SECRETARIA DA FAZENDA

Secretaria de Gestão de Pessoas e Administração – SGPA

Secretaria de Planejamento Estratégico e Gestão Participativa – SPGP

Secretaria da Fazenda – SEFAZ

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, a regularidade jurídica de

contratações anteriores ou a imputação de responsabilidades, matérias reservadas ao Pregoeiro, à Procuradoria-Geral do Município e aos órgãos de controle.

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
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
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
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)
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.

Olinda/PE, 9 de novembro de 2026.

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

Equipe responsável pelo Estudo Técnico Preliminar

_____

EBE GROESCHEL DE GUSMÃO

Matrícula nº 27.295-7 – Responsável Técnico

_____

NEUSA ASSIS VIEIRA

Matrícula nº 69.983-9 – Responsável Técnico

_____

AÉCIO LUIZ DA GRANJA DOS SANTOS

Matrícula nº 71.672-3 – Responsável Técnico

Documento assinado eletronicamente por **Flávia Caetano Ventura**, em 09/11/2026, às 16:43, 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 11/11/2026, às 09:21, conforme horário oficial de Olinda, com fundamento no Decreto nº 063, de 22 de julho de 2026.

Documento assinado eletronicamente por **Neusa Vieira registrado(a) civilmente como Neusa Assis Vieira**, em 11/11/2026, às 09:36, conforme horário oficial de Olinda, com fundamento no Decreto nº 063, de 22 de julho de 2026.

Documento assinado eletronicamente por **Ebe Groeschel de Gusmão**, em 11/11/2026, às 09:59, conforme horário oficial de Olinda, com fundamento no Decreto nº 063, de 22 de julho de 2026.

Documento assinado eletronicamente por **Aécio Luiz da Granja dos Santos**, em 11/11/2026, às 10:55, conforme horário oficial de Olinda, com fundamento no Decreto nº 063, de 22 de julho de 2026.

Documento assinado eletronicamente por **Emmanuel Pereira de Siqueira Leite**, em 11/11/2026, às 13:03, 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 **0113711** e o código CRC **ED3FC73F**.