

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Pregão Eletrônico nº 90003/2026
Processo Administrativo nº 15722/2025
Impugnante: Cássia de Carvalho Fernandes

I – DA TEMPESTIVIDADE

Trata-se de impugnação apresentada em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 90003/2026.

Verifica-se que a manifestação foi protocolada dentro do prazo previsto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, motivo pelo qual **é conhecida**, passando-se à análise de mérito.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, cumpre destacar que a modelagem da presente contratação foi precedida das etapas de planejamento previstas nos arts. **18 e 19 da Lei nº 14.133/2021**, materializadas nos seguintes documentos:

- Documento de Formalização da Demanda (DFD)
- Estudo Técnico Preliminar (ETP)
- Termo de Referência (TR)

Nesses documentos foram avaliados:

- necessidades administrativas
- alternativas tecnológicas
- estrutura do mercado fornecedor
- riscos operacionais
- modelo de contratação mais adequado

A solução licitada visa atender de forma integrada:

- Prefeitura Municipal de Santa Luzia
- Câmara Municipal
- Instituto de Previdência dos Servidores – IMPAS

Tal integração é requisito decorrente do **Decreto Federal nº 10.540/2020**, que instituiu o **SIAFIC**.

III – DO MÉRITO

A impugnante questiona quatro pontos do edital:

1. adoção de lote único
2. vedação de consórcio

3. licença permanente para consulta de dados
4. disciplina da Prova de Conceito

Passa-se à análise individualizada.

1 – DO LOTE ÚNICO

A impugnante sustenta que o objeto deveria ser parcelado em diversos lotes.

A alegação não procede.

O objeto licitado consiste na **contratação de solução integrada de gestão pública**, estruturada em módulos que operam sobre **base de dados única e integrada**, formando um ambiente tecnológico unificado.

Neste contexto, a fragmentação da contratação entre diferentes fornecedores poderia gerar diversos riscos operacionais, tais como:

- incompatibilidade tecnológica entre sistemas;
- duplicidade ou inconsistência de bases de dados;
- perda de integridade referencial das informações;
- aumento significativo de custos de integração e manutenção;
- maior risco de indisponibilidade sistêmica.

Além disso, a modelagem adotada observa as exigências do **Decreto Federal nº 10.540/2020**, que instituiu o **Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC)**.

Nos termos desse decreto, os entes federativos devem assegurar que os sistemas utilizados na gestão fiscal e financeira operem de forma **integrada e padronizada**, permitindo:

- compartilhamento de dados;
- consistência das informações contábeis;
- integridade das bases de dados;
- interoperabilidade entre órgãos da Administração.

No caso concreto, a solução licitada deverá atender de forma integrada:

- Prefeitura Municipal de Santa Luzia;
- Câmara Municipal;
- Instituto de Previdência dos Servidores – IMPAS.

A adoção de múltiplos fornecedores para módulos distintos poderia comprometer a conformidade com o modelo de integração exigido pelo SIAFIC, além de aumentar significativamente a complexidade operacional e os riscos de inconsistência de dados.

Importante destacar que o parcelamento do objeto não constitui regra absoluta.

Nos termos do art. 40, §3º, da Lei nº 14.133/2021, o parcelamento deve ser adotado sempre que **tecnicamente viável e economicamente vantajoso**, cabendo à Administração avaliar, no planejamento da contratação, se a divisão do objeto preserva a eficiência da solução contratada.

Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a divisão do objeto deve ser afastada quando puder comprometer a eficiência ou a integridade da solução contratada.

Nesse sentido:

“O parcelamento do objeto deve ser adotado sempre que técnica e economicamente viável, não sendo obrigatório quando houver prejuízo para o conjunto da solução.”
(TCU – Acórdão 1214/2013 – Plenário)

Assim, considerando a necessidade de **integração tecnológica, integridade das bases de dados e conformidade com o SIAFIC**, a adoção de lote único mostra-se **tecnicamente justificada e juridicamente adequada**.

2 – DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO

A impugnante questiona a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a admissão de consórcios constitui faculdade da Administração, devendo ser avaliada conforme as características do objeto e os riscos inerentes à execução contratual.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece que a vedação à participação em consórcio é válida quando a Administração demonstrar que a execução do objeto exige **gestão centralizada, responsabilidade técnica unificada ou elevado grau de integração entre os serviços contratados**.

