



Giuliano Candellero Picchi

Advogado

OAB/SP 166.536

ILUSTRÍSSIMO SENHOR AGENTE DE CONTRATAÇÃO/PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE  
PIRAÍ/RJ - Sr. Gabriel Ribeiro Figueiredo.

Processo administrativo SEI PIR nº-020206/000710/2025  
Pregão eletrônico nº 022/2026

### IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº022/2026

**GIULIANO CANDELLERO PICCHI**, brasileiro, advogado, inscrito na OAB/SP sob o nº 166.536 com endereço na Av. Nove de julho, 3229, cj. 1401, Jardim Paulistano, CEP 01407-000, vem, respeitosamente, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** de pregão eletrônico nº 022/2026 com fundamento na Lei nº 14.133/2021, na jurisprudência do Egrégio TCE-RJ e orientações do TCU, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

#### I- DA TEMPESTIVIDADE

Tempestiva a respectiva impugnação, eis que apresentada em conformidade com a Lei 14133/2021, artigo 164, *caput* e em consonância com o disposto no item 26 do instrumento convocatório do indigitado certame.

#### II- EDITAL INCOMPLETO

 (11) 2364-8755  (11) 97562-6660  [picchiassessoria@gmail.com](mailto:picchiassessoria@gmail.com)

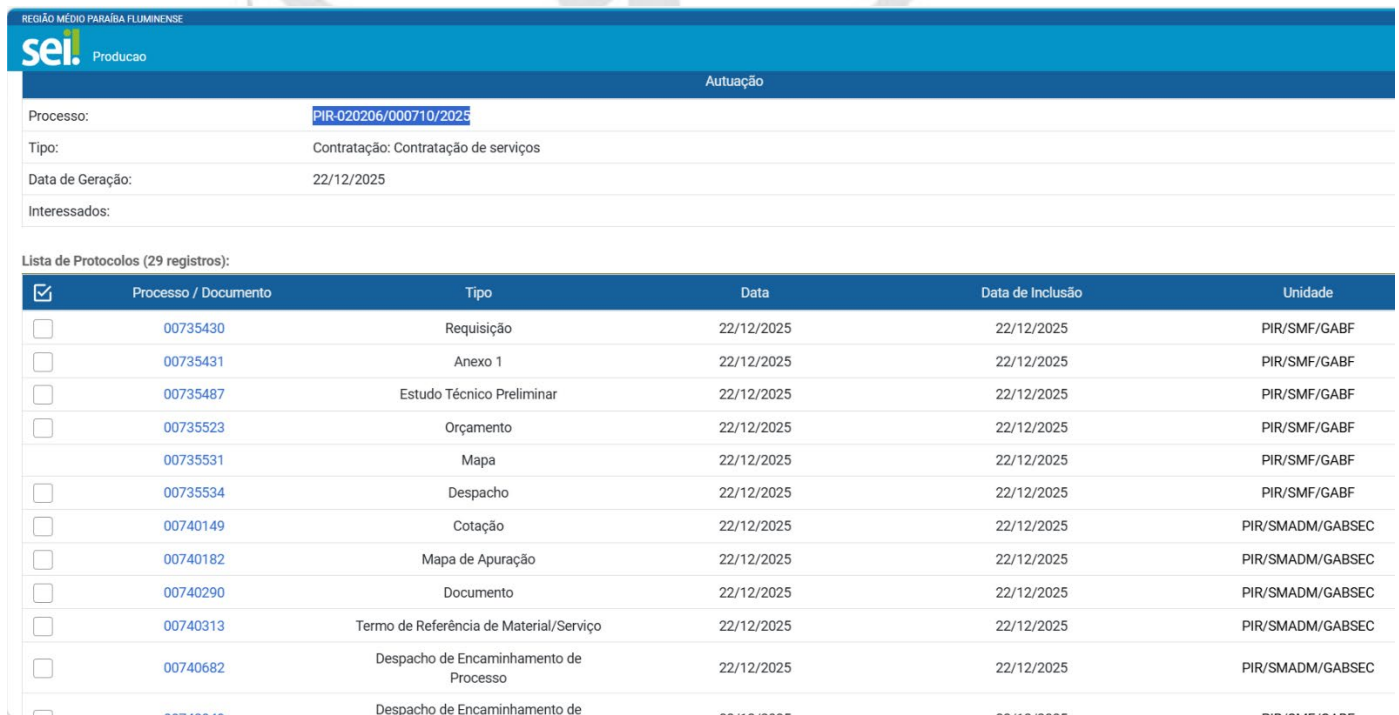
 Av. Nove de julho, nº3229, conjunto 1401, Jardim Paulistano, CEP 01407-000

Conforme se verifica do processo nº PIR-020206/000710/2025, a Administração Municipal deixou de anexar ao instrumento convocatório anexos de fundamental importância, essenciais a compreensão do objeto e à formulação da proposta comercial, deixando de observando disposição direta sumulada pela Corte de Contas Estadual.

Nesse sentido o TCE/RJ fixou o entendimento por meio do Acórdão nº [7060/2025](#), pacificando o assunto por meio da *Sumula 24/2025*:

**“Sumula 24/2025:** Os editais de licitação devem ser disponibilizados na integralidade (com todos os anexos), no sítio oficial da rede mundial de computadores (internet), sem exigência de cadastro prévio ou identificação do interessado para obtenção do instrumento convocatório.”

Sobre o processo e sua composição na plataforma SEI, anexa-se a imagem abaixo:



REGIÃO MÉDIO PARAÍBA FLUMINENSE  
sei. Produção  
Autuação

Processo: [PIR-020206/000710/2025](#)  
Tipo: Contratação: Contratação de serviços  
Data de Geração: 22/12/2025  
Interessados:

Lista de Protocolos (29 registros):

<input checked="" type="checkbox"/>	Processo / Documento	Tipo	Data	Data de Inclusão	Unidade
<input type="checkbox"/>	00735430	Requisição	22/12/2025	22/12/2025	PIR/SMF/GABF
<input type="checkbox"/>	00735431	Anexo 1	22/12/2025	22/12/2025	PIR/SMF/GABF
<input type="checkbox"/>	00735487	Estudo Técnico Preliminar	22/12/2025	22/12/2025	PIR/SMF/GABF
<input type="checkbox"/>	00735523	Orçamento	22/12/2025	22/12/2025	PIR/SMF/GABF
<input type="checkbox"/>	00735531	Mapa	22/12/2025	22/12/2025	PIR/SMF/GABF
<input type="checkbox"/>	00735534	Despacho	22/12/2025	22/12/2025	PIR/SMF/GABF
<input type="checkbox"/>	00740149	Cotação	22/12/2025	22/12/2025	PIR/SMADM/GABSEC
<input type="checkbox"/>	00740182	Mapa de Apuração	22/12/2025	22/12/2025	PIR/SMADM/GABSEC
<input type="checkbox"/>	00740290	Documento	22/12/2025	22/12/2025	PIR/SMADM/GABSEC
<input type="checkbox"/>	00740313	Termo de Referência de Material/Serviço	22/12/2025	22/12/2025	PIR/SMADM/GABSEC
<input type="checkbox"/>	00740682	Despacho de Encaminhamento de Processo	22/12/2025	22/12/2025	PIR/SMADM/GABSEC
<input type="checkbox"/>	00740682	Despacho de Encaminhamento de	22/12/2025	22/12/2025	PIR/SMADM/GABSEC

 (11) 2364-8755  (11) 97562-6660  [picchiassessoria@gmail.com](mailto:picchiassessoria@gmail.com)

 Av. Nove de julho, nº3229, conjunto 1401, Jardim Paulistano, CEP 01407-000

Disso verifica-se que o edital carece de inúmeros anexos, de extrema relevância, para que os participantes possam de forma isonômica, formular suas propostas e ter pleno conhecimento do projeto em sua integralidade, caracterizando, dentre outras ilegalidades, vedação ao acesso a ampla participação.

Impõe-se, pois, como medida preliminar a privilegiar o conhecimento do objeto licitado, o franqueamento ao edital e seus anexos de forma integral, por todos os participantes.

### **2.1 Estudo técnico preliminar – prestação de serviços de levantamento aerofotogramétrico**

No item 3.2. determina-se que o projeto deve assegurar a modernização da base cartográfica através da obtenção e processamento de imagens georreferenciadas e autorretificadas de alta precisão.

Para garantir uma **atualização cadastral eficiente**, utilizando tecnologias de ponta, como sensoriamento remoto por satélite e levantamento aerofotogramétrico, além de garantir a integração fluída com todos os sistemas de gestão municipal já existentes, DEIXOU DE ESPECIFICAR O EDITAL:

A) SE A ATUALIZAÇÃO SERÁ REALIZADA POR AERONAVES OU DRONES?

- **Aeronaves Tripuladas:** Tradicionalmente, aeronaves de pequeno e médio porte são utilizadas para capturar imagens aéreas em várias altitudes. Essas aeronaves estão equipadas com câmeras de alta resolução e podem voar em altitudes adaptadas para obter a cobertura desejada.

- **Drones:** O uso de drones se tornou extremamente popular na última década. Drones são versáteis, baratos e podem voar em altitudes baixas, capturando detalhes que podem ser perdidos por aeronaves a altas altitudes. Além disso, eles podem ser programados para voar em padrões específicos para otimizar a captura de imagens.

B) COMO SERÁ REALIZADA?

- fazer o reconhecimento da área e sua delimitação;
- indicar o perímetro de interesse;
- determinar o local de lançamento e de pouso;
- escolher o [modelo de câmera](#) que será utilizado;
- obter os dados meteorológicos necessários;
- determinar a altitude, a velocidade de voo e o grau de sobreposição das imagens e;
- fazer o plano de voo propriamente dito.

C) QUAIS NORMAS DEVEM SER UTILIZADAS?

No “TR” (Termo de Referência) inexistem exigências normativas para utilização do espaço aéreo nacional, assim como qualquer regularização dos equipamentos a serem utilizados na prestação dos serviços.

Acerca disso, advirta-se, é obrigatória a autorização do Ministério da Defesa para realização do **aerolevamento** que, para bem esclarecer e registrar, é o conjunto das operações aéreas e/ou espaciais de medição, computação e registro de dados do terreno com o emprego de sensores e/ou equipamentos adequados, bem como a interpretação ou tradução dos dados levantados. O aerolevamento constitui-se de uma fase aeroespacial, de captação e registro de dados da parte terrestre, aérea ou marítima do território nacional, e de uma fase decorrente de tratamento dos dados registrados, ausente a aplicação da legislação “lei geral de proteção de dados” (LGPD) no que tange ao armazenamento, tratamento com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade de dados.

A atividade de aerolevanteamento é regulada pelo Decreto-Lei nº 1.177/1971, Decreto nº 2.278/1997 e Portaria nº 3.726/2020 do Ministério da Defesa (MD). Para a realização do aerolevanteamento é necessário, portanto, estar autorizado pelo MD, por meio de uma Autorização de Voo do Ministério da Defesa (AVOMD), A QUAL NÃO CONSTA DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.

