SECRETARIA DA FAZENDA

SECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS E ADMINISTRAÇÃO

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO PARTICIPATIVA

# MANIFESTAÇÃO TÉCNICA Nº 004/2026

## Análise técnica da impugnação apresentada por FC ASSESSORIA E CONSULTORIA EM GESTÃO EMPRESARIAL E PÚBLICA LTDA. – PRESTCONTAS

| 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 | FC ASSESSORIA E CONSULTORIA EM GESTÃO EMPRESARIAL E PÚBLICA LTDA. – PRESTCONTAS, CNPJ nº 16.747.441/0001-91 |
| 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 da impugnação apresentada por FC ASSESSORIA E CONSULTORIA EM GESTÃO EMPRESARIAL E PÚBLICA LTDA. – PRESTCONTAS em 05/10/2026, que sustenta a existência de indícios de direcionamento técnico do objeto em favor da empresa GOVERNANÇABRASIL S/A e requer, em síntese: (i) a demonstração da origem da arquitetura e da matriz funcional do Termo de Referência; (ii) a indicação das fontes documentais, técnicas e mercadológicas e dos fornecedores consultados; (iii) a demonstração de confrontação do TR com soluções de diferentes fornecedores; (iv) a análise de similaridade entre o objeto e os contratos anteriores do Município e o portfólio comercial da referida empresa; e (v) a revisão das especificações.

1.2. A análise restringe-se aos aspectos técnicos da definição do objeto e à motivação das escolhas registradas no Estudo Técnico Preliminar (ETP), no Mapa

de Gerenciamento de Riscos e no Termo de Referência (TR). Não compete à Equipe de planejamento examinar a admissibilidade da impugnação, compete ao Pregoeiro e a regularidade jurídica de contratações anteriores ou a imputação de responsabilidades competem a Procuradoria-Geral.

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; as referências ao ETP remetem à versão de 29/04/2026; e as referências ao Mapa de Riscos, à versão de 07/05/2026.

1.4. A Equipe de planejamento registra que a impugnante não indica, entre os 770 requisitos do Anexo I do TR, nenhum que seja atendido por um único fornecedor, nem requisito cuja redação reproduza documento comercial de empresa determinada. A própria impugnante declara não sustentar que o Edital seja "cópia literal" de documentos da GovernançaBrasil nem que determinada funcionalidade seja exclusiva. A análise a seguir é, por isso, de natureza estrutural: examina se a concepção do objeto decorre da necessidade pública ou de produto comercial.

## 2. Histórico da elaboração dos artefatos

2.1. O ETP registra que, desde 2022, o Município busca contratar solução corporativa integrada e que os artefatos da contratação passaram por sucessivas revisões (item 3):

| Etapa | Registro no ETP (item 3) |
|---|---|
| 1 | Licitação anterior revogada após impugnações de empresas interessadas e representação ao TCE-PE, "em razão da necessidade de aperfeiçoamento dos artefatos técnicos" |
| 2 | Contratação de consultoria técnica especializada para "ampla revisão das especificações técnicas, funcionalidades sistêmicas, requisitos de integração e critérios de julgamento", com adequação às melhores práticas do mercado |
| 3 | Novo procedimento, com atualização da pesquisa de preços, revisão do TR e parecer jurídico favorável, seguido de novos pedidos de esclarecimento e impugnações que exigiram aperfeiçoamentos |
| 4 | Auditoria específica do TCE-PE, que identificou oportunidades de aperfeiçoamento técnico; suspensão do certame e nova revisão do Edital, do TR e dos estudos técnicos |
| 5 | Contratações emergenciais da solução em operação, celebradas para evitar a interrupção dos serviços até a conclusão da licitação, conforme recomendação do relatório preliminar de auditoria |

2.2. Do ponto de vista técnico, esse histórico demonstra que a matriz funcional atual não é a reprodução de um documento originário, mas o resultado de revisões sucessivas, submetidas ao contraditório de empresas do mercado, à

consultoria especializada e ao exame do órgão de controle externo. Cada ciclo de impugnações e recomendações resultou em ajustes nas especificações.