Nesse sentido:

“A decisão de admitir ou vedar a participação de empresas reunidas em consórcio insere-se no âmbito da discricionariedade da Administração, devendo ser avaliada à luz das características do objeto e das condições do mercado.”
(TCU – Acórdão 2220/2015 – Plenário)

No caso em análise, a execução contratual envolve:

- desenvolvimento e manutenção de plataforma única
- gestão centralizada de banco de dados
- integração entre múltiplos módulos
- suporte técnico unificado.

A participação de empresas em consórcio poderia dificultar:

- definição de responsabilidades técnicas
- gestão da infraestrutura tecnológica
- garantia de continuidade operacional

- responsabilização contratual.

Dessa forma, a vedação encontra fundamento na necessidade de **manter unidade de gestão da solução tecnológica**, não havendo qualquer ilegalidade na opção administrativa.

3 – DA LICENÇA DE CONSULTA DOS DADOS

A impugnante sustenta que a exigência de disponibilização de solução de consulta de dados ao final do contrato configuraria cessão patrimonial sem previsão de preço.

A alegação também não procede.

O Termo de Referência estabelece que, ao término da contratação, a empresa deverá disponibilizar:

- banco de dados completo gerado durante a execução contratual
- acesso por um ano para consulta das informações após o encerramento contratual.

Esclarece-se expressamente que:

- não haverá inserção de novos dados;
- não haverá processamento;
- não haverá continuidade operacional;
- tratar-se-á exclusivamente de ambiente de consulta.

A medida visa garantir:

- auditoria posterior;
- conferência histórica de informações;
- continuidade administrativa durante eventual migração;
- atendimento a diligências e auditorias do Tribunal de Contas;
- envio de dados ao SICON;
- regularidade da prestação de contas.

Tal medida é plenamente compatível com os princípios da:

- continuidade administrativa
- segurança da informação
- proteção do patrimônio público.

A inexistência desse período mínimo de consulta poderia expor o Município a riscos operacionais relevantes, inclusive de **inadimplência junto aos sistemas de controle externo**, comprometendo a regularidade institucional da Administração.

Dessa forma, a exigência estabelecida no Termo de Referência não configura cessão patrimonial de software nem obrigação autônoma de licenciamento permanente, tratando-se apenas de medida destinada à **preservação do patrimônio informacional público e à garantia da continuidade administrativa**, plenamente compatível com os princípios da eficiência, da segurança da informação e da continuidade do serviço público.

Não há, portanto, qualquer irregularidade na modelagem adotada.

4 – DA PROVA DE CONCEITO

A impugnante sustenta existência de contradição entre edital e Termo de Referência quanto à ordem da Prova de Conceito.

Entretanto, a interpretação sistemática do instrumento convocatório demonstra que a Prova de Conceito integra a **fase de julgamento da proposta**, destinando-se à verificação da aderência técnica da solução ofertada.

A demonstração será realizada pela empresa provisoriamente classificada em primeiro lugar, como mecanismo de validação técnica da proposta apresentada.

A realização da prova técnica antes da adjudicação constitui prática amplamente adotada em contratações de soluções tecnológicas complexas.

Não há, portanto, qualquer prejuízo à segurança jurídica ou à competitividade do certame.

IV – DOS PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO

O procedimento licitatório foi estruturado em conformidade com os princípios previstos no **art. 5º da Lei nº 14.133/2021**, especialmente:

- legalidade
- isonomia
- competitividade
- planejamento
- eficiência
- seleção da proposta mais vantajosa.

Todas as exigências editalícias possuem **fundamentação técnica vinculada ao planejamento da contratação**, não havendo qualquer indício de direcionamento.

V – CONCLUSÃO

Após análise dos argumentos apresentados pela impugnante, conclui-se que:

- o modelo de lote único encontra justificativa técnica no planejamento da contratação;
- a vedação à participação em consórcio é medida compatível com a natureza do objeto;
- a disponibilização de ferramenta de consulta dos dados visa preservar o patrimônio informacional público;
- a disciplina da Prova de Conceito não compromete a regularidade do procedimento.

As exigências editalícias encontram-se devidamente fundamentadas no planejamento da contratação e mostram-se proporcionais à complexidade do objeto licitado, inexistindo qualquer restrição indevida à competitividade ou violação aos princípios que regem as contratações públicas.

