PROCESSO ADMINISTRATIVO 0205 ASSINADO ELETRONICAMENTE

TERMO DE JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

TERMO:	DECISÓRIO
FEITO:	RECURSO ADMINISTRATIVO
IMPUGNANTE:	RWA TECNOLOGIA E CONSULTORIA LTDA
IMPUGNADO:	SECRETARIA DE FINANÇAS
REFERÊNCIA:	EDITAL DA LICITAÇÃO
MODALIDADE:	CONCORRÊNCIA PÚBLICA
Nº DO PROCESSO:	027.2025
OBJETO:	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE ACOMPANHAMENTO MENSAL DAS INFORMAÇÕES UTILIZADAS NA APURAÇÃO DOS ÍNDICES PERCENTUAIS DE PARTICIPAÇÃO MUNICIPAL APLICADOS NA DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA DE ICMS.

1. PRELIMINARES

Trata-se de impugnação interposta pela empresa RWA TECNOLOGIA E CONSULTORIA LTDA contra os textos constantes do edital da licitação realizada pela **SECRETARIA DE FINANÇAS** da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE/CE**, em tela.

As petições foram protocolizadas, conforme previsão constante do item 14.1 do edital. A peça encontra-se fundamentada, apresentando, ademais, as formalidades mínimas exigidas no edital licitatório, contendo ainda o pedido pelo qual se pleiteia a demanda.

Desta feita, verifica-se a regularidade no tocante ao cabimento da presente impugnação, nos termos do item 14 e seguintes do ato convocatório:

> 14.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação do art. 164 da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 247-044-1121
PÁGINA: 1 DE 10 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.6

selo unicef 2025-2028 25

PROCESSO ADMINISTRATIVO 0206 ASSINADO ELETRONICAMENTE

Logo, cumprido tal requisito por encontrar subsidio em instrumento normativo afeito a demanda.

B) DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, cumpre informar que o impugnante RWA TECNOLOGIA E CONSULTORIA LTDA apresentou a presente impugnação no dia 13 de outubro de 2025.

Conquanto, os trabalhos iniciais do certame estão marcados para o dia **16 de outubro de 2025**, às 09:00 horas, a licitante cumpriu com o disposto no artigo 164 da lei 14.133/2021 e com a disposição contida no item 10.1 do edital, obedecendo ao prazo de três dias úteis anteriores à data para recebimento da Proposta de Preços, conforme previsão:

> 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.

Assim, entende-se que a tempestividade foi cumprida.

Adentramos aos fatos.

2. DOS FATOS

O impugnante aduz que o objeto licitado reúne, sob um único item/lote, sendo a atividades relativas ao acompanhamento de supostos quatro compromissos: **(i) Valor Adicionado Fiscal; (ii) Qualidade da Educação; (iii) Qualidade da Saúde; (iv) Qualidade do Meio Ambiente**. Para a licitante, seria recomendável desmembrar o objeto em itens autônomos, por componente de índice (VAF, Educação, Saúde, Meio Ambiente), admitindo adjudicação por item.

Ademais, a empresa alega que a vedação à subcontratação pode ser prevista pela Lei nº 14.133/2021; contudo, a combinação entre a vedação absoluta de subcontratar e a aglutinação de serviços de naturezas técnicas diversas, amplia

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 247-044-1121
PÁGINA: 2 DE 10 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.6

PROCESSO ADMINISTRATIVO 0207 ASSINADO ELETRONICAMENTE

barreiras de entrada, contrariando os princípios da competitividade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa.

Quanto a relevância do critério Valor Adicionado Fiscal (VAF) e da necessidade de contratação especializada, a RWA TECNOLOGIA E CONSULTORIA LTDA questiona:

> O Valor Adicionado Fiscal - VAF constitui, conforme o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal, o principal critério de composição do Índice de Participação dos Municípios (IPM), correspondendo a 65% do total dos repasses de ICMS.
>
> No Estado do Ceará, a Lei Estadual nº 17.320/2020 reforça essa proporcionalidade mínima, destinando 65% ao VAF e apenas 35% aos demais critérios (Educação – 18%, Saúde – 15% e Meio Ambiente – 2%).
>
> De acordo com os Índices de Distribuição do ICMS – Aplicação 2025, publicados pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, observa-se que, para o Município de São Gonçalo do Amarante, os valores correspondem a:
>
> • Valor Adicionado: 4,7577140
>
> • Educação: 0,0734687
>
> • Saúde: 0,0767491
>
> • Meio Ambiente: 0,0075597
>
> • Total: 4,9154915
>
> Ainda, considerando os repasses de ICMS de janeiro a agosto de 2025, que totalizaram R$133.408.159,00, constata-se que 96,79% do montante tem origem no Valor Adicionado Fiscal.
>
> Diante dessa realidade de predominância técnica e financeira, é inequívoco que o critério do VAF possui predominância técnica e financeira, sendo essencial que sua apuração e acompanhamento sejam realizados por empresa especializada, com domínio metodológico e recursos tecnológicos capazes de processar os dados fiscais dos contribuintes municipais de forma automatizada e precisa.

Não obstante, a licitante afirma que a pesquisa de mercado anexada ao processo releva fragilidades metodológicas, pois foram consideradas apenas soluções de consultoria e assessoria englobando os quatro critérios de forma conjunta, sem análise das alternativas tecnológicas específicas para o acompanhamento do VAF. Por

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 247-044-1121
PÁGINA: 3 DE 10 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.6

selo unicef 2025-2028 25

PROCESSO ADMINISTRATIVO 0208 ASSINADO ELETRONICAMENTE

fim, a empresa salienta que as referências utilizadas não guardam proporcionalidade com a realidade do município licitante.

Por essa razão, pleiteia a retificação do edital, com a revisão do estudo técnico preliminar, novo levantamento de mercado e reformulação do objeto licitado, de modo a prever a divisão por componentes de índice (VAF, Educação, Saúde e Meio Ambiente).

Estes são os fatos. Passamos ao mérito.

3. DO MÉRITO

3.1. Da natureza integrada dos índices e da necessidade de acompanhamento conjunto

Os **índices que compõem o repasse do ICMS** (Valor Adicionado Fiscal, Educação, Saúde e Meio Ambiente) **possuem caráter complementar e interdependente**, formando um **sistema único de avaliação e de gestão de desempenho municipal**, cuja apuração depende de **integração de dados, análises cruzadas e metodologia unificada**.

A contratação de empresas distintas para cada componente **geraria fragmentação de informações, duplicidade de esforços e inconsistências técnicas**, comprometendo a **confiabilidade dos dados e a visão integrada de desempenho fiscal e institucional do Município**. O acompanhamento dos índices em conjunto **permite uma gestão estratégica do ICMS**, possibilitando:

- **Análise global da performance municipal** frente aos critérios do Estado;
- **Correlação entre indicadores fiscais, educacionais, de saúde e ambientais**, otimizando a priorização de ações;
- **Padronização metodológica e tecnológica** na coleta, tratamento e envio das informações;

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 247-044-1121
PÁGINA: 4 DE 10 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.

PROCESSO ADMINISTRATIVO 0209 ASSINADO ELETRONICAMENTE

- **Centralização da responsabilidade técnica** e redução de custos administrativos.

Ademais, a Administração Pública não está omitindo regras e condições impostas para a participação e execução do contrato. Assim, o Edital é transparente e objetivo no que exige. Ademais, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório está disciplinado nos artigos 3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666/1993, que rege o procedimento licitatório, vejamos:

> "Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.
>
> Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.
>
> Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:
> [...]
> XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;".

Como se caracteriza fundamentalmente pela competição entre particulares - para se saber quem terá a preferência de contratação com o Poder Público, este deverá não apenas promover a competição, mas promovê-la de forma isonômica - fornecendo ferramentas que equalizem a atuação dos concorrentes. Segundo Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, o instrumento convocatório:

> é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Portanto, **a unificação não visa restringir a competitividade**, **mas garantir a coerência técnica e a eficiência operacional da contratação**.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 247-044-1121
PÁGINA: 5 DE 10 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.6

PROCESSO ADMINISTRATIVO 0210 ASSINADO ELETRONICAMENTE

3.2. Da inexistência de prejuízo à competitividade

A **Lei nº 14.133/2021**, em seu **art. 40, §1º**, autoriza a licitação por item, lote ou grupo, **desde que devidamente justificada a forma de aglutinação**. No caso em questão, o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** demonstrou que a **reunião dos quatro componentes** em um único item **maximiza a eficiência da gestão municipal do ICMS**, reduz **custos de transação** e **permite o uso de soluções integradas de tecnologia da informação**.