2.3. O Mapa de Riscos identificou expressamente o risco de "restrição indevida da competitividade" decorrente de exigências de habilitação desproporcionais (risco nº 3) e o risco de impugnações decorrentes do histórico do objeto (risco nº 4), prevendo como respostas a revisão dos critérios de habilitação técnica, a admissão de documentos de conhecimento público e a instrução processual robusta. As medidas adotadas estão descritas no item 6 desta manifestação.

2.4. A condição de fornecedor atual não confere vantagem informacional no certame. O TR publica a todos os interessados o dimensionamento do ambiente legado: tecnologia de banco de dados (Microsoft SQL Server 2019 Standard), volume de aproximadamente 468,76 GB, distribuição por módulo, taxa de crescimento e número de usuários (itens 2.7.1.1 a 2.7.1.6), além dos requisitos de migração e conciliação (itens 2.7.1.8 e 2.7.1.9).

## 3. Origem da arquitetura e da matriz funcional

### 3.1. A estrutura "plataforma central + sistemas integrados" é a definição de ERP

3.1.1. A organização questionada pela impugnante (Ambiente Geral da Plataforma, sistemas, módulos, funcionalidades e indicadores) corresponde à definição técnica de sistema integrado de gestão (Enterprise Resource Planning): base de dados e cadastros únicos, compartilhados por módulos funcionais que registram, cada um, uma área de negócio. É a arquitetura adotada por todos os fornecedores do segmento de gestão pública municipal, e não uma assinatura comercial.

3.1.2. No setor público, o núcleo orçamentário, financeiro e contábil deve operar em sistema único por ente, com registro em tempo real e consolidação das informações (LC nº 101/2000, art. 48, § 1º, III, e § 6º; Decreto nº 10.540/2020). O Decreto admite a integração com outros sistemas estruturantes; a opção do Município pela plataforma integrada, em vez de sistemas especializados interligados, foi motivada no ETP (itens 7.2 a 7.4 e 8.1) e no Mapa de Riscos (riscos nº 7 e nº 11), com base na redução de interfaces, na consistência dos cadastros e na unicidade da responsabilidade técnica.

3.1.3. O "Ambiente Geral da Plataforma" (requisitos 1 a 25) reúne funcionalidades transversais presentes em qualquer sistema corporativo: validação de CPF e CNPJ, controle de perfis e permissões, trilha de auditoria, parametrização, emissão de relatórios e integração com os módulos.

### 3.2. Correspondência entre módulos e competências municipais

3.2.1. Cada seção do Anexo I do TR corresponde a uma área de atuação do Município disciplinada em norma própria. Os requisitos funcionais foram extraídos das rotinas e obrigações impostas por essas normas e pelos órgãos de controle e fiscalização (STN, TCE-PE, eSocial e PNCP):

| Seção do Anexo I do TR | Requisitos | Fundamento normativo da necessidade |
|---|---|---|