### III- FALHA NA FUNDAMENTAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

O preâmbulo da contratação cita como norma subsidiária a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022, sendo esta uma instrução normativa destinada para a contratação da Administração Pública Federal, suas Autarquias ou Fundações.

**“INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 73, DE 30 DE SETEMBRO DE 2022**

*Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.”*

Conforme fundamentação do termo de referência constante no processo nº PIR-020206/000710/2025, a despesa correrá pela dotação orçamentaria da Secretaria Municipal da Fazenda, sem informação constante de recebimento de repasse de dotação do Governo Federal, portanto, incoerente a utilização da IN SEGES/ME nº 73/2022.

*“11. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: A despesa com a execução do objeto deste termo de referência correrá pela dotação orçamentária da Secretaria Municipal de Fazenda, devendo constar na ação orçamentária específica*

cartográfica e topográfica para 11.1. A despesa com a execução do objeto deste termo de referência correrá pela dotação orçamentária da Secretaria Municipal de Fazenda, devendo constar na ação orçamentária específica destinada à contratação de serviços especializados implantação de um Sistema de Informação Geográfica (SIG), vinculada à gestão territorial e incremento da arrecadação tributária por meio da atualização do cadastro imobiliário.”

Portanto, inapropriada a utilização subsidiária da Instrução Normativa supracitada, burlando de forma explícita e injustificada o Princípio da Legalidade entabulado no artigo 5º da Lei nº14.133/2021.

### **3.1. confusão entre modalidade pregão eletrônico e hipóteses de dispensa eletrônica (art. 75)**

Além da inconsistência técnica sobre o objeto a ser contratado, o edital revela inadequação no enquadramento da própria modalidade de contratação.

Ao eleger formalmente o Pregão Eletrônico como a modalidade licitatória, estrutura o “Preâmbulo” no item 1.1, mas conflita com o item 6.1 do edital, fazendo referência a “dispensa eletrônica”, modalidade de contratação direta por dispensa (art. 75 da Lei nº 14.133/2021), conforme transcrição abaixo:

## 6. DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO

- 6.1. Somente poderão participar desta dispensa eletrônica as empresas que estejam legalmente estabelecidas e explorem ramo de atividade compatível com o objeto desta licitação, devendo tal fato ser oportunamente comprovado mediante exame dos atos constitutivos da empresa;

A falta de clareza e definições objetivas no instrumento convocatório comprometem a disputa licitatória, não podendo avançar regramentos com esses tipos de incongruências.

### **3.2. Da fundamentação do tipo de contratação**

A contratação pretendida reveste-se de fortes componentes intelectuais e técnicos especializados, contudo há flagrante INDEFINIÇÃO E LACUNAS DO OBJETO PRETENDIDO, o que inviabiliza a elaboração de propostas e, por certo, o julgamento objetivo delas, comprometendo o princípio da eficiência.

Tal cenário revela contradição lógica, ou seja, ou o objeto é **comum e padronizado** (cabível em pregão) ou é **técnico-especializado e não padronizado** (o que afasta o pregão e exige outro enquadramento jurídico) de maneira que afronta fortemente o artigo 6º da lei de licitações e contratos administrativos, mais precisamente os incisos XIV e XXI.

A manutenção dessas falhas macula o certame de ilegalidade, eis que viola:

- a. o princípio do julgamento objetivo;
- b. o princípio da eficiência;
- c. o dever de planejamento;
- d. a correta escolha da modalidade de contratação.

### **3.3. DA INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO**

 (11) 2364-8755  (11) 97562-6660  [picchiassessoria@gmail.com](mailto:picchiassessoria@gmail.com)

 Av. Nove de julho, nº 3229, conjunto 1401, Jardim Paulistano, CEP 01407-000

## **A — Da Natureza do Objeto**

O objeto licitado compreende serviços técnicos especializados de engenharia cartográfica, geodésia, fotogrametria, sensoriamento remoto e tecnologia da informação de alta complexidade, cujos padrões de desempenho e qualidade não podem ser objetivamente definidos por especificações usuais de mercado, especialmente no que tange ao levantamento aerofotogramétrico com GSD de 10 cm (Item 05, R\$ 439.110,00 — 32,4% do valor total) e ao imageamento orbital (Item 06, R\$ 107.856,10), que juntos representam 40,3% do valor global estimado.

## **B — Da Incompatibilidade com o Conceito de Serviço Comum**

Nos termos do art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021, somente são passíveis de licitação na modalidade pregão os bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por especificações usuais de mercado. O levantamento aerofotogramétrico, por sua natureza, exige avaliação técnica qualitativa das propostas — metodologia de voo, equipamentos, pontos de controle, processamento fotogramétrico e precisão altimétrica — incompatível com o critério exclusivo de julgamento pelo menor preço adotado no pregão.

A adoção do pregão eletrônico para o objeto do certame em análise constitui vício de legalidade de natureza grave, uma vez que:

1. O objeto não atende ao conceito legal de serviço comum (art. 6º, XIII, Lei nº 14.133/2021);
2. O levantamento aerofotogramétrico, que representa 32,4% do valor, é inequivocamente serviço de engenharia de alta especialização, conforme jurisprudência consolidada do TCU;

3. O julgamento exclusivo pelo menor preço é insuficiente para garantir a qualidade técnica do resultado, especialmente na base cartográfica que fundamentará o IPTU municipal;
4. O art. 36, §1º, da Lei nº 14.133/2021 torna obrigatório o critério técnica e preço para essa categoria de serviços;
5. A modalidade correta é a concorrência, e não o pregão.

A manutenção do certame na modalidade pregão representa risco concreto de contratação de empresa tecnicamente inapta, com potencial de gerar dano ao erário e comprometer o objetivo central da contratação, que é modernizar a gestão tributária e territorial do Município de Pirai/RJ.

#### **IV- DAS CONTRADIÇÕES TÉCNICAS E ERROS DE MODELAGEM: CONFUSÃO ENTRE “SAAS”, LICENCIAMENTO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**

O edital incorre em grave incoerência técnica e jurídica ao tratar de forma indistinta modelos distintos de solução tecnológica (SaaS, licenciamento de software e prestação de serviços). Trata-se de falha estrutural que compromete a legalidade do certame como um todo.

O edital mistura inapropriadamente conceitos incompatíveis ao utilizar linguagem típica de software como serviço (SaaS) e simultaneamente prevê elementos próprios de licenciamento tradicional, cessão de direito de uso (CDU), citando inclusive “códigos fontes” como condição obrigatória para a execução da prestação de serviços de HELP DESK, SUPORTE E MANUTENÇÃO, exigências incoerentes entre si.

Tal inconsistência gera:

- a. indefinição sobre a natureza do objeto;
- b. insegurança quanto ao regime de execução;
- c. impossibilidade de formulação adequada de propostas.

 (11) 2364-8755  (11) 97562-6660  [picchiassessoria@gmail.com](mailto:picchiassessoria@gmail.com)

 Av. Nove de julho, nº3229, conjunto 1401, Jardim Paulistano, CEP 01407-000

Nos termos da Lei nº 14.133/2021 e do entendimento jurisprudencial, o objeto deve ser claro, preciso e tecnicamente coerente, o que não se verifica no termo de referência supracitado.

A REDAÇÃO DOS EDITAIS DEVE SER CLARA E OBJETIVA DE FORMA A EVITAR ERROS OU CONTRADIÇÕES QUE DIFICULTEM SEU ENTENDIMENTO OU LEVEM A INTERPRETAÇÕES EQUIVOCADAS.

ACÓRDÃO 1332/2006-PLENÁRIO | RELATOR: WALTON ALENCAR RODRIGUES

ÁREA: LICITAÇÃO | TEMA: EDITAL DE LICITAÇÃO | SUBTEMA: FORMALIZAÇÃO

OUTROS INDEXADORES: OBJETIVIDADE, CONTEÚDO, CLAREZA

#### **4.1. Confusão entre SaaS, licenciamento de software e prestação de serviço técnico especializado**

Nos três tipos previstos de contratação, ainda que gerando confusão terminológica e incoerência sobre o objeto a ser contratado, o Termo de Referência gera insegurança quanto ao regime de execução e impossibilidade de formulação adequada de propostas e, ainda, afronta o princípio da vinculação do edital que assim preconiza:

*“Este princípio determina que os termos previstos no edital, considerado pela doutrina como uma “lei interna” do certame, vinculem tanto a Administração Pública quanto as empresas interessadas em participar da licitação. É a partir dele que se asseguram a isonomia, a segurança jurídica e a transparência, garantindo que o procedimento siga parâmetros claros e objetivos para todos os concorrentes.”*

##### **4.1.1. Capacidade técnica e operacional**

 (11) 2364-8755  (11) 97562-6660  [picchiassessoria@gmail.com](mailto:picchiassessoria@gmail.com)

 Av. Nove de julho, nº3229, conjunto 1401, Jardim Paulistano, CEP 01407-000

Nos termos da Lei nº 14.133/2021 o edital não deve realizar exigências que impactem na ampla concorrência do certame, o que não se verifica no termo de referência anexo ao instrumento convocatório em comento.

*“Súmula nº 21/2024 do TCE-RJ: O edital de licitação não deve exigir carta de credenciamento do fabricante como critério de habilitação, sendo viável, em situações excepcionais e cabalmente justificadas no processo licitatório, a exigência de credenciamento pelo fabricante como requisito técnico obrigatório, a ser demonstrado pelo licitante vencedor, respeitando-se as particularidades do mercado.*

mesmo contexto verifica-se a exigência indevida da carta de autorização no item 5.6 do Termo de Referência e não se verifica a exigência do registro do Software, supostamente em contratação, perante ao INPI (Instituto Nacional da Propriedade Intelectual), burlando de forma direta a Lei n.º 9.609/98, conhecida como Lei do Software e gerando insegurança jurídica na contratação da licença (se for este o caso).

#### **4.1.1.1. Da ausência de exigência de comprovação de titularidade/licenciamento de software (inpi)**

Outro ponto crítico é a inexistência de exigência de comprovação de titularidade, licença ou registro do software junto ao INPI.

Nos termos da Lei de Software (Lei nº 9.609/98) e das boas práticas de governança pública:

- a. a Administração deve assegurar que o sistema utilizado seja regular;

 (11) 2364-8755  (11) 97562-6660  [picchiassessoria@gmail.com](mailto:picchiassessoria@gmail.com)

 Av. Nove de julho, nº 3229, conjunto 1401, Jardim Paulistano, CEP 01407-000

- b. deve haver garantia de uso legítimo;
- c. deve-se evitar risco de uso de software não licenciado ou sem respaldo jurídico.

A ausência dessa exigência expõe o Município a risco jurídico (inclusive violação de propriedade intelectual), compromete a continuidade do serviço, inviabiliza auditoria técnica adequada e ainda submete a perda de dados, dentre outros riscos.