VI – DECISÃO

Diante do exposto,

CONHEÇO da impugnação apresentada por Cássia de Carvalho Fernandes, por ser tempestiva, e, no mérito, NEGO-LHE PROVIMENTO, mantendo-se integralmente as disposições do Edital do Pregão Eletrônico nº 90003/2026.

Santa Luzia/MG, 5 de março de 2026.



Documento assinado digitalmente
LEANDRO LUIZ SANTOS
Data: 05/03/2026 11:38:56-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Leandro Luiz Santos
Secretário Municipal de Planejamento, Ciência, Tecnologia e Inovação

ILUSTRÍSSIMA AUTORIDADE COMPETENTE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, ESTRATÉGIA E GESTÃO DE PESSOAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA- MG.

CASSIA DE CARVALHO FERNANDES, brasileira, solteira, advogada inscrita na OAB/SP 316.679, portadora do RG nº. 41650321-4, inscrita no CPF/MF sob o nº. 356.661.868-33 e no Título de Eleitor nº. 302663490159, Zona 422, Seção 0229, com endereço na Avenida Direitos Humanos, 2037, Mandaqui, São Paulo/SP, CEP 02475-001, e-mail: cassia@carvalhofernandes.com.br; Telefone: 11-96725-6774, vem, respeitosamente, à presença de V. Senhoria, com fundamento no artigo 164 da Lei nº 14.133/21 e cláusula 14 do instrumento convocatório, apresentar, apresentar **IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA EM FACE DO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO N.º 90003/2026**, lançado pela Prefeitura Municipal de Santa Luzia, visando a contratação, por meio de Sistema de Registro de Preços, de empresa especializada na prestação de serviços de locação, fornecimento de licença de uso, implantação, migração de dados, treinamento e suporte técnico, com manutenção corretiva e preventiva, de softwares de solução integrada de gestão administrativa, financeira e social, em ambiente 100% WEB, em atendimento à Prefeitura Municipal de Santa Luzia/MG, à Câmara Municipal de Santa Luzia e ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Santa Luzia, de natureza comum, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no instrumento, com Sessão Pública marcada para o dia **06/03/2026, às 09:00**, pelos motivos a seguir articulados:

1. Da aglutinação indevida do objeto em item único (menor preço global).

A modelagem adotada no presente certame padece de vício relevante, pois a Administração optou por licitar, em grupo/lote único, uma contratação que reúne 43 itens de natureza técnica, funcional e mercadológica heterogênea, abrangendo, entre outros, módulos de planejamento e orçamento, contabilidade, tesouraria, gestão de pessoas, compras e licitações, estoque, frotas, obras, business intelligence, tributos, nota fiscal eletrônica, alvará eletrônico, portais, assistência social, técnico residente e serviços de migração, implantação e treinamento, destinados não apenas à Prefeitura, mas também à Câmara Municipal e ao IMPAS.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA			
Item	Descrição	Unidade	Quantidade
1	Sistema de Planejamento de Governo	Mensal	12
2	Sistema de Contabilidade Pública	Mensal	12
3	Sistema de Tesouraria	Mensal	12
4	Sistema de Folha de Pagamento e Recursos Humanos	Mensal	12
5	Sistema de Atendimento ao E-Social	Mensal	12
6	Sistema de Contratação Pública	Mensal	12
7	Sistema de Gestão de Notas do Fornecedor	Mensal	12
8	Sistema de Gestão de Almoxarifado e Estoques	Mensal	12
9	Sistema de Gestão de Patrimônio	Mensal	12
10	Sistema de Gestão de Frotas	Mensal	12
11	Sistema de Gestão Tributária	Mensal	12
12	Sistema de Alvará Eletrônico	Mensal	12
13	Sistema de Nota Fiscal Eletrônica	Mensal	12
14	Sistema de Gestão Fiscal	Mensal	12
15	Sistema de Processos e Protocolo	Mensal	12
16	Sistema de Assistência Social	Mensal	12
17	Sistema de Gestão de Obras Públicas	Mensal	12
18	Portal da Transparência	Mensal	12



CARVALHO FERNANDES

SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA

19	Portal do Cidadão	Mensal	12
20	Portal do Servidor	Mensal	12
21	Portal do Gestor (B.I.)	Mensal	12
22	Técnico Residente	Serviço	1
23	Migração, Implantação e Treinamento	Serviço	1