| Seção do Anexo I do TR | Requisitos | Fundamento normativo da necessidade |
|---|---|---|
| Administração Orçamentária e Financeira (B.2) | 109 | Lei nº 4.320/1964; LC nº 101/2000; Decreto nº 10.540/2020 (SIAFIC); MCASP e PCASP |
| Recursos Humanos (B.3) | 103 | CF, art. 37; eSocial (Decreto nº 8.373/2014); LC nº 101/2000, arts. 18 a 23 (despesa com pessoal) |
| Patrimônio (B.4) | 92 | Lei nº 4.320/1964, arts. 94 a 96; NBC TSP 07 (Ativo Imobilizado); PIPCP (Portaria STN nº 548/2015) |
| Almoxarifado (B.5) | 63 | NBC TSP 04 (Estoques); MCASP |
| Convênios (B.6) | 25 | Decreto nº 11.531/2023; Lei nº 13.019/2014 |
| Portal da Transparência (B.7) | 52 | LC nº 101/2000, arts. 48 e 48-A; Lei nº 12.527/2011 |
| Gestão à Vista (B.8) | 24 | Lei nº 14.133/2021, art. 11, parágrafo único (governança das contratações); LC nº 101/2000 |
| Tramitação de Processos (B.9) | 30 | Lei nº 14.133/2021, art. 12, VI; Lei nº 14.063/2020 (assinaturas eletrônicas) |
| Licitações, Contratos e Compras (B.10) | 159 | Lei nº 14.133/2021 (PCA, art. 12, VII; PNCP, art. 174; gestão e fiscalização, arts. 117 e 140) |
| Monitoramento (B.11) | 12 | CF, arts. 74, I, e 165 (avaliação de metas e programas) |
| Emendas Parlamentares (B.12) | 23 | CF, arts. 166 e 166-A; Lei Orgânica e lei orçamentária municipais |
| Licenciamento Ambiental (B.13) | 14 | LC nº 140/2011, art. 9º; Lei nº 6.938/1981; CTN, arts. 77 e 78 |
| Licenciamento Urbano (B.14) | 16 | Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); CTN, arts. 77 e 78 |
| Licenciamento Sanitário (B.15) | 15 | Lei nº 8.080/1990, art. 18, IV, "b"; Lei nº 9.782/1999; CTN, arts. 77 e 78 |

| Seção do Anexo I do TR | Requisitos | Fundamento normativo da necessidade |
|---|---|---|
| Bem-estar Animal (B.16) | 8 | Lei nº 13.426/2017; Lei nº 9.605/1998, art. 32 |

3.2.2. A escolha dos módulos decorre, assim, do diagnóstico das necessidades das Secretarias participantes (ETP, itens 2 e 4 a 6), e não de catálogo comercial. Áreas que o Município não pretende contratar nesta oportunidade, como tributação, saúde e educação, foram deliberadamente excluídas do objeto.

### 3.3. Classificação dos requisitos

3.3.1. Os 770 requisitos estão classificados em Obrigatórios, Essenciais e Complementares (Anexo I do TR; TR, item 16.3.4). A distribuição por seção é a seguinte:

| Seção | Obrigatórios e Essenciais | Complementares | Total |
|---|---|---|---|
| Ambiente Geral da Plataforma (B.1) | 25 | 0 | 25 |
| Orçamentária e Financeira (B.2) | 83 | 26 | 109 |
| Recursos Humanos (B.3) | 67 | 36 | 103 |
| Patrimônio (B.4) | 41 | 51 | 92 |
| Almoxarifado (B.5) | 36 | 27 | 63 |
| Convênios (B.6) | 23 | 2 | 25 |
| Portal da Transparência (B.7) | 52 | 0 | 52 |
| Gestão à Vista (B.8) | 11 | 13 | 24 |
| Tramitação de Processos (B.9) | 24 | 6 | 30 |
| Licitações, Contratos e Compras (B.10) | 159 | 0 | 159 |
| Monitoramento (B.11) | 12 | 0 | 12 |

| Seção | Obrigatórios e Essenciais | Complementares | Total |
|---|---|---|---|
| Emendas Parlamentares (B.12) | 23 | 0 | 23 |
| Licenciamento Ambiental (B.13) | 10 | 4 | 14 |
| Licenciamento Urbano (B.14) | 11 | 5 | 16 |
| Licenciamento Sanitário (B.15) | 13 | 2 | 15 |
| Bem-estar Animal (B.16) | 8 | 0 | 8 |
| Total | 598 | 172 | 770 |

3.3.2. Os requisitos integralmente essenciais concentram-se nas seções vinculadas a obrigações legais de cumprimento imediato: transparência (LC nº 101/2000 e Lei nº 12.527/2011), contratações públicas (Lei nº 14.133/2021 e PNCP) e funcionalidades transversais. Nas seções de natureza mais gerencial, como Patrimônio e Gestão à Vista, a maior parte dos requisitos é complementar, implantável em até 180 dias. Essa distribuição reflete a criticidade normativa de cada área, e não o perfil de produto específico.