#### **4.2. Atestados**

A contratação em referência faz exigência nos itens (4.2.2 e 4.2.3) do “TR” de atestados para aferição de qualificação técnica, porém não fixa as parcelas de maior relevância e valor significativo, diferindo do entendimento pacificado pelo órgão de fiscalização Estadual, estampado na Súmula colacionadas abaixo:

*“**Sumula 13/2023:** Nos editais de licitação, caso haja exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional por meio de certificado no qual conste referência a quantitativos mínimos, tal exigência deve ser limitada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado e não pode ser superior a 50% do quantitativo pretendido, salvo justificativa específica e tecnicamente fundamentada.”*

*“**Sumula 10/2022:** Não deve ser exigido vínculo empregatício preexistente entre o profissional e a empresa licitante para fins de comprovação de qualificação técnico-profissional. O edital deve permitir qualquer meio apto a comprovar que, quando da contratação, a empresa licitante possuirá equipe técnica qualificada e disponível*

para a execução do objeto licitatório, a exemplo de apresentação de declaração de compromisso de disponibilidade.”

Ou seja, mais uma vez o “TR” faz uma grande confusão se os serviços são “técnicos especializados” ou “serviços comuns” utilizando fundamentação legal incorreta “art. 6º, XIII, da Lei n. 14.133/2021” causando colisão entre os itens 1 e 1.1 do instrumento mencionado e ainda afrontando as súmulas do TCE/RJ.

A confusão identificada gera consequências graves, tais como:

- a. propostas incomparáveis;
- b. margem para discricionariedade indevida na seleção;
- c. risco concreto de direcionamento;
- d. inviabilidade de fiscalização contratual.

Trata-se de vício que atinge o núcleo do certame, que impede seu prosseguimento, configurando violação ao princípio do julgamento objetivo e ao princípio da isonomia entre os licitantes.

## **V- RISCO DE TERCEIRIZAÇÃO IRREGULAR DO OBJETO**

O edital trata de forma inadequada da subcontratação, somando mais essa irregularidade que não admite o prosseguimento do certame da forma como se apresenta.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a subcontratação deve ser expressamente disciplinada, deve haver definição clara dos limites, deve-se exigir demonstração da capacidade técnica de execução do objeto pela subcontratada, enfim, há

requisitos necessários a serem fixados quando permitida a subcontratação, mas nenhum deles consta do instrumento impugnado.

A ausência de especificações objetivas e detalhadas acerca dessa disciplina permite a execução indireta integral do objeto por terceiros, fragiliza a fiscalização contratual e compromete a responsabilização futura.

Para serviços de alta complexidade técnica, como o ora licitado, tal omissão abre margem para intermediação indevida, prática reiteradamente combatida pelos órgãos de controle.

No edital em tela, o item 1.2 do “TR” contém uma tabela com os produtos e serviços separados em itens contendo, inclusive, as precificações. Dentre eles, constam no mesmo item 03 -(hospedagem, suporte, help desk e manutenção) e apenas para o serviço de hospedagem está permitida a subcontratação, entretanto, este está com outros serviços essenciais atrelados ao “software” tal qual a manutenção e suporte, impactando a subcontratado da hospedagem permitida e, da mesma forma, impactado os serviços que vedam a subcontratação e que constam no mesmo item da tabela abaixo.

ques usuais de mercado.

#### 1.2. ESPECIFICAÇÃO E QUANTIDADE:

ITEM	UND.	QUANT.	DESCRIÇÃO	PREÇO U-NIT.	PREÇO TOTAL
01	serviço	01	Levantamento, diagnóstico e digitalização do banco de dados;	R\$120.000,00	R\$120.000,00
02	meses	12	Licenciamento de software SIG em ambiente Web (SaaS);	R\$12.000,00	R\$144.000,00
03	meses	12	Hospedagem, suporte, help desk e manutenção;	R\$9.000,00	R\$108.000,00
04	hora	800	Desenvolvimento incremental sob demanda;	R\$ 320,00	R\$256.000,00
05	Km <sup>2</sup>	35,70	Levantamento aerofotogramétrico (res. 10 cm)	R\$12.300,00	R\$439.110,00
06	Km <sup>2</sup>	490,255	Imageamento orbital (res. 50 cm)	R\$220,00	R\$107.856,10
07	Unid.	15.000	Geocodificação e atualização do Mapa Digital Urbano	R\$9,40	R\$141.000,00
08	Unid.	200	Boletins de Informação Cadastral in loco	R\$85,00	R\$17.000,00
09	Unid.	02	Capacitação de usuários	R\$12.000,00	R\$24.000,00
<b>VALOR TOTAL=</b>				<b>R\$ 1.356.966,10</b>	

Sendo os itens 05 e 06 serviços indispensáveis a exatidão na consecução dos serviços, pois é com base nesses dados capturados que o sistema será alimentado, podendo atingir diretamente o contribuinte, o fisco e a receita do município,

 (11) 2364-8755
  (11) 97562-6660
  [pichiaassessoria@gmail.com](mailto:pichiaassessoria@gmail.com)

 Av. Nove de julho, nº3229, conjunto 1401, Jardim Paulistano, CEP 01407-000

devendo ser proibida a subcontratação, nos termos do art. 122, §1º, da Lei 14.133/2021, combinado com o Acórdão 063857/2024-PLEN do TCE-RJ.

Durante o planejamento da contratação, a Administração deve avaliar a possibilidade de subcontratação parcial do objeto, considerando práticas usuais adotadas no mercado e o interesse público. A subcontratação será necessária, por exemplo, quando a execução integral do objeto por parte do contratado não se mostrar técnica e/ou economicamente viável.

Estando autorizada a subcontratação, a Administração deve avaliar se o subcontratado atende aos requisitos de qualificação técnica necessários para a execução do objeto. Para tanto, o contratado deve apresentar documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e anexada ao processo correspondente, omissa no edital em tela.

Nesse caso, o edital deverá esclarecer as hipóteses em que a subcontratação não é aplicável e não poderá exigir a subcontratação de itens ou parcelas determinadas ou de empresas específicas. Além disso, é proibida a subcontratação:

- a. completa ou da parcela principal da contratação,
- b. das parcelas de maior relevância técnica.

Com base no todo exposto, é ilegal a permissão da subcontratação dos itens de maior relevância pelo edital ora impugnado.

## VI- PROVA DE CONCEITO (POC)

No item 5.39.1 do “TR”, a Administração licitante deixa inúmeras lacunas na disposição da prova de conceito, eis que ausentes os locais, endereço, forma de convocação do licitante provisoriamente declarado vencedor para a realização, em total desconformidade com a Súmula nº16/2023 do TCE/RJ:

 (11) 2364-8755  (11) 97562-6660  [picchiassessoria@gmail.com](mailto:picchiassessoria@gmail.com)

 Av. Nove de julho, nº3229, conjunto 1401, Jardim Paulistano, CEP 01407-000

O edital que requeira prova de conceito ou apresentação de amostras deve: (i) restringir esse procedimento ao licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar; (ii) conter roteiro de avaliação, detalhando todas as condições em que o procedimento será executado, com a devida especificação dos critérios objetivos para apresentação e avaliação; (iii) fixar prazo adequado para entrega da amostra pelo licitante; (iv) estabelecer a forma de divulgação, a todos os licitantes, do período e do local da realização do procedimento e do resultado de cada avaliação; e (v) definir a possibilidade e a forma de participação dos interessados, inclusive dos demais licitantes, no acompanhamento do procedimento.

## VII- CONTRADIÇÕES E OMISSÕES GERAIS:

Itens do termo de referência que necessitam de esclarecimentos, definições, complementos e especificações:

5.7. utilização dos dados em outros sistemas que façam uso de softwares livres, sendo vedada qualquer limitação contratual ou tecnológica que impeça, restrinja ou onere indevidamente essa interoperabilidade. (qual sistema? Qual software livre?)

5.13 O sistema deverá ser capaz de acessar dados legados de outros sistemas (qual sistema?)

5.15. O Sistema de Informação Web a ser fornecido deverá permitir a integração com o sistema tributário legado do município. (qual sistema?)

5.17. A forma de acesso será feita por meio de um servidor web que deverá, obrigatoriamente, utilizar uma conexão segura criptografada com protocolo SSL/TLS. (o SSL foi descontinuado - Qual o grau de segurança do Data Center a ser utilizado?)

5.29.2. A empresa CONTRATADA deverá garantir a manutenção evolutiva intermédio de novas versões, visando atualizações tecnológicas e adequações à legislação federal enquanto perdurar a vigência do contrato. O que permitiria gerir informações do plano diretor, zoneamento urbano e demais informações geográficas relacionadas ao IPTU, ITBI, ISS e Taxas Municipais, de forma integrada e em tempo real com sistemas financeiros/tributário do município.)

## VIII- DA IMPOSSIBILIDADE DE FORMULAÇÃO DE PROPOSTA ADEQUADA POR AUSÊNCIA DE DESCRITIVO TÉCNICO COMPLETO DOS ITENS – NULIDADE DO ORÇAMENTO ESTIMADO

Além dos vícios já demonstrados nos tópicos anteriores, cumpre apontar que o Termo de Referência (Anexo I do Edital) padece de vício estrutural insanável: a ausência de descritivo técnico suficiente e detalhado para cada um dos 9 (nove) itens que compõem a planilha de especificação e quantidade (item 1.2 do TR), o que torna impossível a formulação de propostas comerciais adequadas e comparáveis entre si, comprometendo a isonomia, o julgamento objetivo e a própria validade do orçamento estimado.

### **8.1. Da ausência de especificações mínimas por item da planilha**

A análise da planilha constante do item 1.2 do Termo de Referência revela que os itens ali elencados são descritos de forma genérica e insuficiente, sem que o TR apresente, para cada um deles, as especificações técnicas mínimas necessárias à correta precificação do objeto. Senão, vejamos:

- Item 01 – Levantamento, diagnóstico e digitalização do banco de dados (R\$ 120.000,00): O TR limita-se a descrever genericamente as etapas do serviço (itens 5.1.1 a 5.1.7), porém

 (11) 2364-8755  (11) 97562-6660  [picchiassessoria@gmail.com](mailto:picchiassessoria@gmail.com)

 Av. Nove de julho, nº3229, conjunto 1401, Jardim Paulistano, CEP 01407-000

não específica: o volume estimado de dados analógicos a digitalizar (quantidade de mapas, plantas, fichas cadastrais); o formato de saída esperado; os padrões de qualidade e validação; o prazo específico de execução desta etapa; e os critérios objetivos de aceite. Sem essas informações, qualquer precificação é meramente especulativa.