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA			
Item	Descrição	Unidade	Quantidade
24	Sistema de Contabilidade Pública	Mensal	12
25	Sistema de Tesouraria	Mensal	12
26	Sistema de Folha de Pagamento e Recursos Humanos	Mensal	12
27	Sistema de Atendimento ao E-Social	Mensal	12
28	Sistema de Contratação Pública	Mensal	12
29	Sistema de Gestão de Almoxarifado e Estoques	Mensal	12
30	Sistema de Gestão de Patrimônio	Mensal	12
31	Sistema de Gestão de Frotas	Mensal	12
32	Portal da Transparência	Mensal	12
33	Migração, Implantação e Treinamento	Serviço	1

INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL - IMPAS			
Item	Descrição	Unidade	Quantidade
34	Sistema de Contabilidade Pública	Mensal	12
35	Sistema de Tesouraria	Mensal	12
36	Sistema de Folha de Pagamento e Recursos Humanos	Mensal	12
37	Sistema de Atendimento ao E-Social	Mensal	12
38	Sistema de Contratação Pública	Mensal	12
39	Sistema de Gestão de Almoxarifado e Estoques	Mensal	12
40	Sistema de Gestão de Patrimônio	Mensal	12
41	Sistema de Gestão de Frotas	Mensal	12
42	Portal da Transparência	Mensal	12
43	Migração, Implantação e Treinamento	Serviço	1

O próprio edital torna obrigatória a apresentação de proposta para todos os itens do lote, adotando julgamento por menor preço global do grupo/lote único.

2.2. A licitação será dividida em GRUPO/LOTE ÚNICO, conforme tabela constante do Termo de Referência, **SENDO CONDIÇÃO IMPRESCINDÍVEL PARA PARTICIPAÇÃO NO CERTAME A OFERTA DE PROPOSTA PARA TODOS OS ITENS QUE COMPÕEM O REFERIDO GRUPO/LOTE ÚNICO.**

Veja Excelência que tal estrutura contraria a lógica do parcelamento como regra na fase de planejamento.

Ademais, a Lei 14.133/2021 reforça o princípio do parcelamento ao estabelecer, tanto para compras quanto para serviços, que a Administração deve considerar a divisão em lotes quando tecnicamente viável e economicamente vantajosa, observando as características do mercado e o dever de ampliar a competição e evitar concentração.

No campo da doutrina, Marçal Justen Filho¹ adverte que a ausência de motivação clara para o lote único pode “converter o requisito de qualificação técnica em barreira à competitividade, ao impedir que empresas com especialização parcial ou com atuação territorial limitada participem do procedimento”.

O autor destaca que o parcelamento tem natureza instrumental ao princípio da isonomia e à busca da proposta mais vantajosa; logo, *“a aglutinação deve ser excepcional, motivada e tecnicamente demonstrada, sob pena de vício de planejamento e ilegalidade”.*

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

Os Tribunais de Contas estaduais, têm decisões orientando que a opção pelo lote único deve ser tecnicamente demonstrada, com exame comparativo entre os cenários:

(i) contratação por lote único; e (ii) contratação por lotes distintos, avaliando ganhos de escala, custos de transação, logística, padronização operacional, riscos contratuais e impacto concorrencial.

A ausência deste estudo é considerada falha de planejamento, com impacto direto sobre a economicidade e a seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse contexto, a simples invocação genérica de “economia de escala” ou de “integridade do serviço” não é suficiente para legitimar o lote único, pois tais argumentos exigem demonstração objetiva, com dados e arquitetura de solução, evidenciando por que a separação em módulos efetivamente geraria perda de eficiência, aumento de custos ou risco inaceitável ao conjunto.

Do contrário, o lote único converte-se em barreira concorrencial por desenho do edital, gerando assimetria competitiva e potencial direcionamento indireto, especialmente em setores nos quais é comum a existência de fornecedores especializados por etapa ou componente do serviço, e não necessariamente um único operador apto a executar toda a cadeia em condições equivalentes.

A irregularidade se agrava porque a justificativa apresentada para afastar o parcelamento é genérica e insuficiente, veja-se que no ETP, a Administração sustenta, em síntese, que a solução deveria ser mantida sem divisão em razão da padronização, da alegada preservação da integridade referencial dos dados e do risco de entraves técnicos caso houvesse interação entre ferramentas de fornecedores distintos.