### 3.4. Nomenclatura

3.4.1. O TR declara que as denominações "Sistemas", "Módulos" e "Requisitos Funcionais" têm caráter ilustrativo, que é permitido o uso de nomenclaturas assemelhadas e que a estrutura apresentada é didática (itens 3.1.1 a 3.1.4). A regra é reproduzida para a Prova de Conceito, que não exige que a solução seja organizada da mesma forma que o TR (item 17.4.5). O TR não contém marca, nome comercial ou denominação proprietária.

3.4.2. **Conclusão técnica:** a arquitetura e a matriz funcional decorrem do conceito de ERP, das obrigações normativas do Município e do diagnóstico das Secretarias participantes, e foram revisadas em sucessivos ciclos de contraditório e controle.

## 4. Fontes, metodologia e levantamento de mercado

4.1. As fontes que subsidiaram a fase preparatória constam dos autos:

| Fonte | Registro |
|---|---|
| Normativas | ETP, item 2; TR, item 8.1; item 3.2 desta manifestação |
| Diagnóstico da demanda | ETP, itens 2 e 4 a 6 (necessidades, requisitos e cerca de 600 usuários internos); TR, item 2.7 (ambiente legado) |

| Fonte | Registro |
|---|---|
| Contratações similares | Cinco contratações públicas: Jaboatão dos Guararapes/PE (R$ 4.699.053,81), IPSEMG/MG (R$ 2.138.875,00), SAD/PE (R$ 3.149.640,00), TJPE (R$ 7.961.000,00) e Ipojuca/PE (R$ 2.900.000,00), com média de R$ 4.169.713,76 (ETP, item 8) |
| Propostas de fornecedores | Art. 5º, IV, da IN SEGES/ME nº 65/2021 (TR, item 7.2), com valores entre R$ 3.737.400,00 e R$ 4.300.000,00 (Mapa de Riscos, risco nº 1) |
| Revisão técnica externa | Consultoria especializada e recomendações da auditoria do TCE-PE (ETP, item 3) |

4.2. As contratações utilizadas como referência envolvem entes de naturezas distintas (Municípios, autarquia previdenciária estadual, Secretaria de Estado e Tribunal de Justiça), com escopos e portes diversos. A pluralidade de fontes e de propostas não é compatível com a hipótese de que o objeto tenha sido dimensionado a partir de um único produto.

4.3. O levantamento de mercado exigido pelo art. 18, § 1º, V, da Lei nº 14.133/2021 consta do ETP, que comparou as alternativas de solução e seus custos totais de propriedade:

| Alternativa analisada | Registro | Resultado |
|---|---|---|
| Manutenção do modelo manual ou fragmentado | ETP, item 7.1 | Afastada: retrabalho, inconsistência de dados e descumprimento do SIAFIC |
| Sistemas isolados e não integrados | ETP, itens 7.2 e 8.1 | Afastada: duplicidade de cadastros, custos de integração e responsabilidade difusa |
| Infraestrutura própria e desenvolvimento interno | ETP, item 8.1 | Afastada: custo de aquisição e sustentação e ausência de equipe própria |
| Plataforma integrada em modelo SaaS | ETP, itens 7.3 a 7.5 e 8.1 | Escolhida: menor custo total de propriedade e responsabilidade técnica única |

4.4. A análise de alternativas compara modelos de solução, como exige a lei, e não produtos de fornecedores determinados. A comparação "produto a produto" pleiteada pela impugnante não integra a metodologia de planejamento das contratações e, tecnicamente, tenderia a aproximar a especificação de produtos concretos, que é precisamente o efeito que a impugnante pretende evitar.