Ademais, o mercado atual dispõe de **empresas capazes de atuar de forma multidisciplinar**, com equipes e ferramentas especializadas em todos os eixos — fiscal, educacional, sanitário e ambiental —, conforme comprovam diversas contratações similares no âmbito estadual e municipal. Assim, **não há limitação indevida à competitividade**.

3.3. Da vedação à subcontratação

A **vedação à subcontratação** foi mantida **para resguardar a integridade técnica e a responsabilidade direta da contratada**, evitando repasses de atividades a terceiros e assegurando a **confidencialidade dos dados fiscais e administrativos do Município**. Tal medida é compatível com o **art. 121, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021**, que permite à Administração **restringir a subcontratação por razões de segurança ou sigilo de informações**.

Trata-se de um serviço de natureza altamente técnica e estratégica, que envolve a análise minuciosa de dados econômicos, fiscais e contábeis que impactam diretamente na arrecadação municipal. A execução dessas atividades exige confidencialidade, qualificação específica e domínio de metodologias próprias para o acompanhamento das informações declaradas ao Estado e para a proposição de

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 247-044-1121
PÁGINA: 6 DE 10 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.6

PROCESSO ADMINISTRATIVO 0211 ASSINADO ELETRONICAMENTE

eventuais correções que possam otimizar o índice de participação do Município na cota-parte do ICMS.

Permitir a subcontratação poderia comprometer a confiabilidade e o sigilo das informações fiscais, uma vez que terceiros, não submetidos aos mesmos critérios de habilitação técnica e jurídica exigidos no certame, poderiam ter acesso a dados sensíveis. Além disso, a subcontratação fragilizaria a responsabilidade direta da contratada, dificultando a fiscalização pela Administração e podendo gerar riscos de inconsistências, perda de prazos e prejuízos financeiros ao Município.

Dessa forma, a vedação à subcontratação visa assegurar que os serviços sejam executados integralmente pela empresa contratada, a qual deve comprovar capacidade técnica e operacional própria para desempenhar todas as etapas do acompanhamento, análise e emissão de relatórios mensais. Essa medida reforça os princípios da eficiência, da legalidade, da segurança jurídica e do interesse público, conforme preceitua a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

Outrossim, a manutenção da vedação à subcontratação no edital e no contrato é plenamente justificável, sendo um instrumento de proteção ao erário e à boa gestão pública, garantindo que o serviço seja prestado com qualidade, responsabilidade técnica e transparência, em benefício do Município de São Gonçalo do Amarante.

Portanto, a impossibilidade de subcontratar, somada à contratação unificada, **não restringe o certame**, mas **assegura maior controle e qualidade na execução contratual**.

3.4. Da Justificativa Técnica e Econômica da Solução Unificada

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 247-044-1121
PÁGINA: 7 DE 10 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.6

PROCESSO ADMINISTRATIVO 0212 ASSINADO ELETRONICAMENTE

A escolha por um modelo único de acompanhamento decorre de **critérios técnicos e econômicos**, conforme determina o **art. 18, §1º, V, da Lei nº 14.133/2021**. A gestão integrada:

- **Reduz custos administrativos** (coordenação, fiscalização e múltiplos contratos);
- **Evita sobreposição de atividades e divergência de metodologias**;
- **Permite automação completa do fluxo de informações**, com **base tecnológica única** para análise dos índices e comunicação com os órgãos estaduais.

Dessa forma, **a solução unificada representa a opção mais vantajosa e tecnicamente coerente para o Município**, conforme os princípios da **eficiência, economicidade e planejamento** (art. 5º da Lei 14.133/2021).

3.5. Da adequação da pesquisa de mercado

A pesquisa de preços foi elaborada **com base em contratações semelhantes, envolvendo acompanhamento global dos índices do ICMS**, adotadas por diversos municípios brasileiros, o que **confirma a existência de mercado para o objeto consolidado**.