- Item 03 – Hospedagem, suporte, help desk e manutenção (R\$ 9.000,00/mês): Este item agrupa quatro serviços de naturezas distintas em uma única linha orçamentária, sem discriminar: os requisitos mínimos de infraestrutura do datacenter (tier de classificação, disponibilidade garantida em SLA, localização geográfica); as métricas de dimensionamento (capacidade de armazenamento, banda, processamento); a quantidade estimada de chamados para help desk; e o escopo preciso das atividades de manutenção. Conforme já apontado nos tópicos anteriores, esta aglutinação configura a prática da contratação "guarda-chuva", vedada pelo TCE-RJ (Acórdão nº 011079/2025-PLENV).
- Item 04 – Desenvolvimento incremental sob demanda – 800 horas (R\$ 320,00/hora): O TR não define: o escopo das possíveis demandas de desenvolvimento; as tecnologias e linguagens a serem utilizadas; os perfis profissionais necessários (desenvolvedor júnior, pleno, sênior); a metodologia de aferição das horas; nem os critérios de aceite dos entregáveis. Ademais, a remuneração por hora-homem, sem vinculação a resultados e entregas, contraria o entendimento do TCE-RJ firmado no Acórdão nº 010021/2025-PLENV, segundo o qual serviços de TI devem prever padrões objetivos de desempenho e mecanismos de aferição baseados em resultados.
- Item 05 – Levantamento aerofotogramétrico – 35,70 km<sup>2</sup> (R\$ 12.300,00/km<sup>2</sup>): O TR não específica: o tipo de equipamento a ser utilizado (aeronave tripulada ou RPAS/drone); o modelo de câmera e sensor; os parâmetros de voo (altitude, sobreposição longitudinal e lateral); os pontos de controle necessários; a precisão posicional exigida (PEC-PCD); os produtos intermediários (nuvem de pontos, MDS, MDT); o sistema de referência

 (11) 2364-8755  (11) 97562-6660  [picchiassessoria@gmail.com](mailto:picchiassessoria@gmail.com)

 Av. Nove de julho, nº 3229, conjunto 1401, Jardim Paulistano, CEP 01407-000

geodésico; nem a necessidade de autorização do Ministério da Defesa (AVOMD), conforme exigido pelo Decreto-Lei nº 1.177/1971 e Portaria nº 3.726/2020/MD.

- Item 06 – Imageamento orbital – 490,255 km<sup>2</sup> (R\$ 220,00/km<sup>2</sup>): Não há especificação de: constelação/satélite a ser utilizado; tipo de produto (pancromático, multiespectral, fusionado); ângulo de inclinação máximo; percentual de cobertura de nuvens admissível; data máxima de aquisição das cenas; nível de processamento (ortorretificado ou não); nem o número mínimo de bandas espectrais.
- Item 07 – Geocodificação e atualização do Mapa Digital Urbano – 15.000 unidades (R\$ 9,40/unid.): Ausente a definição de: quais atributos devem ser geocodificados por unidade; o padrão de endereçamento a ser adotado; a tolerância posicional; os campos obrigatórios do mapa digital; e os critérios de validação topológica.
- Item 08 – Boletins de Informação Cadastral in loco – 200 unidades (R\$ 85,00/unid.): Não há modelo padronizado do BIC anexo ao edital; não se define quais campos são obrigatórios; não se especifica a metodologia de levantamento em campo; nem o percentual amostral que os 200 BICs representam do universo de 15.000 imóveis (apenas 1,33%), sem justificativa técnica para essa amostragem.
- Item 09 – Capacitação de usuários – 2 turmas (R\$ 12.000,00/turma): O TR não define: a carga horária mínima por turma; o número de participantes; os módulos e conteúdos programáticos; se é presencial ou remota; nem os critérios de aproveitamento.

## **8.2. Da consequência jurídica: impossibilidade de formulação de proposta adequada**

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, XXIII, define o Termo de Referência como o documento que deve conter "*os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação*". Complementarmente, o

 (11) 2364-8755  (11) 97562-6660  [picchiassessoria@gmail.com](mailto:picchiassessoria@gmail.com)

 Av. Nove de julho, nº 3229, conjunto 1401, Jardim Paulistano, CEP 01407-000

art. 25, caput, estabelece que o edital deverá conter "*a definição do objeto, incluídas sua natureza e especificações*".

A ausência de especificações técnicas mínimas para cada item da planilha produz consequências diretas e graves:

- a) Impossibilita a formulação de propostas comerciais tecnicamente fundamentadas, uma vez que o licitante não dispõe dos parâmetros necessários para dimensionar adequadamente os recursos, insumos e custos de cada serviço;
- b) Compromete a isonomia entre os licitantes, pois cada proponente interpretará o escopo à sua maneira, resultando em propostas incomparáveis entre si, em violação ao princípio do julgamento objetivo (art. 5º, caput, da Lei nº 14.133/2021);
- c) Abre margem para discricionariedade indevida na fase de aceitação das propostas, na medida em que a Administração poderá aceitar ou rejeitar propostas com base em critérios não previamente definidos;
- d) Configura risco concreto de direcionamento, pois a indefinição do escopo favorece empresas que eventualmente tenham participado da elaboração do TR ou que possuam informações privilegiadas sobre as reais expectativas da Administração.

### **8.3. Da nulidade do orçamento estimado**

O orçamento estimado da contratação (R\$ 1.356.966,10) encontra-se fatalmente comprometido pela ausência de descritivo técnico adequado dos itens, pelas seguintes razões:

- a) Se os itens não estão suficientemente especificados, não é possível aferir se a pesquisa de preços que embasou o orçamento estimado foi conduzida com base em parâmetros comparáveis. Uma pesquisa de preços sobre objetos indefinidos produz resultados sem confiabilidade;

 (11) 2364-8755  (11) 97562-6660  [picchiassessoria@gmail.com](mailto:picchiassessoria@gmail.com)

 Av. Nove de julho, nº3229, conjunto 1401, Jardim Paulistano, CEP 01407-000

- b) Nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, a pesquisa de preços deve ser compatível com as especificações do objeto. Orçamento sem especificação é, por definição, nulo, pois não atende ao requisito de compatibilidade;
- c) O Acórdão nº 123900/2023-PLENV do TCE-RJ consagrou que o ETP é peça essencial e autônoma que não se confunde com o TR, devendo evidenciar o problema e sua melhor solução. Um ETP que não especifica adequadamente os elementos do objeto contratado não cumpre sua função legal;
- d) O Acórdão nº 004011/2025-PLENV do TCE-RJ reforça que o ETP deve conter os elementos estabelecidos na Lei de Licitações, servindo de base para a elaboração do TR. Se o ETP é deficiente (como demonstrado), o TR e, conseqüentemente, o orçamento que dele deriva, são igualmente viciados.

#### **8.4. Da necessidade de reformulação integral do escopo e novo orçamento**

Diante do exposto, resta demonstrado que o edital, na forma em que se apresenta, não fornece aos potenciais licitantes os elementos mínimos para a elaboração de propostas técnica e comercialmente adequadas. Não se trata de vícios pontuais passíveis de correção por mera retificação, mas de deficiência estrutural que demanda a reformulação integral do escopo do projeto, com:

- a) Elaboração de descritivo técnico completo e pormenorizado para cada item da planilha, contendo especificações, quantitativos detalhados, padrões de qualidade, critérios de aceite e prazos de execução;
- b) Revisão do modelo de contratação, definindo com clareza se o objeto é SaaS, licenciamento ou prestação de serviços técnicos especializados;
- c) Elaboração de novo ETP que atenda integralmente aos requisitos do art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021;
- d) Realização de nova pesquisa de preços com base nas especificações revisadas, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021;

 (11) 2364-8755  (11) 97562-6660  [picchiassessoria@gmail.com](mailto:picchiassessoria@gmail.com)

 Av. Nove de julho, nº 3229, conjunto 1401, Jardim Paulistano, CEP 01407-000

- e) Publicação de novo edital com prazo integral para impugnações e apresentação de propostas.

### **8.5. Da fundamentação jurisprudencial complementar**

A jurisprudência do TCE-RJ é firme quanto à necessidade de clareza e objetividade na definição do objeto licitado:

*O Acórdão nº 054493/2025-PLEN estabeleceu que "em toda e qualquer contratação pública, a regular execução do contrato está alicerçada pela clara e objetiva descrição do objeto, pela precisão dos seus critérios de aferição e pela efetiva fiscalização contratual".*

*O Acórdão nº 037244/2023-PLENV firmou que "quando se licita objeto divisível, a regra é o estabelecimento de critério de julgamento por item e não por preço global", o que reforça a irregularidade da adoção de menor preço global para itens de natureza tão distinta sem justificativa adequada.*

*O Acórdão nº 068535/2023-PLEN determinou que "ainda que o orçamento do objeto seja sigiloso, o Jurisdicionado deverá disponibilizar em todos os processos administrativos de contratações, cópia dos ETPs", evidenciando a importância do ETP como documento de transparência e controle, que no caso em tela se mostra deficiente.*

### **IX- DA CONCLUSÃO**

Ante todo o exposto ao longo da presente impugnação, restou cabalmente demonstrado que o Edital do Pregão Eletrônico nº 022/2026, do Município de Pirai/RJ (Processo Administrativo SEI nº PIR-020206/000710/2025), padece de vícios graves, estruturais e insanáveis que comprometem a legalidade, a competitividade e a segurança jurídica do certame, a saber:

 (11) 2364-8755  (11) 97562-6660  [picchiassessoria@gmail.com](mailto:picchiassessoria@gmail.com)

 Av. Nove de julho, nº3229, conjunto 1401, Jardim Paulistano, CEP 01407-000

- a) Edital incompleto, com ausência de anexos essenciais disponibilizados na integralidade, em afronta à Súmula nº 24/2025 do TCE-RJ;
- b) Deficiência grave do Estudo Técnico Preliminar (ETP), que não cumpre sua função legal de evidenciar o problema e a melhor solução, em violação ao art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e ao entendimento firmado nos Acórdãos nº 123900/2023-PLENV e 004011/2025-PLENV do TCE-RJ;
- c) Confusão terminológica entre modalidades licitatórias, com referência a "dispensa eletrônica" no item 6.1 do edital quando se trata de Pregão Eletrônico, evidenciando falha de planejamento e revisão do instrumento convocatório;
- d) Inadequação da modalidade licitatória eleita pela Administração Municipal, utilizando-se de pregão eletrônico para licitar objeto que flagrantemente reveste-se de tecnicidade e complexidade que determinaria o manejo de concorrência pública;
- e) Indefinição do objeto e contradição conceitual entre os modelos de SaaS, licenciamento de software e prestação de serviços técnicos especializados, em violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao entendimento jurisprudencial;
- f) Falha na fundamentação legal do edital, com utilização subsidiária da IN SEGES/ME nº 73/2022, instrução normativa destinada à Administração Pública Federal, sem a devida justificativa;
- g) Omissão quanto às exigências normativas para o aerolevanteamento, notadamente a autorização do Ministério da Defesa (AVOMD), conforme Decreto-Lei nº 1.177/1971 e Portaria nº 3.726/2020/MD, bem como ausência de especificações técnicas mínimas para a execução do serviço;
- h) Exigência indevida de vínculo empregatício prévio ("quadro permanente") para comprovação de qualificação técnico-profissional, em contrariedade à Súmula nº 10/2022 do TCE-RJ e ao Acórdão nº 057104/2025-PLen;

- i) Ausência de delimitação de quantitativos mínimos para os atestados de capacidade técnica em relação às parcelas de maior relevância, em desconformidade com a Súmula nº 13/2023 do TCE-RJ e o Acórdão nº 013479/2025-PLENV;
- j) Deficiências na disciplina da Prova de Conceito (PoC), com omissão quanto ao local, forma de convocação e divulgação, em afronta à Súmula nº 16/2023 do TCE-RJ;
- k) Permissão irregular de subcontratação dos itens de maior relevância técnica (levantamento aerofotogramétrico e imageamento orbital), em violação ao Acórdão nº 063857/2024-PLEN do TCE-RJ e ao art. 122, §1º, da Lei nº 14.133/2021;
- l) Agrupamento indevido de serviços de naturezas distintas no item 03 da planilha (hospedagem, suporte, help desk e manutenção), configurando contratação "guarda-chuva", prática vedada pelo Acórdão nº 011079/2025-PLENV do TCE-RJ;
- m) Impossibilidade de formulação de propostas adequadas por ausência de descritivo técnico completo para todos os 9 (nove) itens da planilha de especificação e quantidade, comprometendo a isonomia, o julgamento objetivo e a comparabilidade das propostas;
- n) Nulidade do orçamento estimado (R\$ 1.356.966,10), por incompatibilidade entre a pesquisa de preços e as especificações inexistentes ou insuficientes do objeto, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Tais vícios não são meramente formais ou sanáveis por simples retificação pontual. Ao contrário, constituem deficiências estruturais que atingem o núcleo do planejamento da contratação, comprometendo a fase preparatória como um todo e, por consequência, todas as fases subsequentes do certame.