## 5. Comparação entre o objeto e o portfólio descrito pela impugnante

5.1. A Equipe de Planejamento comparou o escopo do objeto com o portfólio da plataforma Cidade360 e o contrato de Lavras do Sul/RS, conforme descritos na própria impugnação. Não foram examinados documentos comerciais da empresa, que não integram os autos:

| Área funcional | Portfólio descrito pela impugnante | Objeto do Edital |
|---|---|---|
| Quantidade de módulos | 24 | 15 itens de preço (16 seções funcionais) |
| Tributação, ISS Digital, NFS-e e Dívida Ativa | Presentes | Ausentes |
| Gestão da Saúde e da Educação | Presentes | Ausentes |
| Assistência Social | Presente | Ausente |
| Gestão de Frotas e aplicativo de mobilidade | Presentes | Ausentes |
| Meio ambiente | Presente | Presente (licenciamento ambiental) |
| Controle de Emendas Parlamentares | Não mencionado | Presente (23 requisitos) |
| Licenciamento urbano e sanitário | Não mencionados | Presentes (31 requisitos) |
| Bem-estar Animal | Não mencionado | Presente (8 requisitos) |

5.2. As coincidências apontadas (orçamento, contabilidade, recursos humanos, patrimônio, almoxarifado, compras, contratos, protocolo e transparência) correspondem ao núcleo obrigatório de qualquer ERP municipal, comum aos portfólios de todos os fornecedores do segmento. As diferenças, ao contrário, são específicas: quatro módulos do objeto, que somam 62 requisitos, não constam do portfólio descrito, e áreas relevantes do portfólio não integram o objeto.

5.3. A GOVERNANÇABRASIL S/A também impugnou o Edital, questionando a Prova de Conceito, a qualificação técnica e o modelo de remuneração. O fato não é, por si, prova de neutralidade, mas é coerente com a conclusão de que as especificações não foram moldadas à solução de fornecedor algum, inclusive a do atual prestador.

5.4. A Equipe de Planejamento comparou o objeto com os contratos anteriores indicados pela impugnante. A semelhança de objeto entre contratações sucessivas de sistema integrado de gestão decorre da continuidade da necessidade administrativa, e não da especificação de um produto. A regularidade jurídica dessas contratações não é objeto desta análise.

## 6. Mecanismos de ampliação da competição

6.1. Em resposta aos riscos nº 3 e nº 4 do Mapa de Riscos, o Edital e o TR adotam mecanismos que ampliam o universo de soluções aptas a participar:

| Mecanismo | Efeito sobre a competição | Referência |
|---|---|---|
| Prova de Conceito limitada aos 598 requisitos obrigatórios e essenciais | Os 172 complementares (22,3%) podem ser implantados em até 180 dias, prorrogáveis | Edital, item 10.27.4; TR, itens 16.3.4 e 27.4.1.1.1.2 |
| Prova de Conceito aplicada só ao provisoriamente vencedor, com metodologia binária e acompanhamento pelos demais licitantes | Avaliação objetiva e verificável | Edital, itens 10.29.11, 10.29.31 a 10.29.33 e 10.29.42 |
| Sistema próprio ou objeto de direito de venda, revenda ou locação | Admite revendedores e representantes | TR, item 4.8.1 |
| Softwares sublicenciados | Permite compor a solução com produtos de terceiros | TR, itens 3.2.18 e 3.2.19 |
| Qualificação técnica sem exigência de módulo específico e com somatório de atestados | Não exige experiência prévia com o escopo integral | Edital, itens 9.12.1 e 9.12.4 |
| Datacenter próprio ou terceirizado, comprovado após a assinatura do contrato | Não exige infraestrutura própria nem custo prévio à participação | TR, itens 4.9.1.2 e 4.11.7 |
| Nomenclatura ilustrativa | Não exige organização idêntica à do TR | TR, itens 3.1.1 a 3.1.4 e 17.4.5 |

6.2. Um objeto construído a partir de produto específico tenderia a exigir a totalidade dos requisitos na Prova de Conceito, atestados dos módulos mais específicos, desenvolvimento próprio e infraestrutura própria. O Edital adota a solução oposta em cada um desses pontos.

## 7. Neutralidade dos requisitos tecnológicos

7.1. A impugnante indica "arquitetura", "requisitos de segurança" e "modelo de atualização" como elementos a confrontar, sem apontar requisito específico. Os requisitos tecnológicos do TR são orientados a resultado e neutros quanto a fornecedor:

| Aspecto | Exigência do TR | Neutralidade |
|---|---|---|
| Tecnologia de desenvolvimento | Nenhuma linguagem, framework ou banco de dados é exigido | Qualquer tecnologia de mercado |
| Acesso | Navegador de mercado, sem instalação de programa (itens 4.3.1 a 4.3.4) | Padrão aberto, previsto desde o ETP (item 5.1) |
| Infraestrutura | Datacenter próprio ou terceirizado, localizado no Brasil (itens 4.11.7 e 4.11.9) | Qualquer provedor que atenda aos controles |
| Certificação | Tier III ou demonstração de atendimento aos mesmos controles (item 4.9.1.1) | Admite comprovação alternativa |
| Segurança | Criptografia, autenticação multifator para perfis administrativos, trilha de auditoria, backup e recuperação | Boas práticas de mercado e LGPD (arts. 46 a 49) |
| Disponibilidade e atualização | Disponibilidade de 99,5% e atualização normativa contínua no modelo SaaS | Nível de serviço usual em contratações SaaS |
| Reversibilidade | Entrega de dados, layouts e dicionário de dados na mudança de prestadora (itens 30.1, 30.7 e 30.8) | Mitiga a dependência de qualquer fornecedor |

7.2. Nenhum desses requisitos pressupõe tecnologia proprietária ou é atendido por um único fornecedor. As cláusulas de reversibilidade, inclusive, operam contra a perpetuação de qualquer fornecedor, inclusive o atual.

## 8. Conclusão e recomendações

8.1. Sob o aspecto técnico, a equipe de planejamento conclui que:

1. a arquitetura do objeto corresponde ao conceito de ERP e a matriz funcional decorre das competências e obrigações normativas do Município, e não de catálogo comercial;

2. os artefatos foram revisados em sucessivos ciclos de impugnação, consultoria especializada e auditoria do TCE-PE, o que afasta a hipótese de reprodução de documento de origem única;

3. a estimativa e o levantamento de mercado utilizaram contratações de cinco entes distintos e propostas de fornecedores, e o ETP comparou as alternativas de solução e seus custos totais de propriedade;

4. o objeto diverge substancialmente do portfólio descrito pela impugnante, inclusive com quatro módulos ausentes desse portfólio;

5. o Edital e o TR adotam mecanismos que ampliam a competição, e os requisitos tecnológicos são neutros quanto a fornecedor;

6. a impugnante não indicou requisito restritivo, e a Equipe de planejamento não identificou especificação que demande revisão.

8.2. Recomenda-se ao Pregoeiro manter o Edital e o Termo de Referência quanto aos pontos impugnados, sem alterações. A Equipe de planejamento registra que permanecem válidos os esclarecimentos já recomendados nas manifestações relativas às impugnações de DIGITUS SOLUTIONS LTDA. e GOVERNANÇABRASIL S/A.

8.3. Os documentos mencionados nesta manifestação (ETP, Mapa de Riscos, TR e pesquisa de preços) integram os autos e podem ser franqueados à vista da impugnante e de qualquer interessado.

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.

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 **0137988** e o código CRC **E8520E91**.

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

**Referência:** Processo nº 14001110000478.000002/2026-97 SEI nº 0137988