A diferença de porte ou VAF entre municípios **não invalida a metodologia comparativa**, pois o objetivo foi identificar **referenciais de preços e modelos contratuais compatíveis**, e não replicar realidades idênticas.

É possível observar, ao compulsar o Estudo Técnico Preliminar, que a Administração Pública não só observou as pesquisas de mercado realizadas em outros entes municipais, como pontuou as possíveis soluções para a demanda. Vejamos:]

1. Execução Direta pela Administração Municipal: a prestação direta desses serviços pela própria estrutura administrativa do Município exigirá a disponibilidade de servidores com formação técnica especializada, familiarizados com as normativas e os sistemas de gestão de convênios

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 247-044-1121
PÁGINA: 8 DE 10 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.

PROCESSO ADMINISTRATIVO 0213 ASSINADO ELETRONICAMENTE

estaduais e federais. Além disso, seria necessária uma capacitação continuada para atualização frente às constantes alterações legislativas e operacionais desses sistemas. No entanto, o quadro atual de servidores não dispõe de profissionais com a expertise necessária para executar essas atividades de forma autônoma e eficiente.

A capacitação da equipe interna demandaria tempo, investimento financeiro e reestruturação organizacional, com possível comprometimento de outras atividades essenciais já desempenhadas pelas secretarias. Soma-se a isso a alta rotatividade e a sobrecarga de trabalho, fatores que impactam negativamente na continuidade, na confiabilidade e na eficiência dos serviços, colocando em risco a captação e a correta aplicação dos recursos públicos.

2. Contratação de Profissionais Autônomos: Outra possibilidade considerada seria a contratação individual de profissionais autônomos especializados. No entanto, essa opção apresenta limitações significativas, como:

   • Dificuldade de encontrar profissionais com expertise abrangente nos múltiplos sistemas de convênios e nas diversas áreas técnicas envolvidas;

   • Risco de descontinuidade do serviço, pela falta de vínculo institucional estável e pela indisponibilidade de atendimento contínuo ou emergencial;

   • Implicações legais e operacionais, como riscos trabalhistas, dificuldade de fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e maior complexidade na gestão dos serviços prestados. Esses fatores comprometem a eficácia da solução e aumentam a vulnerabilidade jurídica e administrativa da contratação.

3. Contratação de Empresa Especializada: O levantamento de mercado demonstra que existem diversas empresas especializadas na prestação de serviços de assessoria e consultoria técnica para a gestão de convênios e captação de recursos públicos, com atuação consolidada junto a órgãos federais e estaduais. A contratação de empresa com essa especialização oferece as seguintes vantagens:

   • Disponibilização de equipe multidisciplinar capacitada, com conhecimento prático nos sistemas e processos exigidos pelos órgãos concedentes;

   • Atendimento remoto contínuo e suporte presencial eventual, conforme necessidade do Município, sem comprometer a rotina administrativa;

   • Garantia de segurança jurídica, por meio de contrato formal que estabelece obrigações, prazos, metas e critérios de fiscalização;

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 247-044-1121
PÁGINA: 9 DE 10 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.6

PROCESSO ADMINISTRATIVO 0214 ASSINADO ELETRONICAMENTE

• Padronização e qualidade nos procedimentos técnicos, assegurando o cumprimento das exigências legais e normativas;
• Maior agilidade na tramitação de projetos e na obtenção de recursos, evitando perdas por prazos não atendidos ou falhas na execução.

Nesse sentido, não há justiça emalegar que a pesquisa de mercado anexada ao processo releva fragilidades metodológicas, considerando que as previsilidades expostas.

Portanto, a impugnação aduzida pela empresa não merece prosperar. Restando claro que a alteração requisitada comprometeria o certame, além de não garantir isonomia ao processo licitatório.

04. DA DECISÃO

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO** da presente Impugnação realizada pela empresa RWA TECNOLOGIA E CONSULTORIA LTDA, para, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** ao passo que o Edital da Concorrência Pública nº 027.2025 **permanecerá inalterado.**

É como decido.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE/CE, 15 DE OUTUBRO DE 2025.

Mardem Jose Matos Herculano
ORDENADOR DE DESPESA DA
SECRETARIA DE FINANÇAS

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 247-044-1121
PÁGINA: 10 DE 10 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533