Nesse sentido, o Acórdão nº 054493/2025-PLEN do TCE-RJ consagrou que "em toda e qualquer contratação pública, a regular execução do contrato está alicerçada pela clara e objetiva descrição do objeto, pela precisão dos seus critérios de aferição e pela efetiva fiscalização contratual", requisitos que o presente edital manifestamente não atende.

 (11) 2364-8755  (11) 97562-6660  [picchiassessoria@gmail.com](mailto:picchiassessoria@gmail.com)

 Av. Nove de julho, nº 3229, conjunto 1401, Jardim Paulistano, CEP 01407-000

## X- DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, requer-se a Vossa Senhoria:

- i) O recebimento e processamento da presente impugnação, por ser tempestiva, nos termos do art. 164, caput, da Lei Federal nº 14.133/2021 e do item 26 do Edital;
- ii) A PROCEDÊNCIA INTEGRAL da presente impugnação, com o reconhecimento de todos os vícios apontados;
- iii) A SUSPENSÃO IMEDIATA do Pregão Eletrônico nº 022/2026 até o integral saneamento das irregularidades identificadas;
- iv) A ANULAÇÃO do presente edital e de todos os atos dele decorrentes, diante da gravidade e da multiplicidade dos vícios que comprometem a legalidade do certame;
- v) A REFORMULAÇÃO INTEGRAL do Estudo Técnico Preliminar, com observância aos requisitos do art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, da Nota Técnica nº 06/2023 do TCE-RJ e dos entendimentos consolidados nos informativos de jurisprudência desta Corte de Contas;
- vi) A ELABORAÇÃO DE NOVO TERMO DE REFERÊNCIA, com descritivo técnico completo e pormenorizado de todos os itens, definição inequívoca do modelo de contratação (SaaS ou licenciamento), adequação das exigências de qualificação técnica e disciplina clara da subcontratação;
- vii) A REALIZAÇÃO DE NOVA PESQUISA DE PREÇOS com base nas especificações revisadas, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, declarando-se nulo o orçamento estimado vigente;
- viii) A REPUBLICAÇÃO DE NOVO EDITAL com prazo integral para conhecimento, impugnações e formulação de propostas, dando-se ampla publicidade nos termos do art. 54 da Lei nº 14.133/2021;
- ix) Subsidiariamente, caso Vossa Senhoria não entenda pela anulação do certame, que sejam prestados ESCLARECIMENTOS DETALHADOS sobre todos os pontos omissos e

 (11) 2364-8755  (11) 97562-6660  [picchiassessoria@gmail.com](mailto:picchiassessoria@gmail.com)

 Av. Nove de julho, nº 3229, conjunto 1401, Jardim Paulistano, CEP 01407-000

contraditórios apontados nesta impugnação, com a devida publicidade a todos os interessados, nos termos do art. 164, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021, e subsequente retificação do edital com reabertura do prazo para apresentação de propostas.

Por fim, desde já adverte-se que, na hipótese de indeferimento da presente impugnação sem o adequado saneamento dos vícios apontados, a Impugnante reserva-se o direito de apresentar Representação ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 171, §1º, da Lei nº 14.133/2021, requerendo a suspensão cautelar do certame e a apuração das irregularidades, inclusive com a responsabilização dos agentes públicos envolvidos, conforme entendimento firmado nos Acórdãos nº 055293/2022-PLNV e 124627/2022-PLNV do TCE-RJ.

Termos em que  
pede deferimento.  
São Paulo, 16 de março de 2026.

**Giuliano Candellero Picchi**

OAB/SP 166.536

 (11) 2364-8755  (11) 97562-6660  [picchiassessoria@gmail.com](mailto:picchiassessoria@gmail.com)

 Av. Nove de julho, nº 3229, conjunto 1401, Jardim Paulistano, CEP 01407-000



Prefeitura Municipal de Pirai  
Secretaria Municipal de Administração

A Procuradoria

Solicitamos análise e parecer quanto ao pedido de impugnação apresentado.

Ressalto que o mesmo foi impetrado dia 31/03/2026 e a sessão pública está agendada para dia 06/04/2026

Pirai, na data da assinatura



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Ribeiro Figueiredo, Assessor**, em 01/04/2026, às 12:33, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://medioparaiba.sei.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://medioparaiba.sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **01239749** e o código CRC **FEAD606C**.

Referência: Processo nº PIR-020206/000710/2025

SEI nº 01239749

Rua Dr. Luiz Antonio Garcia da Silveira nº 16, - Bairro Centro, Pirai/RJ, CEP 27175-000  
Telefone:



Prefeitura Municipal de Pirai  
Procuradoria Geral do Município

## DESPACHO

Ao Setor Licitatório/ Sec. Administração

Solicito a comprovação da data de recebimento do pedido de impugnação para prosseguir na análise.

Att.

Pirai, na data da assinatura



Documento assinado eletronicamente por **Solange Ferreira dos Anjos, Assessora Jurídica**, em 01/04/2026, às 13:43, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://medioparaiba.sei.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://medioparaiba.sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **01240675** e o código CRC **516D0B12**.

Referência: Processo nº PIR-020206/000710/2025

SEI nº 01240675

PRAÇA GETÚLIO VARGAS, PRÉDIO DA PREFEITURA - Bairro Centro, Pirai/RJ, CEP 27175-000  
Telefone:



Gabriel Ribeiro <gabrielribeiroiasd@gmail.com>

---

## Nova solicitação de impugnação

1 mensagem

---

**Bolsa Brasileira de Mercadorias** <bbmnet@novobbmnet.com.br>

31 de março de 2026 às 14:03

Para: Gabriel Ribeiro Figueiredo <gabrielribeiroiasd@gmail.com>

O usuário Giuliano Candellero Picchi do participante "Sociedade", efetuou uma impugnação referente ao edital ADM-022/2026-PE. Para responder, acesse o sistema BBMNET, clique no item de menu "Impugnações" e verifique as impugnações pendentes de resposta.



Prefeitura Municipal de Pirai  
Secretaria Municipal de Administração

A Procuradoria

Segue comprovante de envio de e-mail, cabe ressaltar que a própria assinatura digital da empresa data de 31/03/2026.

Pirai, na data da assinatura

---



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Ribeiro Figueiredo**, Assessor, em 01/04/2026, às 17:27, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://medioparaiba.sei.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://medioparaiba.sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **01245128** e o código CRC **11B8E76D**.

---

Referência: Processo nº PIR-020206/000710/2025

SEI nº 01245128

Rua Dr. Luiz Antonio Garcia da Silveira nº 16, - Bairro Centro, Pirai/RJ, CEP 27175-000  
Telefone:



Prefeitura Municipal de Pirai  
Procuradoria Geral do Município

## DESPACHO

À Secretaria Municipal de Fazenda

Para análise da impugnação (01239746) e manifestação quanto aos aspectos técnicos.

Pirai, na data da assinatura



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Carraro Ganem Vieira da Silva**, Assessor Jurídico, em 02/04/2026, às 10:04, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://medioparaiba.sei.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://medioparaiba.sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **01246039** e o código CRC **56D91E63**.

Referência: Processo nº PIR-020206/000710/2025

SEI nº 01246039

PRAÇA GETÚLIO VARGAS, PRÉDIO DA PREFEITURA - Bairro Centro, Pirai/RJ, CEP 27175-000  
Telefone:



Prefeitura Municipal de Pirai  
Secretaria Municipal de Fazenda

A Gerência de Programa Especial de Trabalho

Considerando os aspectos técnicos e a especificidade dos serviços, encaminho o p.p. para manifestação conforme despacho nº01246039.

Carmen Maria C B Gomes

Secretária Municipal de Fazenda

Matr. 8822

Pirai, na data da assinatura



Documento assinado eletronicamente por **Carmen Maria Coelho Barbosa Gomes, Secretária Municipal**, em 02/04/2026, às 10:45, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://medioparaiba.sei.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://medioparaiba.sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **01246342** e o código CRC **C82A7B27**.

Referência: Processo nº PIR-020206/000710/2025

SEI nº 01246342

Praça Getúlio Vargas s/nº, - Bairro Centro, Pirai/RJ, CEP 27175-000  
Telefone:



Prefeitura Municipal de Pirai  
Secretaria Municipal de Fazenda

A Procuradoria Geral

Segue as considerações desta Secretaria, favor prosseguir.

**PROCESSO ADMINISTRATIVO SEI Nº PIR-020206/000710/2025**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 022/2026**

**Impugnante:** Giuliano Candellero Picchi.

**Objeto:** Prestação de serviços técnicos especializados que compreende a implantação, manutenção e atualização do Cadastro Técnico Multifinalitário do Município de Pirai/RJ.

## I. RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada por Giuliano Candellero Picchi em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 022/2026, vinculado ao Processo Administrativo SEI nº PIR-020206/000710/2025, por meio da qual sustenta, em síntese, supostas irregularidades relativas à disponibilização integral dos anexos, à definição do objeto, à adequação da modalidade licitatória, ao regime de subcontratação, à modelagem da solução tecnológica, à prova de conceito e à estrutura do termo de referência. Ao final, requer a suspensão e anulação do certame, com reformulação da fase preparatória e republicação do instrumento convocatório.

## II. DAS QUESTÕES TÉCNICAS

### II.1. DA REGULARIDADE DO OBJETO E DA MODELAGEM DA CONTRATAÇÃO

Inicialmente, esclarece-se que o edital é claro ao definir que o objeto da presente licitação consiste na prestação de serviços técnicos especializados que compreende a implantação, manutenção e atualização do Cadastro Técnico Multifinalitário do Município de Pirai/RJ, conforme especificações constantes do Anexo I – Termo de Referência.

Ademais, a modelagem adotada pela Administração foi construída para atender a uma necessidade pública permanente e estratégica do Município, voltada à estruturação e manutenção continuada de um Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM), com disponibilização de Sistema de Informações Geográficas (SIG) robusto em plataforma web, sob lógica de disponibilização continuada, suporte, manutenção, integração, hospedagem e operação assistida.