O edital repete a mesma motivação, basicamente reproduzindo a tese de que a divisão implicaria perda de confiabilidade e maior onerosidade. Ocorre que essa fundamentação, tal como posta, não apresenta estudo comparativo concreto, não demonstra com dados objetivos a perda de economia de escala, não quantifica eventual aumento de custo administrativo, nem comprova porque módulos claramente autonomizáveis não poderiam ser reunidos em lotes tecnicamente afins, em vez de um único bloco fechado.

Nesse contexto, a aglutinação acaba por produzir, restrição indevida ao caráter competitivo, privilegiando de todo modo as empresas que detenham, simultaneamente, portfólio completo para todas as frentes do objeto, inclusive módulos de nicho e serviços acessórios, excluindo fornecedores especializados em segmentos específicos que poderiam ofertar soluções mais aderentes e vantajosas se houvesse divisão racional do objeto.

A orientação do TCU² é expressa no sentido de que a adjudicação por item é a regra quando o objeto é divisível, justamente para viabilizar a ampla participação de licitantes aptos a executar parcelas autônomas; e a própria jurisprudência da Corte admite, como solução equilibrada, a formação de grupos compostos por itens de mesma natureza, e não a concentração indiscriminada de módulos diversos em um único lote.

Nessa linha, a lógica subjacente à Súmula 247 do TCU indica que, sendo tecnicamente possível e vantajoso, a divisão do objeto deve ser priorizada para ampliar a competição, cabendo à Administração comprovar, de forma consistente, eventual prejuízo decorrente do fracionamento.

Veja-se:

²<https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/4-1-8-justificativas-para-o-parcelamento-ou-nao-da-contratacao/>

SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

No caso concreto, a restrição concorrencial é ainda mais evidente porque, além de concentrar todo o objeto em lote único, o edital também veda a participação de empresas em consórcio, sob justificativa padronizada de que se trataria de contratação de bens e serviços comuns.

Assim, o instrumento convocatório fecha o mercado em duas frentes: de um lado, exige capacidade integral para fornecer toda a solução; de outro, impede a composição associativa entre empresas que poderiam somar expertises complementares.

Para contratações em exame, o próprio referencial normativo compilado pelo TCU registra que a equipe de planejamento deve avaliar e justificar não apenas o parcelamento, mas também a conveniência de permitir consórcio ou subcontratação.

Também não se pode ignorar que o DFD descreve a necessidade como contratação de sistema integrado “em módulos”. Se a própria Administração reconhece uma estrutura modular, não há base suficiente para presumir, sem

demonstração técnica robusta, que todos esses componentes dependam necessariamente de um único fornecedor e de um único lote.

Diante disso, impugna-se a manutenção do lote único nos moldes propostos, requerendo-se a retificação do edital/ETP/TR para parcelar o objeto em lotes tecnicamente coerentes, permitindo disputa por especialidade e ampliando a competitividade.

2. Da vedação a empresas reunidas em consórcio.

O edital veda a participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio, veja-se:

4.7. Não poderão disputar esta licitação:

4.7. entidades empresariais que estejam reunidas em consórcio.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a Administração deve estruturar a licitação para maximizar a disputa e assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, observando os princípios da isonomia, competitividade e proporcionalidade.

Salienta-se que a participação em consórcio é instrumento legítimo para ampliar a competição e viabilizar a soma de capacidades técnicas e econômico-financeiras, razão pela qual a vedação não pode ser automática nem genérica, tendo em vista que exige motivação técnica robusta, baseada em elementos concretos do planejamento, que demonstrem por que a formação consorciada comprometeria a

execução contratual, a gestão do risco, a responsabilização ou a integridade do objeto, o que deve estar documentado no ETP e na fase preparatória.

Quando o edital simplesmente proíbe o consórcio, sem demonstrar riscos reais e superiores aos benefícios concorrenciais que ele proporciona, há vício de motivação e potencial afronta ao dever de promover ampla competição.

O professor Marçal Justen Filho³ elucida a matéria:

*“O ato convocatório admitirá ou não a participação de empresas em consórcio. **Trata-se de escolha discricionária da Administração Pública, o que evidentemente não significa autorização para decisões arbitrárias ou imotivadas.** Admitir ou negar a participação de consórcios é o **resultado de um processo de avaliação da realidade do mercado em face do objeto a ser licitado e da ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para a execução do objeto.**”*

Veja, neste sentido, decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, analisando o tema aqui discutido:

*TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 15/09/2010.
EXAME PRÉVIO DE EDITAL – MUNICIPAL.
PROCESSO Nº: TC-030557/026/10.*

³ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª Edição, São Paulo: Dialética, 2010, p. 497.

REPRESENTANTE: Empreiteira Pajoan Ltda.

REPRESENTADA: Prefeitura da Estância Turística de Itu.

ASSUNTO: Representação formulada contra o edital da Concorrência n.º 07/2010, certame deflagrado com o propósito de contratar empresa, sob o regime de Parceria Público Privada – Concessão Administrativa, para a prestação dos serviços de limpeza pública.

PROCESSO N.º: TC-030588/026/10.

REPRESENTANTE: Renato Pricoli Marques Dourado.

REPRESENTADA: Prefeitura da Estância Turística de Itu.

ASSUNTO: Representação formulada contra o edital da Concorrência n.º 07/2010, certame deflagrado com o propósito de contratar empresa, sob o regime de Parceria Público Privada – Concessão Administrativa, para a prestação dos serviços de limpeza pública.

(...)

*A vedação de participação de empresas em consórcio, por sua vez, já havia sido por mim afastada em outra representação contra este mesmo edital, naquela oportunidade formulada por Construtora Gomes Lourenço Ltda. a quem neguei liminar sustatória do andamento do certame. Sobre o tema compete ainda ilustrar o entendimento do E. Plenário, firmado no julgamento dos processos TC's 014610/026/10 e 018886/026/10: **'Quanto à proibição da participação de empresas sob a forma de consórcio, é tema que também enseja uma análise da razoabilidade e da***

proporcionalidade no exercício do poder discricionário, à luz do que prevê o artigo 33, caput, da Lei Geral de Licitações. Sob tal aspecto, os elementos reunidos na instrução destes autos não vieram a trazer evidências suficientes de desvio de finalidade. **É que as justificativas da Administração se mostraram satisfatórias ao contexto,** pois, reportando-me uma vez mais ao Estudo de Viabilidade Econômica que consta do Anexo VA, temos objeto cuja consecução se condiciona ao aporte de investimentos da ordem de R\$ 90.728.050,00 (noventa milhões, setecentos e vinte e oito mil e cinquenta reais), e este é um fator determinante ao exame desta impugnação, por não ser tão extenso o universo de empresas do segmento com capacidade econômica suficiente para captar tais recursos no mercado financeiro. Note-se que o ente licitante comprovou nestes autos que 05 (cinco) empresas retiraram o edital e já realizaram a visitação técnica. **De tal sorte é que, realmente, a eventual possibilidade de formação de consórcio pode vir a ser fator de diminuição do número de licitantes. E em assim sendo, mostra-se recomendável que se autorize a Prefeitura Municipal de Cotia a prosseguir o certame com tal vedação,** sem prejuízo da apreciação deste tema no caso concreto, pelo eminente Conselheiro a quem for distribuída a relatoria do futuro e eventual contrato.'

RENATO MARTINS COSTA

CONSELHEIRO"

Além disso, a vedação ao consórcio se torna ainda mais sensível quando o próprio objeto exige diversidade de tecnologias e competências, pois a Administração, ao demandar uma solução abrangente, cria um ambiente em que a participação consorciada é justamente o mecanismo capaz de equalizar o mercado, permitindo que empresas especializadas componham uma proposta integrada com responsabilidades definidas.

Sem consórcio, a modelagem pode produzir efeito anticompetitivo por desenho do edital, porque força a licitação a ser disputada apenas por agentes econômicos com portfólio completo e estrutura nacional, o que não raramente converge com o incumbente ou com poucos fornecedores dominantes.

Diante disso, impugna-se a cláusula que veda consórcios, requerendo-se sua supressão ou, ao menos, sua readequação para admitir a participação consorciada com regras claras de responsabilização solidária, liderança, governança e comprovação de capacidade técnica por parcelas.

3 - Da exigência de disponibilização de solução com licença permanente, sem rubrica própria e sem precificação autônoma.

Verifica-se que no Termo de Referência, uma impropriedade relevante na estrutura econômico-contratual do certame, consistente na imposição de obrigação acessória de natureza patrimonial sem correspondente individualização na matriz de preços.

Isso porque o TR determina que, ao término do contrato, a contratada deverá disponibilizar não apenas a íntegra do banco de dados, mas também “uma solução de software” para consulta desse acervo, a qual deverá ser fornecida “sem custo adicional para a Prefeitura e com licença de uso permanente”.

13.1.15. A CONTRATADA deverá disponibilizar também uma solução de software para que este banco de dados possa ser eventualmente consultado. Esta solução de software deverá ser disponibilizada sem custo adicional para a Prefeitura **e com licença de uso permanente.**

Além disso, o mesmo documento exige que os dados permaneçam disponíveis, sem custos ao Município, para consulta por pelo menos 1 ano após o encerramento contratual.

Ocorre que essa obrigação não se apresenta como simples desdobramento operacional da migração ou da desmobilização contratual. Em verdade, trata-se da exigência de entrega de um ativo de *software* autônomo, com aptidão própria de uso e com caráter permanente, isto é, com utilidade que subsiste para além da vigência da avença principal.

Ainda assim, essa prestação não foi destacada como item específico, com quantitativo, unidade, critério de medição e preço próprio, apesar de o próprio edital definir como objeto principal a contratação de serviços de locação, licença de uso, implantação, migração, treinamento e suporte técnico, em lote único e por menor preço global.

A ausência de rubrica autônoma para essa obrigação compromete a transparência da formação do preço e prejudica o julgamento objetivo, pois impede a Administração e os licitantes de identificarem quanto, efetivamente, está sendo cobrado pela solução de consulta permanente exigida ao final do contrato.

Na prática, o custo dessa entrega definitiva é artificialmente diluído nos demais itens ou no preço global, sem rastreabilidade orçamentária, o que fragiliza a aferição de vantajosidade, dificulta a comparação entre propostas e obscurece a real composição econômica da contratação.

Essa conclusão é reforçada pelo próprio modelo de proposta, que manda incluir, de forma genérica, “todos os custos diretos e indiretos indispensáveis

à perfeita execução do objeto”, sem individualizar essa licença permanente pós-contratual.

Nota-se que em termos jurídicos, o vício não é meramente formal, uma vez que ao exigir a entrega de solução com licença permanente sem previsão destacada e sem precificação específica, o edital mistura prestações continuadas com cessão definitiva de utilidade tecnológica, gerando ambiguidade sobre a natureza econômica do objeto e violando a necessidade de orçamento claro, comparável e auditável.

O resultado é uma modelagem contratual opaca, em que parcela relevante da obrigação permanece embutida e sem mensuração autônoma, circunstância que autoriza a impugnação do instrumento convocatório e a exigência de reestruturação da planilha/itemização do certame.

4 - Incompatibilidade entre o rito editalício e a disciplina da Prova de Conceito

O instrumento convocatório apresenta vício relevante de coerência procedimental ao disciplinar a Prova de Conceito de forma contraditória e incompatível com a sequência lógica das fases do certame.

No edital, a exigência de “amostra” é inserida expressamente na fase de julgamento, de modo que o licitante classificado em primeiro lugar deve apresentá-la sob pena de não aceitação da proposta, prevendo-se, inclusive, que, se a amostra for rejeitada, o Pregoeiro passará imediatamente à análise da proposta do segundo classificado, repetindo-se a mesma dinâmica sucessivamente.

Nesse sentido, somente após esse bloco é que o edital inaugura, em item próprio, a fase de habilitação. Isso evidencia, de forma textual, que a lógica editalícia posiciona a prova técnica antes da habilitação formal do licitante.

Ocorre que o Termo de Referência adota disciplina diversa, uma vez que antes mesmo de abrir o capítulo específico da POC, o TR já afirma que a licitante cuja proposta for classificada em 1º lugar demonstrará as funcionalidades exigidas, mantendo a ideia de exame técnico vinculado à proposta.

Contudo, logo em seguida, no item 10.1, o mesmo TR passa a exigir que a demonstração prática seja realizada pela licitante classificada em primeiro lugar na fase de lances e devidamente habilitada, isto é, condiciona a POC a uma etapa posterior à habilitação.

10.1. A licitante classificada em primeiro lugar na fase de lances e devidamente habilitada deverá realizar demonstração prática dos sistemas licitados (Prova de Conceito – POC), com o objetivo de verificar a exatidão, o cumprimento e a conformidade da solução ofertada em relação às especificações técnicas, funcionais e não funcionais estabelecidas neste Termo de Referência.

Trata-se de contradição material, visto que em um ponto, a demonstração aparece como ato conexo ao julgamento da proposta; em outro, como ato subsequente à habilitação.

A incongruência não é apenas redacional, mas afeta a própria estrutura decisória da licitação. O edital constrói uma sequência em que a verificação técnica da solução interfere diretamente na aceitação ou recusa da proposta antes da habilitação e o TR reconstrói essa ordem e desloca a prova técnica para depois da habilitação, criando um rito paralelo, incompatível com o edital e incapaz de permitir ao licitante saber, com segurança, em que momento processual efetivamente será submetido ao crivo técnico eliminatório.

É bem verdade que em procedimentos licitatórios, a ordem das fases não é detalhe secundário: ela define preclusões, oportunidades de saneamento, momento de abertura da documentação, extensão da análise do pregoeiro e o próprio regime de recursos. Quando edital e anexo técnico não convergem sobre esse ponto, há ofensa direta à segurança jurídica, ao julgamento objetivo e à vinculação ao instrumento convocatório.

Há, inclusive, uma inconsistência interna adicional no próprio TR, posto que o item 10.14 prevê que a recusa à realização da POC implicará “perda da adjudicação do objeto”, mas o item 10.15 estabelece que a adjudicação somente ocorrerá depois de constatado o atendimento integral das exigências editalícias e técnicas.

Em outras palavras, o texto supõe, em um momento, a existência de adjudicação anterior à POC; e, em outro, reconhece que a adjudicação é consequência posterior da aprovação na própria POC. Essa contradição revela que o rito foi mal estruturado e que a minuta não define, com consistência, o momento jurídico da prova técnica dentro da sequência do certame.

Diante desse quadro, o vício ultrapassa a esfera de mera impropriedade formal. A disciplina da Prova de Conceito, tal como redigida, compromete a previsibilidade do procedimento, embaralha a ordem entre julgamento, habilitação, demonstração técnica e adjudicação, e cria margem para decisões discricionárias quanto ao momento de submissão da licitante à etapa eliminatória.

I. DA MEDIDA LIMINAR

Diante de todo o exposto, as ilegalidades e inconsistências apontadas no edital e em seus anexos revelam vícios graves de planejamento, de definição do objeto, de qualificação técnica, de critérios sancionatórios e de

exigências habilitatórias, comprometendo diretamente a lisura, a competitividade e a própria racionalidade econômica do certame.

A manutenção do **PREGÃO ELETRÔNICO nº 90003/2026** em tais condições importa em afronta direta aos princípios da legalidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, insculpidos no art. 37, caput e XXI, da Constituição Federal, bem como na Lei nº 14.133/2021 e na consolidada jurisprudência do E. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Assim, impõe-se, como medida de prudência administrativa e de tutela do interesse público, a suspensão imediata de todos os atos relacionados ao **PREGÃO ELETRÔNICO nº 90003/2026**, inclusive fase de lances, habilitação, adjudicação e eventual homologação, até a integral correção das irregularidades apontadas e a adequação do instrumento convocatório às normas legais e ao entendimento consolidado da Nobre Corte de Contas.

A não concessão da medida cautelar permitirá o prosseguimento de procedimento eivado de vícios, com grave risco de lesão à ordem jurídica e à economicidade, razão pela qual se requer a concessão da liminar para sustar o certame até o devido saneamento.

II. CONCLUSÃO

Em face do exposto, requer-se o **ACOLHIMENTO** da presente Impugnação nos exatos termos propostos, para o fim de:

a) a presente impugnação administrativa seja julgada **totalmente procedente**, a fim de que seja determinada a correção do presente Edital na modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO nº 90003/2026**.

Termos em que,
Pede Deferimento.

São Paulo, 03 de MARÇO de 2026.

CASSIA DE
CARVALHO
FERNANDES

Assinado de forma digital por
CASSIA DE CARVALHO
FERNANDES
Dados: 2026.03.03 17:10:09
-03'00'

CASSIA DE CARVALHO FERNANDES

OAB/SP 316.679