais constante do item 7.4 desta manifestação;

5. avaliação da totalidade dos requisitos obrigatórios e essenciais declarados, sem amostragem;

6. aferição quantitativa do item 9.12.1.3 do Edital;

7. comprovação da experiência dos profissionais-chave por qualquer documento idôneo;

14.2.1. Recomenda-se, ainda, a expedição das seguintes erratas, para corrigir divergências materiais entre os artefatos:

1. Anexo II, para que a coluna de unidade passe a indicar "Unidade de medida: Unidade" e os quantitativos de usuários figurem em coluna própria de "Parâmetro mínimo de dimensionamento";

2. Anexo II e item 7.4 do TR, para que o valor estimado do certame passe a constar como R$ 4.031.817,04;

3. Anexo I do TR, para que o requisito 751 passe a constar expressamente como Essencial;

4. Item 4.3.4 do TR, para substituir "iOS" por "macOS";

5. ETP, correção dos erros materiais dos itens 11 e 13.

6 . Ajuste do prazo de migração para 90 (noventa) dias, mantidas as demais condições previstas no Termo de Referência.

14.3. Os esclarecimentos do item 14.2 apenas explicitam o alcance de cláusulas já existentes e não alteram o objeto, os requisitos, os quantitativos, o critério de julgamento nem a forma de remuneração. As erratas dos subitens 1 a 5 do item 14.2.1 corrigem divergências materiais entre os artefatos e tampouco modificam esses elementos. O ajuste do subitem 6, por sua vez, altera condição de execução e pode repercutir na formulação das propostas, razão pela qual se recomenda sua divulgação pelo mesmo instrumento de publicação do edital, com reabertura do prazo inicialmente estabelecido, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

É a manifestação.

Equipe responsável pelo Termo de Referência e pelo Mapa de Riscos

_____

FLÁVIA CAETANO VENTURA

Matrícula nº 75.519-2

_____

EDMUNDO NELSON CRUZ DE OLIVEIRA

Matrícula nº 71.284-1/5

_____

EMMANUEL PEREIRA DE SIQUEIRA LEITE

Matrícula nº 74.028-4/2

Documento assinado eletronicamente por **Emmanuel Pereira de Siqueira Leite**, em 24/11/2026, às 21:05, conforme horário oficial de Olinda, com fundamento no Decreto nº 063, de 22 de julho de 2026.

Documento assinado eletronicamente por **Edmundo Nelson Cruz De Oliveira**, em 24/11/2026, às 21:10, conforme horário oficial de Olinda, com fundamento no Decreto nº 063, de 22 de julho de 2026.

Documento assinado eletronicamente por **Flávia Caetano Ventura**, em 24/11/2026, às 21:13, conforme horário oficial de Olinda, com fundamento no Decreto nº 063, de 22 de julho de 2026.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://[servidor_php]/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0137863** e o código CRC **27ECB4F7**.

SECRETARIA DA FAZENDA
Rua Felipe Camarão, 177, - Bairro Umuarama, Olinda/PE - CEP 53010-230, Telefone:

Referência: Processo nº 14001110000478.000002/2026-97 SEI nº 0137863