Assim sendo, considerando, trechos localizados do Termo de Referência, resta claro que a solução foi descrita por critérios objetivos de desempenho e funcionalidade, incluindo operação em ambiente web/mobile/server, ausência de limitação de usuários, integração, carga de dados legados, central de atendimento, manutenção e SLA, o que afasta a alegação de indefinição absoluta do objeto. Assim sendo, não procede a tese de que o edital seria incapaz de permitir a formulação de propostas ou o julgamento objetivo.

## **II.2. DA ALEGAÇÃO DE “EDITAL INCOMPLETO”**

Irresignado, o impugnante afirmou ainda que a Administração deixou de disponibilizar anexos de fundamental importância, tomando por base a existência de outros documentos no processo administrativo SEI. Todavia, tal argumento não merece acolhimento. Considerando a existência de documentos internos, dispostos no próprio processo administrativo, não significa que todos integrem, automaticamente, o instrumento convocatório na qualidade de anexos obrigatórios de divulgação pública. Considerando que, o dever da Administração consiste em disponibilizar o edital e seus anexos pertinentes à participação e formulação da proposta. Exatamente o que ocorre *in casu*.

Assim sendo, no caso concreto, o edital informa expressamente o portal da licitação, o endereço eletrônico da plataforma, o portal de transparência do Município e o PNCP, além de remeter ao Anexo I – Termo de Referência como documento técnico de especificação do objeto.

Logo, a impugnação não individualiza, de forma objetiva, qual anexo integrante do edital teria efetivamente deixado de ser disponibilizado, tampouco demonstra prejuízo concreto à competitividade. Há, assim, mera alegação genérica, insuficiente para justificar a paralisação do certame.

## **II.3. DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO**

O edital foi estruturado como Pregão Eletrônico nº 022/2026, com sessão pública eletrônica, plataforma definida, fase competitiva de lances e critério de julgamento pelo menor preço global.

A adoção da modalidade pregão mostra-se juridicamente adequada, pois a Administração descreveu o objeto por parâmetros objetivos de desempenho, funcionalidade, operação e resultados esperados. A contratação não se resume a atividade intelectual singular, mas a uma solução integrada e mensurável, com requisitos funcionais verificáveis e entregas objetivamente aferíveis. Tanto que, o próprio instrumento prevê, ainda, prova de conceito, como mecanismo adicional de verificação prática das funcionalidades da solução ofertada, reforçando a segurança da escolha administrativa.

Isto posto, conforme consta no TR, a prova de conceito ocorrerá em ambiente web, com quesitos definidos, equipe técnica designada e possibilidade de acompanhamento pelas demais licitantes. Dessa forma, não há fundamento para afastar a modalidade eleita.

## **II.4. DA INCONSISTÊNCIA REDACIONAL NO ITEM 6.1**

Constata-se, de fato, que o item 6.1 do edital utiliza a expressão “dispensa eletrônica”, embora o instrumento,

em sua integralidade, esteja inequivocamente estruturado como pregão eletrônico, conforme compulsa-se nos próprios autos do processo administrativo em epígrafe, e no termo de referência anexo ao edital licitatório.

Logo, a falha, contudo, possui natureza meramente material e redacional, não sendo apta a descaracterizar a modalidade efetivamente adotada, nem a comprometer a compreensão do certame pelos interessados, uma vez que o título, o preâmbulo, a plataforma, a sessão pública, a etapa de lances e o critério de julgamento evidenciam sem margem razoável de dúvida tratar-se de Pregão Eletrônico. Portanto, trata-se de mero erro material passível de saneamento formal, sem necessidade de anulação do procedimento.

## **II.5. DA SUBCONTRATAÇÃO PARCIAL DO LEVANTAMENTO AEROFOTOGRAMÉTRICO E ORBITAL**

A impugnação questiona a possibilidade de subcontratação do levantamento aerofotogramétrico e orbital, sustentando suposta indevida transferência de parcela relevante do objeto. Não procede. Considerando que, o Termo de Referência admite a subcontratação somente de parcelas específicas e delimitadas, notadamente da hospedagem em data center e do levantamento aerofotogramétrico e orbital, permanecendo vedada a subcontratação dos demais requisitos do objeto.

Logo, o núcleo da contratação permanece concentrado na implantação e manutenção continuada da solução de CTM/SIG em plataforma web, com integração, parametrização, carga de dados, suporte, manutenção e disponibilização ao Município. A possibilidade de subcontratação parcial, em atividades operacionais e especializadas, não desnatura a responsabilidade integral da futura contratada, que segue como única responsável perante a Administração.

Nesse sentido, a previsão editalícia não amplia risco de descontrole contratual, pelo contrário, compatibiliza a execução com a realidade do mercado especializado.

## **II. 6. DO AEROLEVANTAMENTO E DA CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO SETORIAL**

O impugnante sustenta ainda que o edital não detalha suficientemente se a atualização será feita por aeronaves ou drones, tampouco as normas incidentes sobre o aerolevante. Todavia, conforme ficará demonstrado, tal argumento não compromete a legalidade do edital. Considerando que, a Administração pode definir o objeto pelo resultado esperado, sem engessar indevidamente a metodologia executiva interna do contratado, desde que observados os padrões mínimos de desempenho e a conformidade legal.

No caso, a solução admite execução por meios tecnicamente adequados e juridicamente permitidos, cabendo à contratada — ou à subcontratada autorizada — observar a legislação setorial aplicável.

Outrossim, fica consignado, para fins interpretativos e de segurança jurídica, que a empresa licitante ou a empresa subcontratada para o levantamento aerofotogramétrico e orbital deverá estar em plena conformidade legal junto aos órgãos competentes, inclusive quanto às exigências relacionadas ao Ministério da Defesa, quando incidentes à atividade.

Em conclusão, a ausência de transcrição integral da normativa setorial no edital não importa nulidade, pois o dever de observância legal decorre diretamente do ordenamento.

## **II.7. DA SEGURANÇA CIBERNÉTICA E DA PROTEÇÃO DE DADOS**

A contratação envolve sistema multifinalitário, integração de bases, trânsito de informações territoriais, cadastrais e potencialmente dados pessoais, razão pela qual é plenamente legítima a preocupação da Administração com segurança da informação, infraestrutura tecnológica e conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD.

Nesse sentido, o TR localizado prevê conexão segura do sistema em servidor web, com criptografia do tráfego, além de suporte e manutenção continuada. Logo, diversamente do alegado pelo impugnante, longe de constituir vício, tal exigência é coerente com a natureza do objeto e com o dever da Administração de proteger os dados tratados no ambiente do CTM/SIG, principalmente quando se trata de dados pessoais e sensíveis de um cadastro técnico multifinalitário. Em contexto de modernização cadastral e territorial, a observância da LGPD e de medidas adequadas de segurança cibernética é requisito legítimo, proporcional e alinhado ao interesse público.

## **II.8. DA ALEGAÇÃO DE CONFUSÃO ENTRE SAAS, LICENCIAMENTO E SERVIÇOS**

Não há ilegalidade no fato de o edital combinar disponibilização continuada da solução em ambiente web com obrigações de suporte, manutenção, atendimento, integração e licenciamento por tempo determinado.

Neste ponto, trata-se de modelagem contratual compatível com o mercado de soluções corporativas de geotecnologia e gestão pública, em que a disponibilização do software não se dissocia dos serviços técnicos necessários à sua implantação, operação assistida, atualização e sustentação. Muito pelo contrário, a exigência de legitimidade da empresa ofertante em relação à solução tecnológica, bem como sua aptidão para prestar suporte e manutenção, visa resguardar a continuidade do serviço e a efetividade da contratação, não havendo vício jurídico no ponto, e sim promovendo o princípio da eficiência.

## **II.9. DA SUFICIÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA E DA PESQUISA DE PREÇOS**

A impugnação também sustenta que os itens da planilha de preços seriam insuficientemente descritos e que isso contaminaria a pesquisa de preços. Porém, não há prova concreta nesse sentido.

*In casu*, o edital fixa preço máximo estimado global de R\$ 1.356.966,10, acima do qual as propostas serão desclassificadas, e remete ao Anexo I para detalhamento técnico e unitário.

Além disso, os requisitos técnicos encontrados no TR demonstram que a Administração definiu parâmetros mínimos suficientes para compreensão do escopo e comparabilidade das propostas. A insurgência do impugnante, nesse ponto, permanece genérica, sem demonstração técnica específica de ruptura da isonomia ou inviabilidade de cotação.

## **III. CONCLUSÃO**

Sem mais considerações, remeto os autos a Procuradoria Geral do Município para análise e prosseguimento.

Piraí, 2 de abril de 2026.

Piraí, na data da assinatura

---



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Rogerio Afonso, Gerente**, em 02/04/2026, às 11:19, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://medioparaiba.sei.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://medioparaiba.sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **01246608** e o código CRC **63524C22**.

Referência: Processo nº PIR-020206/000710/2025

SEI nº 01246608

Praça Getúlio Vargas s/nº, - Bairro Centro, Pirai/RJ, CEP 27175-000  
Telefone:



Prefeitura Municipal de Pirai  
Procuradoria Geral do Município

**PARECER N°** 442/2026/PIR/PGM/PGM

**PROCESSO N°** PIR-020206/000710/2025

**INTERESSADO:** SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

### PARECER JURÍDICO

#### **Processo Administrativo PIR-020206/000710/2025**

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO INTEGRADA PARA IMPLANTAÇÃO, MANUTENÇÃO E ATUALIZAÇÃO DO CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, COM DISPONIBILIZAÇÃO DE SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS EM PLATAFORMA WEB. ALEGAÇÕES DE AUSÊNCIA DE ANEXOS, INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE, INDEFINIÇÃO DO OBJETO, IRREGULARIDADE DA SUBCONTRATAÇÃO, INCONSISTÊNCIA ENTRE SAAS, LICENCIAMENTO E SERVIÇOS, INSUFICIÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA, FALHAS NA PROVA DE CONCEITO E NULIDADE DA PESQUISA DE PREÇOS. INOCORRÊNCIA DE VÍCIOS INSANÁVEIS. EXISTÊNCIA DE ERRO MATERIAL ISOLADO NO ITEM 6.1, SEM REPERCUSSÃO NA ESTRUTURA JURÍDICA DO CERTAME. POSSIBILIDADE DE SANEAMENTO FORMAL. IMPUGNAÇÃO CONHECIDA E INDEFERIDA. CONTINUIDADE DO CERTAME.

#### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de impugnação apresentada por Giuliano Candellero Picchi em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 022/2026, vinculado ao Processo Administrativo SEI nº PIR-020206/000710/2025, cujo objeto consiste na prestação de serviços técnicos especializados, compreendendo a implantação, manutenção e atualização do Cadastro Técnico Multifinalitário do Município de Pirai/RJ, conforme especificações constantes do Anexo I – Termo de Referência, adotando-se a modalidade pregão eletrônico, com critério de julgamento pelo menor preço global, por meio da qual o impugnante sustenta, em síntese:

- Suposta ausência de anexos essenciais ao edital;
- Deficiência no estudo técnico preliminar e na descrição do aerolevanteamento;
- Inadequação da modalidade pregão;
- Confusão entre SaaS, licenciamento de software e prestação de serviços;
- Irregularidade na previsão de subcontratação;
- Omissões quanto à legislação aplicável ao levantamento aerofotogramétrico;
- Insuficiência da disciplina da prova de conceito;
- Falhas no descritivo técnico e no orçamento estimado;
- Necessidade de anulação e republicação integral do certame.

Instada a se manifestar quanto aos aspectos técnicos, a Secretaria Municipal de Fazenda apresentou análise

técnica (01246608), na qual examinou os pontos suscitados, concluindo pela adequação técnica do edital e do Termo de Referência.

É o relatório.

## **II – DA ADMISSIBILIDADE**

Quanto à tempestividade da presente impugnação ao edital, cabe esclarecer que o art. 164 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital, e que o prazo para protocolização de impugnação é de até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame, conforme segue:

*“Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.*

*Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.”*

Ademais, o próprio edital prevê, em seu item 26.1, o prazo de 3 (três) dias úteis anteriores à data de abertura do certame para apresentação de impugnação.

*“Qualquer pedido de esclarecimento ou de impugnação deverá ser enviado eletronicamente ao pregoeiro no endereço [www.novobbmnet.com.br](http://www.novobbmnet.com.br), até 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada no edital para abertura da sessão pública, observado o horário limite de expediente diurno às 17:00 horas;”*

No presente caso, a data de abertura do certame está fixada para o dia 06 de abril de 2026. Assim, a data limite para apresentação de impugnação seria até o dia 31 de março de 2026, considerando o feriado nacional do dia 03 de abril de 2026.

Dessa forma, verifica-se que a presente impugnação é tempestiva.

## **III – DA FUNDAMENTAÇÃO**

A análise da presente impugnação deve ser realizada à luz da integração entre os aspectos jurídicos e técnicos da contratação, sendo imprescindível considerar, como elemento estruturante da decisão administrativa, a manifestação técnica da Secretaria Municipal de Fazenda (01246608), órgão responsável pelo planejamento e definição dos requisitos da solução a ser contratada.

### **1. Da regularidade da definição do objeto**

Conforme a manifestação (01246608) da Secretaria demandante o objeto do certame foi definido de forma suficiente para os fins licitatórios, constando do edital que se trata da prestação de serviços técnicos especializados que compreende a implantação, manutenção e atualização do Cadastro Técnico Multifinalitário do Município de Pirai/RJ, conforme as especificações do Anexo I.

Os trechos do Termo de Referência localizados demonstram que a Administração não contratou atividade vaga ou indeterminada, mas sim uma solução estruturada com elementos objetivos: licenciamento do software e módulos em ambiente web/mobile/server, sem limitação de usuários; carga de dados legados; integração; hospedagem; helpdesk; suporte técnico; manutenção continuada; parâmetros de atendimento; e prova de conceito.

A definição do objeto, portanto, atende ao dever de planejamento e ao princípio do julgamento objetivo, permitindo aos licitantes compreender o escopo contratual e formular proposta compatível.

### **2. Da alegação de ausência de anexos essenciais**

Com relação ao argumento de que o edital estaria incompleto, sustenta o impugnante que haveria documentos constantes do processo administrativo que não teriam sido disponibilizados como anexos do instrumento convocatório, tomando por base a visualização interna do sistema SEI.

A alegação, contudo, não merece prosperar, isso porque a mera existência de documentos no bojo da instrução processual não implica, por si só, a obrigatoriedade de sua disponibilização como anexos do edital.

Nesse contexto, não se exige a divulgação irrestrita de todos os atos e peças internas do processo administrativo, mas apenas daqueles que efetivamente influenciam as condições de participação e execução do futuro contrato. Documentos de natureza preparatória, estudos internos, despachos e manifestações técnicas preliminares, embora integrem a formação da vontade administrativa, não necessariamente se qualificam como anexos obrigatórios do edital.

No caso concreto, verifica-se que o edital atende aos requisitos de transparência e publicidade, ao indicar expressamente os meios oficiais de divulgação, incluindo a plataforma eletrônica do certame, o portal institucional do Município e o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), além de remeter de forma clara ao Termo de Referência, que constitui o principal anexo técnico e contém as especificações necessárias à elaboração das propostas.

Ademais, o impugnante não logrou êxito em apontar, de forma objetiva e individualizada, qual documento essencial teria sido indevidamente suprimido do edital, limitando-se a alegações genéricas baseadas na existência de arquivos internos no SEI. Tampouco demonstrou a ocorrência de prejuízo concreto à competitividade, à isonomia entre os licitantes ou à formulação das propostas.

Dessa forma, ausente a indicação de vício específico e de efetivo comprometimento do caráter competitivo do certame, a insurgência apresentada revela-se meramente abstrata, não sendo apta a ensejar a suspensão ou a anulação do procedimento licitatório.

### **3. Da inconsistência material no item 6.1**

Conforme se verifica da leitura do próprio instrumento convocatório, o item 6.1 faz menção à expressão “dispensa eletrônica”, ao passo que todo o restante do edital encontra-se clara e coerentemente estruturado como Pregão Eletrônico.

Tal inconsistência configura inequívoco erro material de redação, desprovido de conteúdo jurídico apto a comprometer a validade do certame.

Isso porque a natureza jurídica do procedimento licitatório é facilmente identificável a partir de seus elementos estruturantes, os quais se mostram plenamente alinhados à modalidade pregão eletrônico, tais como: o título do edital, o preâmbulo, a previsão de sessão pública em ambiente eletrônico, a fase competitiva com oferta de lances, bem como a adoção do critério de julgamento pelo menor preço. Tais características, consideradas em conjunto, afastam qualquer dúvida razoável quanto à modalidade efetivamente adotada pela Administração.

No caso em análise, a referência isolada à “dispensa eletrônica” não tem o condão de induzir os licitantes a erro, tampouco compromete a formulação das propostas ou a participação no certame, uma vez que todo o restante do instrumento convocatório aponta, de maneira inequívoca, para a adoção da modalidade pregão eletrônico.

Dessa forma, a situação recomenda tão somente o saneamento formal da inconsistência, mediante a publicação de errata ou esclarecimento, como medida de aperfeiçoamento do edital e reforço à transparência, não se justificando, contudo, a adoção de medida extrema como a anulação do certame, diante da ausência de prejuízo concreto e da preservação do interesse público.

### **4. Da adequação da modalidade pregão eletrônico**

Com fundamento na manifestação (01246608) da Secretaria demandante, não assiste razão ao impugnante ao sustentar a incompatibilidade da modalidade pregão.

De início, observa-se que o instrumento convocatório encontra-se formal e materialmente estruturado como Pregão Eletrônico nº 022/2026, contemplando, ao menos em sua organização geral, os elementos típicos dessa modalidade, tais como a realização de sessão pública em ambiente eletrônico, o recebimento de propostas, a fase competitiva de lances e a adoção do critério de julgamento pelo menor preço global.

No mérito, a argumentação apresentada parte da premissa de que a existência de componentes técnicos no objeto afastaria, por si só, a possibilidade de utilização do pregão. Todavia, à luz da Lei nº 14.133/2021, a utilização dessa modalidade permanece admitida para a contratação de bens e serviços comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser definidos de forma objetiva no edital.

Nessa linha, o aspecto determinante não reside propriamente no grau de complexidade técnica do objeto, mas na possibilidade de sua adequada descrição por meio de parâmetros objetivos e na viabilidade de comparação entre propostas em condições isonômicas.

No caso em análise, verifica-se que a Administração buscou estruturar o objeto com base em requisitos funcionais, operacionais e de desempenho, os quais, em tese, permitem a compreensão da solução pretendida e a formulação de propostas pelos licitantes. Tais elementos, a princípio, indicam a possibilidade de enquadramento do objeto como serviço comum, apto à contratação por meio de pregão eletrônico.

Além disso, o Termo de Referência prevê a realização de prova de conceito, mecanismo voltado à verificação prática das funcionalidades exigidas. Embora tal previsão não seja, por si só, determinante para a definição da modalidade, ela pode contribuir para maior segurança na aferição do atendimento às exigências do edital, desde que aplicada com critérios objetivos e previamente estabelecidos.

Dessa forma, considerando os elementos atualmente disponíveis, não se evidencia, de plano, incompatibilidade manifesta entre o objeto licitado e a modalidade adotada, sem prejuízo de eventual necessidade de ajustes ou esclarecimentos pontuais por parte da Administração, caso se identifique, no curso do procedimento, algum aspecto que demande maior precisão quanto à caracterização do objeto ou às condições de julgamento.

## **5. Da modelagem da solução tecnológica: SaaS, licenciamento e serviços**

Segundo a Secretaria Municipal de Fazenda, por meio do Despacho (01246608), igualmente não procede a alegação de que o edital promoveria indevida mistura entre modelo SaaS, licenciamento e prestação de serviços.

Com efeito, a contratação de soluções tecnológicas voltadas à gestão pública territorial, especialmente no contexto de implantação e operação de Cadastro Técnico Multifinalitário, usualmente demanda uma abordagem integrada. Nesses casos, é prática consolidada no mercado que a solução englobe, de forma combinada, a disponibilização do sistema em ambiente web (modelo SaaS), o licenciamento por prazo determinado, bem como serviços acessórios indispensáveis, tais como hospedagem, integração de bases de dados, suporte técnico contínuo, manutenção corretiva e evolutiva, parametrização e operação assistida.

Não há, portanto, qualquer incompatibilidade jurídica entre tais componentes. Ao contrário, a sua conjugação revela-se não apenas lícita, mas necessária para assegurar a efetiva funcionalidade da solução contratada, garantindo que o sistema não se limite a uma entrega formal, mas produza resultados concretos para a Administração.

Os trechos do Termo de Referência corroboram essa modelagem, ao exigirem expressamente que a solução seja disponibilizada integralmente em ambiente web, acompanhada de serviços de manutenção, suporte técnico, helpdesk e hospedagem. Tais exigências demonstram a coerência e a adequação da estrutura contratual adotada, alinhada às melhores práticas de contratação de tecnologia da informação no setor público.

## **6. Da subcontratação parcial do levantamento aerofotogramétrico e orbital**

O impugnante questiona a possibilidade de subcontratação do levantamento aerofotogramétrico e orbital,

bem como da hospedagem em data center.

O Termo de Referência, entretanto, é claro ao admitir a subcontratação somente dessas parcelas específicas, vedando-a para os demais requisitos do objeto.

Não há terceirização integral do núcleo contratual. O eixo central da contratação permanece na responsabilidade da futura contratada: implantação, manutenção continuada, atualização cadastral, operação do CTM, disponibilização do SIG, integração, parametrização, carga e gestão técnica do ambiente.

A subcontratação parcial e expressamente delimitada, em atividades especializadas e acessórias ao núcleo da solução, não ofende a legalidade, sobretudo quando preservada a responsabilidade integral da contratada principal perante a Administração.

## **7. Do aerolevamento, da metodologia executiva e da legislação setorial**

A impugnação alega que o edital não especificaria se a captura se dará por aeronaves ou drones, nem detalharia todo o plano de voo e a legislação setorial aplicável.

A Administração não está obrigada a esgotar no edital toda a metodologia operativa interna do contratado, podendo definir o objeto por resultados, padrões mínimos e requisitos de conformidade legal. A descrição por desempenho evita amarras desnecessárias e amplia a competitividade, permitindo que o mercado proponha a melhor solução técnica dentro dos limites legais.

Fica consignado, de todo modo, que a empresa licitante ou a empresa subcontratada responsável pelo levantamento aerofotogramétrico e orbital deverá observar integralmente a legislação setorial aplicável e apresentar a conformidade exigida pelos órgãos competentes, inclusive quanto ao Ministério da Defesa, quando incidente.

Tal providência decorre do ordenamento jurídico e independe de transcrição exaustiva no edital.

## **8. Da Exigência indevida de vínculo empregatício prévio**

O impugnante sustenta que o edital exigiria da licitante a comprovação de vínculo empregatício prévio, em regime celetista, com os profissionais indicados, em afronta à Súmula nº 10/2022 do TCE/RJ.

Conforme dispõe o item 19.3 do instrumento convocatório, a comprovação da relação entre a licitante e os profissionais indicados pode ser realizada por diversos meios idôneos, tais como contrato de trabalho, contrato de prestação de serviços ou outros documentos equivalentes.

Desse modo, o edital não restringe a forma de comprovação a vínculo empregatício formal, tampouco impõe a obrigatoriedade de contratação sob o regime celetista como condição de habilitação.

## **8. Da segurança cibernética e da LGPD**

O objeto contratual envolve tratamento, integração e trânsito de bases cadastrais e territoriais, com possibilidade de manejo de dados pessoais inseridos em ambiente multifinalitário municipal.

Nesse cenário, é juridicamente adequada e tecnicamente necessária a preocupação do Termo de Referência com segurança da informação, conexão segura e manutenção continuada da infraestrutura tecnológica. Trechos localizados do TR indicam a exigência de conexão segura em servidor web, com criptografia SSL/TLS, além de suporte e manutenção do ambiente.

A invocação da LGPD no contexto do CTM não configura excesso, mas providência legítima e prudente, compatível com o dever de proteção de dados e com a responsabilidade administrativa no tratamento de informações públicas e pessoais.

## **9. Da prova de conceito**

A impugnação sustenta a alegada insuficiência na disciplina da prova de conceito (PoC), contudo, não explicita de forma clara e fundamentada as razões que conduziriam à suposta irregularidade, limitando-se a apresentar argumentação genérica, desacompanhada de demonstração técnica concreta.

Em sentido diverso, a análise do instrumento convocatório evidencia que a prova de conceito foi disciplinada com a definição de critérios mínimos de objetividade e transparência. Observa-se a previsão de convocação da licitante melhor classificada, a realização da apresentação em ambiente web, a fixação de prazo de até 10 (dez) dias úteis para sua execução, bem como a avaliação por equipe técnica previamente designada pela Administração.

Ademais, o edital assegura o acompanhamento do procedimento pelas demais licitantes, além de estabelecer diretrizes operacionais para a realização da demonstração, o que contribui para a lisura, a publicidade e a isonomia do certame.

Nesse contexto, não se verifica qualquer vício capaz de macular a validade da disciplina da prova de conceito. Ao contrário, as disposições editalícias conferem maior segurança à contratação, ao permitir a verificação prática da aderência da solução ofertada às exigências técnicas estabelecidas, além de reforçar a objetividade do julgamento e a adequada seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

#### **10. Da pesquisa de preços e do orçamento estimado**

O edital estabelece o valor máximo global de R\$ 1.356.966,10 (um milhão, trezentos e cinquenta e seis mil, novecentos e sessenta e seis reais e dez centavos), acima do qual as propostas serão automaticamente desclassificadas, em estrita observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo. Referido montante encontra-se devidamente fundamentado no Termo de Referência, o qual apresenta o detalhamento técnico do objeto, bem como a composição estimada dos custos, permitindo a adequada compreensão do escopo contratual pelos licitantes.

No que tange às alegações suscitadas na impugnação, verifica-se que não foram apresentados elementos técnicos concretos capazes de infirmar a regularidade da pesquisa de preços realizada pela Administração. Não há demonstração específica de que os parâmetros utilizados tenham se baseado em objeto distinto ou incompatível com o pretendido, tampouco evidência de que tenha havido comprometimento da comparabilidade entre as propostas a serem apresentadas no certame.

Ressalte-se que a invalidação do orçamento estimativo exige a demonstração objetiva de irregularidade, não sendo suficiente a mera alegação genérica ou a discordância subjetiva quanto ao nível de detalhamento adotado. A Administração, ao elaborar o Termo de Referência, deve assegurar a definição clara e suficiente do objeto, sem, contudo, incorrer em excesso de especificações que possam restringir indevidamente a competitividade.

Nesse contexto, observa-se que o Termo de Referência atende às exigências legais, na medida em que delimita, de forma adequada, os serviços a serem contratados, os resultados esperados e os parâmetros operacionais mínimos, possibilitando aos licitantes a formulação de propostas consistentes e comparáveis. Assim, eventual inconformismo quanto ao grau de minúcia das informações não tem o condão de macular a validade do orçamento estimativo, especialmente quando ausente qualquer demonstração de prejuízo concreto à competitividade ou à isonomia do certame.

#### **IV – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, opina-se pelo INDEFERIMENTO DA IMPUGNAÇÃO, por ausência de demonstração de vícios insanáveis aptos a justificar suspensão, anulação ou reformulação integral do Pregão Eletrônico nº 022/2026.

Reconhece-se, apenas, a conveniência de promover saneamento formal do erro material constante do item 6.1, para substituir a expressão “dispensa eletrônica” por “pregão eletrônico”, sem alteração do conteúdo substancial do edital.

Saliente-se que o presente parecer possui caráter meramente opinativo, submetendo-se à apreciação e decisão final do Pregoeiro.

É o parecer, S.M.J.

**PEDRO CARRARO GANEM VIEIRA DA SILVA**

Assessor Jurídico  
Matrícula: 14.027  
OAB/RJ nº 240.683

O Procurador-Geral do Município, no uso de suas atribuições, aprova o Parecer da Assessoria Jurídica do Município, cujos fundamentos adota para dar prosseguimento ao presente feito.

Encaminho à Secretaria Municipal de Administração para as demais providências.

Procuradoria-Geral do Município, em Pirai/RJ.

**JOÃO CARLOS DA SILVA**

**PROCURADOR-GERAL**

Matrícula 12.984



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Carraro Ganem Vieira da Silva**, Assessor Jurídico, em 02/04/2026, às 15:07, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **João Carlos da Silva**, Procurador Geral do Município, em 02/04/2026, às 15:12, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://medioparaiba.sei.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://medioparaiba.sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **01247274** e o código CRC **C54442AC**.



Prefeitura Municipal de Pirai  
Secretaria Municipal de Administração

## DESPACHO

### DECISÃO DO PREGOEIRO

Processo Administrativo: SEI nº PIR-020206/000710/2025

Pregão Eletrônico nº: 022/2026

Objeto: Modernização da base cartográfica e implantação de Sistema de Informação Geográfica (SIG).

**1. PRELIMINAR: DO ENCAMINHAMENTO TÉCNICO** Inicialmente, cabe registrar que, diante da natureza técnica e especializada do objeto licitado (cartografia e sistemas de informação geográfica), este Pregoeiro, no exercício de suas atribuições e visando a segurança jurídica e técnica do certame, encaminhou os autos à Unidade Solicitante (Secretaria Municipal de Fazenda). O objetivo foi obter subsídios técnicos específicos que fogem à competência meramente administrativa desta coordenação, garantindo que o julgamento do pleito fosse pautado por quem detém o conhecimento especializado sobre a demanda.

### **2. Fundamentação Técnica e Jurídica**

Após análise do setor solicitante (Secretaria Municipal de Fazenda) e da Procuradoria-Geral do Município, restou decidido o seguinte:

- **Natureza do Objeto e Modalidade:** A Secretaria de Fazenda esclareceu que a solução foi descrita por critérios objetivos de desempenho e funcionalidade (operação web/mobile, integração de dados, SLA), o que caracteriza o objeto como serviço comum passível de ser licitado via Pregão Eletrônico.

- **Disponibilidade do Edital:** A análise técnica refutou a tese de "edital incompleto", afirmando que o instrumento e seus anexos permitem a plena formulação de propostas e o julgamento objetivo.

- **Prova de Conceito (PoC):** O parecer jurídico validou a disciplina da PoC, observando que o edital previu critérios mínimos de objetividade, transparência e isonomia, garantindo inclusive o acompanhamento pelas demais licitantes.

- **Subcontratação e Segurança de Dados:** A Administração justificou que as exigências relacionadas à LGPD e segurança cibernética são proporcionais e legítimas para a proteção dos dados do Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM).

- **Erro Material Redacional:** Quanto à menção a "dispensa eletrônica" no item 6.1, a área técnica e a Procuradoria reconheceram tratar-se de um mero erro material e redacional. Como o título, o preâmbulo e a estrutura do certame evidenciam tratar-se de um Pregão, tal falha não possui o condão de anular o procedimento, sendo passível de saneamento formal.

**3. DO ERRO MATERIAL E ERRATA** Quanto à alegação de confusão terminológica no item 6.1 do Edital (onde consta indevidamente a expressão "dispensa eletrônica"), este Pregoeiro reconhece a ocorrência de um erro material de redação.

Tratando-se de vício formal que não compromete a compreensão do objeto ou a formulação das propostas — visto que todo o restante do edital e seus anexos tratam claramente de um Pregão Eletrônico — procedo, neste ato, à seguinte ERRATA:

- **Onde se lê:** "...no item 6.1 dispensa eletrônica..."
- **Leia-se:** "...no item 6.1 pregão eletrônico..."

**4. DECISÃO** Diante do exposto e estritamente fundamentado nos pareceres técnico e jurídico constantes no processo, os quais adoto como razão de decidir, conheço da impugnação para, no mérito, julgar pelo seu **INDEFERIMENTO**.

**5. MANUTENÇÃO DA SESSÃO PÚBLICA** Considerando que a retificação do erro material acima mencionada não altera a formulação das propostas (conforme Art. 55, §1º da Lei 14.133/2021), informo que fica mantida a sessão pública na data e hora originalmente estipuladas no Edital.

Piraí, na data da assinatura



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Ribeiro Figueiredo, Assessor**, em 02/04/2026, às 15:46, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://medioparaiba.sei.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://medioparaiba.sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **01247332** e o código CRC **50FC16BA**.

Referência: Processo nº PIR-020206/000710/2025

SEI nº 01247332

Rua Dr. Luiz Antonio Garcia da Silveira nº 16, - Bairro Centro, Piraí/RJ, CEP 27175-000  
Telefone: