

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Pregão Eletrônico SRP nº 90003/2026
Processo Administrativo nº 15722/2025

I – DA TEMPESTIVIDADE

A impugnação apresentada pelo advogado **Sebastião Brito Machado** foi protocolada dentro do prazo previsto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual **é conhecida**, passando-se à análise de mérito.

Todavia, conforme será demonstrado, **as alegações não merecem prosperar**, porquanto o edital, o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e o Termo de Referência (TR) encontram-se **em conformidade com a legislação vigente e devidamente motivados nos autos do processo administrativo**.

II – DO MÉRITO

1. DO LOTE ÚNICO

A impugnante sustenta que a adoção de **lote único com múltiplos módulos** restringiria a competitividade.

A alegação não procede.

A contratação tem por objeto **solução integrada de gestão pública**, contemplando diversos módulos interdependentes, tais como:

- contabilidade pública
- execução orçamentária
- folha de pagamento
- arrecadação tributária
- planejamento
- patrimônio
- assistência social
- transparência pública
- business intelligence

Tais módulos **operam sobre base única de dados**, constituindo um **ecossistema tecnológico integrado**.

A fragmentação do objeto em múltiplos fornecedores **geraria elevado risco operacional**, especialmente quanto a:

- integridade referencial de dados
- interoperabilidade entre módulos
- responsabilidade técnica sobre falhas sistêmicas

- suporte e manutenção da solução
- segurança da informação

Nesse contexto, a opção por **lote único encontra respaldo no art. 40, §3º, da Lei nº 14.133/2021**, que admite a não divisão do objeto quando houver **prejuízo técnico ao conjunto da solução**.

Ademais, a solução integrada é **exigência normativa do Decreto Federal nº 10.540/2020**, que instituiu o padrão mínimo de qualidade do **SIAFIC**, o qual determina a utilização de **sistema único e integrado para execução orçamentária, financeira e contábil pelos entes federativos**.

Importante destacar que o objeto atende **simultaneamente três órgãos autônomos**:

- Prefeitura Municipal
- Câmara Municipal
- Instituto de Previdência Municipal (IMPAS)

Nesse cenário, a adoção de **plataforma única integrada** revela-se medida **tecnicamente necessária para garantir a consistência das informações fiscais e contábeis**, conforme exigido pelo SIAFIC.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União também reconhece a possibilidade de **agrupamento em lote único quando houver justificativa técnica**, conforme entendimento consolidado no **Acórdão nº 1214/2013 – Plenário (TCU)**.

Ressalte-se que a modelagem adotada decorre de decisão técnica devidamente registrada no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, documentos que compõem a fase preparatória do procedimento, conforme exigido pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, **não há qualquer irregularidade na opção administrativa**, a qual se encontra devidamente motivada nos estudos técnicos da contratação.

2. DO NÍVEL DE DISPONIBILIDADE DO SISTEMA (SLA)

A impugnação sustenta que o SLA mínimo de **96% de disponibilidade mensal** seria inadequado.

Também não assiste razão à impugnante.

O índice estabelecido representa **patamar mínimo de disponibilidade contratual**, sendo plenamente compatível com serviços em ambiente web e com a natureza da solução.

Importa esclarecer que:

- trata-se de **piso mínimo contratual**
- a disponibilidade efetiva normalmente **supera esse índice**
- o contrato prevê **mecanismos de suporte técnico e manutenção corretiva**

Além disso, a definição de parâmetros de SLA **insere-se no âmbito da discricionariedade técnica da Administração**, desde que fundamentada e compatível com o objeto.

O Tribunal de Contas da União tem entendimento consolidado de que **a definição de parâmetros técnicos do objeto é prerrogativa da Administração**, cabendo ao gestor avaliar a solução mais adequada ao interesse público.

3. DAS REFERÊNCIAS TECNOLÓGICAS

A impugnante aponta menção a **Google Maps** como potencial direcionamento.

A alegação também não procede.

A referência constante nos documentos técnicos **tem caráter meramente exemplificativo**, destinada a ilustrar funcionalidades de georreferenciamento necessárias ao sistema.

Em nenhum momento o edital **restringe o uso a tecnologia específica**, sendo plenamente admitidas soluções tecnológicas equivalentes que atendam aos requisitos funcionais do sistema.

Assim, não há qualquer afronta ao art. 9º da Lei nº 14.133/2021.

4. DA ESTIMATIVA DE PREÇOS

A impugnante sustenta ausência de memória de cálculo da estimativa de preços.

A alegação não corresponde à realidade processual.

A estimativa de preços foi elaborada **mediante pesquisa de mercado**, com base em:

- consultas a fornecedores do setor
- análise de contratações similares
- levantamento de valores praticados no mercado

A metodologia utilizada consistiu na **obtenção de cotações junto a fornecedores especializados**, cuja média de valores serviu de parâmetro para a estimativa da contratação.

Tal procedimento **está em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021**, que admite a pesquisa direta com fornecedores como uma das fontes legítimas para formação do preço estimado.

Ressalte-se que a estimativa de preços **não vincula a Administração**, servindo apenas como **referência para análise da exequibilidade das propostas**.

5. DO ERRO MATERIAL NA REFERÊNCIA AO SIAFIC

A impugnante aponta menção ao **“Decreto 1540”** no Termo de Referência.

Trata-se, de fato, de **mero erro material de digitação**, sendo inequívoca a referência ao **Decreto Federal nº 10.540/2020**, que regulamenta o padrão mínimo de qualidade do SIAFIC.

Tal equívoco **não compromete a compreensão do objeto nem restringe a competitividade**, podendo ser corrigido por simples errata administrativa, sem impacto no certame.

6. DA DESCRIÇÃO DOS ITENS (LICENÇA PERMANENTE X SaaS)

A impugnação sustenta suposta inconsistência entre a expressão **“licenciamento permanente”** e o modelo SaaS.

Todavia, a descrição padronizada constante no sistema eletrônico **decorre de nomenclatura técnica da plataforma Compras.gov.br**, não alterando a natureza da contratação.

Os documentos técnicos da licitação (DFD, ETP e TR) são claros ao estabelecer que a contratação ocorrerá **no modelo de licenciamento de uso com disponibilização em ambiente web**, típico de soluções SaaS.

Assim, **não há qualquer ambiguidade relevante no objeto licitado**.

7. DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

A vedação à participação de consórcios **foi devidamente motivada no edital**, considerando que:

- o objeto exige **responsabilidade técnica única**
- a solução demanda **integração sistêmica integral**
- a prestação de suporte e manutenção deve ocorrer **de forma centralizada**

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece que **a vedação a consórcios é legítima quando houver justificativa técnica**, conforme entendimento consolidado no **Acórdão nº 2220/2015 – Plenário (TCU)**.

Portanto, não há irregularidade na medida adotada.

8. DA AUSÊNCIA DE COTA PARA ME/EPP

A reserva de cota prevista na **Lei Complementar nº 123/2006** não se aplica quando:

- o objeto não for divisível; ou
- houver prejuízo ao conjunto da solução.

Considerando que a contratação envolve **solução integrada e indivisível**, a reserva de cota para micro e pequenas empresas **mostra-se tecnicamente inviável**, sob pena de comprometer a funcionalidade do sistema.

Assim, aplica-se a exceção prevista no **art. 49, III, da LC nº 123/2006**.

9. DO USO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)

A impugnante sustenta incompatibilidade entre o Sistema de Registro de Preços e a natureza do serviço contratado.

Entretanto, tal entendimento não encontra respaldo na legislação.

O **Sistema de Registro de Preços constitui procedimento auxiliar de contratação**, previsto no art. 82 da Lei nº 14.133/2021, sendo amplamente utilizado pela Administração Pública para contratação de bens e serviços quando houver vantagem administrativa.

No presente caso, a adoção do SRP foi motivada por fatores objetivos:

- atendimento simultâneo de **múltiplos órgãos da Administração**
- necessidade de **flexibilidade administrativa na contratação**
- possibilidade de utilização da ata por **diferentes entidades participantes**

Importa destacar que o objeto da contratação envolve solução tecnológica que deverá atender:

- Prefeitura Municipal
- Câmara Municipal
- Instituto de Previdência Municipal (IMPAS)

Essas entidades possuem **autonomia administrativa e orçamentária**, embora devam observar as diretrizes do **SIAFIC**.

O **Decreto nº 10.540/2020** determina que os entes federativos adotem sistema único e integrado para gestão fiscal e contábil, assegurando uniformidade das informações entre os diversos órgãos da administração.

Nesse contexto, a adoção do Sistema de Registro de Preços permite que **diferentes órgãos integrantes do mesmo ente federativo possam aderir à mesma solução tecnológica**, garantindo:

- padronização sistêmica
- interoperabilidade entre módulos
- uniformidade de dados fiscais e contábeis
- racionalização administrativa

Portanto, o uso do SRP **não apenas é juridicamente possível**, como também **favorece a implementação coordenada do padrão SIAFIC entre os diversos órgãos da Administração Municipal**.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União também admite a utilização do SRP para serviços, quando demonstrada a vantagem administrativa, conforme **Acórdão nº 1737/2012 – Plenário (TCU)**.

A adoção do Sistema de Registro de Preços encontra-se devidamente motivada nos documentos da fase preparatória, especialmente no Estudo Técnico Preliminar, que demonstrou a vantagem administrativa do modelo diante da necessidade de atendimento simultâneo de múltiplos órgãos integrantes do mesmo ente federativo.

Assim, **não há irregularidade na estratégia de contratação adotada.**

10. DA EXIGÊNCIA DE “MARCA” OU “FABRICANTE”

A indicação de “marca” ou “fabricante” no sistema eletrônico **constitui campo padrão da plataforma Compras.gov.br**, não implicando qualquer preferência por fornecedor específico.

A avaliação das propostas será realizada **exclusivamente com base nos requisitos técnicos e funcionais da solução**, em estrita observância ao princípio do julgamento objetivo.

11. DA SUPOSTA CONTRADIÇÃO ENTRE DISPUTA POR ITEM E JULGAMENTO POR GRUPO

A sistemática adotada **é padrão do sistema Compras.gov.br**, no qual:

- a disputa ocorre por item
- o julgamento considera o valor global do grupo

Tal procedimento **não compromete a transparência nem a competitividade**, sendo amplamente utilizado em licitações públicas.

12. DAS ALEGAÇÕES SOBRE O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

A impugnante sustenta suposta deficiência do Estudo Técnico Preliminar.

Todavia, o ETP elaborado pela Administração:

- identifica claramente o problema a ser resolvido
- apresenta alternativas tecnológicas avaliadas
- demonstra a escolha da solução mais adequada
- define requisitos técnicos e operacionais

Portanto, **o documento atende plenamente aos requisitos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.**

III – CONCLUSÃO

Após análise integral da impugnação apresentada, conclui-se que **não foram demonstradas irregularidades capazes de comprometer a legalidade do procedimento licitatório**, tampouco

restou demonstrado qualquer prejuízo concreto à competitividade ou à isonomia entre os licitantes.

Os documentos que compõem a fase preparatória da contratação:

- Documento de Formalização da Demanda – DFD
- Estudo Técnico Preliminar – ETP
- Termo de Referência – TR
- Edital

foram elaborados em conformidade com a **Lei nº 14.133/2021**, observando os princípios da legalidade, planejamento, eficiência, economicidade e competitividade.

IV – DECISÃO

Diante do exposto:

CONHEÇO da impugnação, por tempestiva, e **NO MÉRITO NEGOU-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se integralmente o Edital do Pregão Eletrônico SRP 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



BRITO MACHADO
ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

AO PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA/MG

Pregão Eletrônico SRP nº 90003/2026 – Processo Administrativo nº 15722/2025

SEBASTIÃO BRITO MACHADO, brasileiro, advogado, portador da OAB 39536MG, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

do Pregão Eletrônico SRP nº 90003/2026, Processo Administrativo nº 15722/2025, UASG 985155, cujo objeto é 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 de softwares de solução integrada de gestão administrativa, financeira e social, em ambiente 100% WEB, com valor estimado de R\$ 4.531.166,40 (quatro milhões, quinhentos e trinta e um mil, cento e sessenta e seis reais e quarenta centavos), pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

SUMÁRIO

I.	DA TEMPESTIVIDADE	3
II.	IDOS FATOS	3
III.	DAS IRREGULARIDADES.....	4
III.1	LOTE ÚNICO COM OBJETO HETEROGÊNEO E SUPERAGREGADO – AFRONTA AO PARCELAMENTO DO OBJETO E À COMPETITIVIDADE.....	4
III.2	DISPONIBILIDADE (SLA) INADEQUADA AO RISCO DO SERVIÇO.....	6
III.3	REFERÊNCIAS TECNOLÓGICAS ESPECÍFICAS SEM RESSALVA DE EQUIVALÊNCIA – POTENCIAL DIRECIONAMENTO	6
III.4	ESTIMATIVA DE PREÇOS SEM MEMÓRIA DE CÁLCULO E SEM PESQUISAS DOCUMENTADAS – RISCO DE SOBREPREÇO.....	7
III.5	ERRO MATERIAL NORMATIVO NO TR (SIAFIC)	7
III.6	INCONSISTÊNCIA NA DESCRIÇÃO DOS ITENS: "LICENCIAMENTO PERMANENTE" VERSUS CONTRATAÇÃO MENSAL SaaS.....	8
III.7	VEDAÇÃO INJUSTIFICADA À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS.....	8
III.8	AUSÊNCIA DE RESERVA DE COTA PARA ME/EPP SEM JUSTIFICATIVA TÉCNICA ADEQUADA.....	9
III.9	INCOMPATIBILIDADE ENTRE O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E A NATUREZA CONTINUADA DO SERVIÇO DE LICENCIAMENTO DE SOFTWARE	9
III.10	EXIGÊNCIA DE "MARCA" E "FABRICANTE" PARA SOFTWARE SaaS	12
III.11	CONTRADIÇÃO ENTRE DISPUTA POR ITEM E JULGAMENTO POR GRUPO ÚNICO	13
III.12	DEFICIÊNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR: AUSÊNCIA DE LEVANTAMENTO DE MERCADO COM ANÁLISE EFETIVA DE ALTERNATIVAS	13
III.13	DEFICIÊNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR: AUSÊNCIA DE MEMÓRIA DE CÁLCULO NA ESTIMATIVA DE PREÇOS.....	14
III.14	DEFICIÊNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR: JUSTIFICATIVA GENÉRICA E CIRCULAR PARA O NÃO PARCELAMENTO	15
IV.	IV – PREJUÍZO À COMPETITIVIDADE E AO INTERESSE PÚBLICO.....	16



BRITO MACHADO
ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

V. V – DOS PEDIDOS17

I. DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, nos termos do art. 164, caput, da Lei Federal nº 14.133/2021, que faculta a qualquer pessoa a impugnação do edital de licitação por irregularidade na aplicação da referida Lei, devendo ser protocolada até 3 (três) dias úteis antes da data de realização da sessão pública. A sessão pública encontra-se designada para o dia 6 de março de 2026, sendo a presente impugnação protocolada dentro do prazo legal.

II. DOS FATOS

O Município de Santa Luzia lançou o Pregão Eletrônico nº 90003/2026, 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, à Câmara Municipal e ao Instituto de Previdência Municipal (IMPAS).

O Documento de Formalização da Demanda (DFD) atribui alta prioridade à contratação e apresenta o histórico de falhas de migração nas contratações realizadas em 2021 e 2024, inclusive com rescisão contratual e judicialização. O DFD elenca a cesta de módulos e valores por entidade, totalizando R\$ 4.144.816,67 para a Prefeitura, R\$ 575.866,67 para a Câmara e R\$ 457.026,67 para o IMPAS.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP), elaborado em agosto de 2025 e revisado em janeiro de 2026, define a estratégia de contratação via Sistema de Registro de Preços (SRP) e em



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

lote único, estabelece licenças com usuários ilimitados, descreve requisitos técnicos, fixa disponibilidade mínima (uptime) de apenas 96% e traz estimativas de preço reproduzindo os mesmos valores do DFD, sem apresentar as fontes de pesquisa que fundamentaram os dados informados.

O Termo de Referência (TR) reitera o lote único e detalha os requisitos técnicos, porém apresenta referência equivocada ao "Decreto 1540" como norma do SIAFIC, quando a referência correta é o Decreto nº 10.540/2020. Ademais, faz menção expressa a tecnologias proprietárias específicas (Google Maps) sem a devida ressalva de equivalência.

A Relação de Itens do pregão comprova a formação do Grupo G1 com 43 linhas, todos agrupados em lote único, com descrição dos itens como "licenciamento de direitos permanentes de uso de software para servidor", em manifesta contradição com o modelo SaaS mensal descrito no TR e no ETP.

A sessão pública encontra-se designada para o dia 6 de março de 2026, razão pela qual se impõe a imediata análise e suspensão do certame.

III. DAS IRREGULARIDADES

III.1 LOTE ÚNICO COM OBJETO HETEROGÊNEO E SUPERAGREGADO – AFRONTA AO PARCELAMENTO DO OBJETO E À COMPETITIVIDADE

O objeto licitado reúne dezenas de módulos de natureza funcional distinta – planejamento, contabilidade, folha de pagamento, tributário, obras, portais, Business Intelligence, assistência social, entre outros – em um único grupo licitatório de 43 itens. Tal estruturação impede a participação de fornecedores especializados em determinados domínios tecnológicos, favorecendo exclusivamente empresas que possuam portfólio integral de soluções.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

A Lei nº 14.133/2021 estabelece o parcelamento do objeto como regra, conforme art. 40, inciso V, alínea "b", que determina a observância do parcelamento quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso. O §3º do mesmo dispositivo e o art. 47, §1º, admitem o agrupamento em lote único apenas excepcionalmente, com demonstração técnica robusta da inviabilidade do parcelamento.

A Súmula nº 247 do TCU determina que é obrigatória a adjudicação por item quando o objeto for divisível, para propiciar a ampla participação de licitantes. Na mesma linha, a Súmula nº 114 do TCE-MG estabelece que é obrigatória a licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento do mercado.

No caso concreto, a justificativa apresentada pela Administração limita-se à alegação genérica de "perda de integridade referencial de dados", sem qualquer estudo técnico que demonstre tal alegação. Registre-se que os próprios documentos do procedimento indicam que os módulos deverão interoperar por meio de APIs ou webservices, o que evidencia a viabilidade técnica de integração entre sistemas distintos, realidade consolidada no mercado de softwares de gestão pública.

O TCE-MG, no Processo nº 1177630, relatado pelo Conselheiro em exercício Telmo Passareli, deliberado em 6/11/2024, concedeu medida cautelar para suspensão de certame em que a aglutinação de itens em lote único restringiu a competitividade, com a presença de apenas um licitante interessado, configurando irregularidade nos termos dos arts. 40, V, "b" e 47, II, da Lei nº 14.133/2021.

A Consulta nº 1102202 do TCE-MG, relatada pelo Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, reafirma que o parcelamento e a adjudicação por itens constituem a regra geral, e que a licitação por lotes exige demonstração nos autos da inviabilidade técnica ou econômica da adjudicação por itens.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

III.2 DISPONIBILIDADE (SLA) INADEQUADA AO RISCO DO SERVIÇO

O ETP admite nível mínimo de disponibilidade (uptime) de apenas 96% ao mês, o que autoriza aproximadamente 28,8 horas mensais de indisponibilidade. Tal patamar é manifestamente inadequado para um sistema ERP governamental que centralizará funcionalidades críticas como execução orçamentária, contabilidade pública, folha de pagamento e arrecadação tributária.

Editais de sistemas governamentais congêneres estabelecem SLA mínimo de 99% ou superior. A definição de um patamar tão baixo evidencia planejamento deficiente, em descumprimento ao dever de planejamento previsto nos arts. 11 e 18 da Lei nº 14.133/2021, e expõe a Administração ao risco de descontinuidade de serviços públicos essenciais.

O TCE-MG, no Processo nº 838116, relatado pelo Conselheiro José Alves Viana, decidiu que a insuficiência do Termo de Referência, notadamente a ausência de critérios de avaliação de qualidade dos serviços contratados e de definição dos métodos de execução, configura irregularidade.

III.3 REFERÊNCIAS TECNOLÓGICAS ESPECÍFICAS SEM RESSALVA DE EQUIVALÊNCIA – POTENCIAL DIRECIONAMENTO

O ETP e o TR fazem menção expressa a serviços vinculados a fornecedor específico, como "GoogleMaps" para funcionalidades de geocodificação, sem a devida ressalva de "ou equivalente" ou "ou similar". Tal circunstância configura risco concreto de vinculação indevida a fabricante específico, em potencial afronta ao art. 9º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que veda a inclusão de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.

A Súmula nº 270 do TCU estabelece que a indicação de marca em licitações somente é admissível quando estritamente necessária para atender exigências de padronização e



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

desde que previamente justificada, devendo ser acompanhada da expressão "ou equivalente".

III.4 ESTIMATIVA DE PREÇOS SEM MEMÓRIA DE CÁLCULO E SEM PESQUISAS DOCUMENTADAS – RISCO DE SOBREPREÇO

Os valores estimados constantes do DFD, do ETP e da tabela do sistema eletrônico se repetem de forma meramente declaratória, sem comprovação da efetiva realização de pesquisa de preços idônea. Não foram identificados elementos mínimos que evidenciem a metodologia de formação dos valores estimados, tais como cotações de mercado, atas de registros de preços correlatas, contratações similares ou memória de cálculo.

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 determina que o valor previamente estimado deve considerar a média praticada pelo mercado, com base em fontes diversas de pesquisa, incluindo painéis de preços governamentais, contratações similares e pesquisa direta com fornecedores. A Consulta nº 1127771 do TCE-MG, relatada pelo Conselheiro Agostinho Patrus, reforça que a pesquisa de preços deve utilizar, de forma combinada, múltiplas fontes para garantir fidedignidade ao preço de referência.

O TCE-MG, no Processo nº 1007540, relatado pelo Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, decidiu que a pesquisa de preços deve ser ampla e representativa, devendo o gestor ampliar a consulta e se valer também de preços registrados em procedimentos licitatórios recentes de outros entes. A ausência de memória de cálculo configura risco concreto de sobrepreço e descumprimento dos princípios da economicidade e do planejamento.

III.5 ERRO MATERIAL NORMATIVO NO TR (SIAFIC)

O Termo de Referência, em seu item 3.2, subitem 3.2.1.1, cita o denominado "Decreto 1540 – SIAFIC" como fundamento normativo. Tal diploma é inexistente no ordenamento jurídico brasileiro. O padrão mínimo de qualidade do SIAFIC encontra-se disciplinado pelo Decreto nº 10.540/2020.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

A incorreta indicação do ato normativo compromete a clareza das exigências técnicas impostas aos licitantes e revela vício formal na elaboração do TR. Conforme decidido pelo TCE-MG no Recurso Ordinário nº 986875, relatado pelo Conselheiro Wanderley Ávila, o Termo de Referência deve reunir os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o objeto, sendo que sua insuficiência constitui irregularidade.

III.6 INCONSISTÊNCIA NA DESCRIÇÃO DOS ITENS: "LICENCIAMENTO PERMANENTE" VERSUS CONTRATAÇÃO MENSAL SaaS

A relação de itens padroniza a descrição como "Licenciamento de Direitos Permanentes de Uso de Software para Servidor", embora os documentos de planejamento indiquem fruição mensal da solução por 12 meses, em modelo típico de Software as a Service (SaaS). Essa divergência compromete a compreensão do objeto pelos licitantes, podendo impactar a formulação de propostas, a precificação e as garantias contratuais.

O art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021 exige que o TR contenha a descrição da solução como um todo, incluindo seus elementos técnicos e operacionais. A coexistência de duas naturezas jurídicas distintas configura falha de consistência na definição do objeto, em violação aos princípios da transparência e da competitividade. O TCE-MG, na Denúncia nº 951682, relatada pelo Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, decidiu que a principal função do Termo de Referência é informar aos potenciais fornecedores as especificações do objeto, permitindo-lhes formular propostas adequadas.

III.7 VEDAÇÃO INJUSTIFICADA À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

O edital veda a participação de consórcios sob o argumento de que se trata de "bens e serviços comuns". Contudo, o próprio objeto revela elevada complexidade técnica,



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

envolvendo implantação, migração, treinamento e manutenção de dezenas de módulos especializados, incompatível com a classificação adotada.

A vedação à participação de consórcios, quando desacompanhada de justificativa técnica idônea, configura restrição indevida à competitividade, em afronta aos arts. 9º, I, 11 e 15 da Lei nº 14.133/2021. A restrição torna-se ainda mais grave diante da adoção de lote único com 43 itens, pois elimina a possibilidade de que empresas especializadas em domínios distintos se associem para competir.

III.8 AUSÊNCIA DE RESERVA DE COTA PARA ME/EPP SEM JUSTIFICATIVA TÉCNICA ADEQUADA

O edital afirma que não será reservada cota de 25% para ME/EPP "em decorrência da dificuldade de operacionalização em sistema", invocando o art. 49, III, da LC nº 123/2006. A justificativa é manifestamente insuficiente, pois a legislação exige demonstração de inviabilidade técnica, e não mera "dificuldade operacional".

A ausência de reserva de cota, somada ao lote único e à vedação de consórcios, resulta na eliminação completa das possibilidades de participação de ME/EPP. O TCE-MG, na Denúncia nº 951873, relatada pelo Conselheiro Sebastião Helvecio, decidiu que para que a LC nº 123/06 tenha eficácia, é imprescindível que os entes públicos insiram nos editais as regras voltadas para o tratamento diferenciado das ME e EPP.

III.9 INCOMPATIBILIDADE ENTRE O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E A NATUREZA CONTINUADA DO SERVIÇO DE LICENCIAMENTO DE SOFTWARE

O objeto principal da contratação consiste no fornecimento de licenças de uso de software em modelo SaaS (Software as a Service), com fruição mensal pelo período de 12 meses, incluindo suporte técnico, manutenção corretiva e preventiva. Trata-se, por sua natureza, de serviço continuado, nos termos do art. 6º, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, que define serviços e fornecimentos contínuos como aqueles contratados pela Administração Pública



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas.

Com efeito, o licenciamento mensal de software ERP governamental constitui necessidade permanente e ininterrupta da Administração Municipal, uma vez que os módulos de contabilidade, folha de pagamento, tesouraria, tributos e demais áreas são indispensáveis ao funcionamento diário da gestão pública. A interrupção do serviço, ainda que temporária, acarretaria paralisação de atividades essenciais como pagamento de servidores, execução orçamentária, arrecadação tributária e prestação de contas aos órgãos de controle.

O Sistema de Registro de Preços, por sua vez, é um procedimento auxiliar destinado a contratações de objetos com consumo futuro e incerto, em que não é possível definir previamente os quantitativos a serem demandados. Suas características essenciais – facultatividade da contratação, ausência de compromisso de aquisição mínima, possibilidade de entregas parceladas e adesões por terceiros – são ontologicamente incompatíveis com a natureza de serviços continuados, que demandam execução ininterrupta e previsível durante toda a vigência contratual.

O Decreto nº 11.462/2023, que regulamenta o SRP no âmbito federal (aplicável subsidiariamente aos Municípios nos termos do art. 187 da Lei nº 14.133/2021), prevê em seu art. 3º as hipóteses de cabimento do SRP, dentre as quais: (I) necessidade de contratações permanentes ou frequentes; (II) conveniência na aquisição de bens com entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida; (III) conveniência para atendimento a mais de um órgão; (IV) atendimento descentralizado; e (V) impossibilidade de definição prévia do quantitativo. Nenhuma dessas hipóteses se amolda adequadamente à contratação de software ERP em modelo SaaS, cujo quantitativo é perfeitamente definível (12 meses de licenciamento por módulo), a execução é contínua e ininterrupta, e a prestação não se dá por entregas parceladas ou unidades de medida.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

A adoção do SRP para serviço continuado gera, ainda, grave insegurança jurídica e operacional. A ata de registro de preços tem vigência máxima de 1 ano, prorrogável por igual período (art. 84 da Lei nº 14.133/2021), ao passo que os contratos de serviços continuados podem alcançar até 5 anos, prorrogáveis por até 10 anos (art. 106 e art. 107 da mesma Lei). Ao optar pelo SRP, a Administração renuncia à possibilidade de prorrogação contratual por prazo mais extenso, submetendo-se a novo procedimento licitatório a cada biênio, com todos os custos de nova migração de dados, reimplantação e retreinamento – exatamente o cenário que o próprio DFD e o ETP buscam evitar, considerando o histórico de contratações frustradas do Município.

Ademais, a própria essência do SRP – a não obrigatoriedade de contratação – torna-se contraproducente para um serviço essencial. Se a Administração necessariamente contratará o serviço (pois não pode operar sem um sistema de gestão), a facultatividade do SRP é meramente fictícia, desvirtuando o instrumento de sua finalidade legal.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais possui entendimento específico sobre a matéria. Na Denúncia nº 1071615, relatada pelo Conselheiro José Alves Viana, o TCE-MG entendeu ser incompatível a adoção do sistema de registro de preços com a prestação de serviços continuados, concedendo medida cautelar para suspensão do certame. Na ocasião, o TCE-MG considerou plausível a alegação de que seria inadequada a utilização do SRP, haja vista a possibilidade de definição prévia do quantitativo demandado e a incompatibilidade do prazo de validade da ata com a prestação de serviços continuados.

No mesmo sentido, o TCE-MG, na Denúncia nº 1040516, relatada pelo Conselheiro Wanderley Ávila, reiterou que a contratação por SRP de softwares com fruição mensal remunerada durante toda a vigência do contrato é exemplo de serviço contínuo incompatível com o registro de preços.

Registre-se que, embora o TCU tenha admitido excepcionalmente o uso do SRP para serviços contínuos (Acórdão nº 1737/2012 – Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes), o



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

fez com a ressalva de que o órgão gerenciador deve controlar as adesões e fixar quantitativos máximos. No caso concreto, os quantitativos já são perfeitamente definidos (12 meses por módulo por ente), a demanda é certa (não eventual) e a Administração necessariamente contratará o serviço, o que afasta qualquer justificativa razoável para a adoção do SRP em detrimento da contratação direta por licitação convencional com possibilidade de prorrogação.

A escolha do SRP, portanto, revela-se inadequada e potencialmente prejudicial ao interesse público, pois: (a) limita artificialmente o prazo contratual, impedindo prorrogações que confeririam estabilidade à gestão; (b) expõe o Município ao risco de descontinuidade do serviço a cada vencimento da ata; (c) gera custos adicionais com novas migrações e reimplementações; (d) desvirtua a finalidade do instrumento de registro de preços; e (e) viola os princípios da eficiência, do planejamento e da economicidade, previstos nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021.

Diante do exposto, a adoção do SRP para o objeto licitado configura irregularidade grave, devendo a Administração ser instada a reformular a estratégia de contratação, adotando licitação convencional com contrato de serviço continuado, nos termos dos arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021, o que melhor atende ao interesse público e à segurança jurídica.

III.10 EXIGÊNCIA DE "MARCA" E "FABRICANTE" PARA SOFTWARE SaaS

O edital exige que os licitantes informem "marca" e "fabricante" na proposta. Tal exigência é incompatível com a natureza do objeto, que consiste em solução de software em modelo SaaS. Soluções SaaS não possuem "marca" ou "fabricante" nos termos aplicáveis a bens físicos. A exigência pode induzir a Administração a avaliar fornecedores por marca, favorecendo empresas previamente conhecidas, em violação ao art. 9º, I, da Lei nº 14.133/2021.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

III.11 CONTRADIÇÃO ENTRE DISPUTA POR ITEM E JULGAMENTO POR GRUPO ÚNICO

O edital estabelece que "a disputa na plataforma Compras.gov.br se dá por ITEM", mas que "o julgamento recairá sobre o GRUPO ÚNICO". Tal estrutura é contraditória, pois induz o licitante a crer que a disputa é itemizada, quando o resultado depende exclusivamente do preço global. Essa contradição viola o princípio do julgamento objetivo e pode comprometer a competitividade e a transparência do certame.

III.12 DEFICIÊNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR: AUSÊNCIA DE LEVANTAMENTO DE MERCADO COM ANÁLISE EFETIVA DE ALTERNATIVAS

O art. 18, §1º, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 exige que o Estudo Técnico Preliminar contenha o levantamento de mercado, consistente na análise das alternativas possíveis e na justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar. O ETP apresentado limita-se a descrever genericamente três categorias de software (público, desktop e SaaS), concluindo pela adoção do modelo SaaS sem, contudo, apresentar uma análise efetiva de fornecedores, soluções concretas disponíveis no mercado, comparativo funcional entre alternativas reais ou qualquer benchmarking com contratações similares de outros Municípios de porte equivalente.

O levantamento de mercado contido na seção 6 do ETP é superficial e genérico: as alternativas de software público e desktop são descartadas com argumentos abstratos e padronizados, sem qualquer dado concreto ou menção a soluções específicas que tenham sido efetivamente avaliadas. Não há registro de contato com fornecedores, demonstrações técnicas, provas de conceito ou visitas a Municípios que já utilizam soluções semelhantes. A análise não identifica sequer quantos fornecedores existem no mercado capazes de atender ao objeto, o que seria essencial para aferir a viabilidade do lote único.



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

O TCE-MG, na Consulta nº 1102289 (15/3/2023), fixou entendimento de que o ETP é obrigatório e deve conduzir o gestor a conclusões acerca da melhor solução para a demanda, funcionando como base para o Termo de Referência. Conforme o Estudo Temático do TCE-MG (agosto/2025), o ETP deve evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. Um levantamento de mercado que não analisa alternativas reais, mas apenas categorias genéricas de software, não cumpre essa função.

Ademais, o ETP omite completamente a análise de soluções modulares que permitiriam o parcelamento do objeto – como a contratação de módulos financeiros (contabilidade, tesouraria, orçamento) em separado dos módulos de gestão de pessoas, tributação e portais eletrônicos. A ausência dessa análise viola o inciso V do §1º do art. 18, que exige a análise das alternativas possíveis, e compromete a justificativa de lote único apresentada na seção 9 do ETP, que parte do pressuposto não demonstrado de que toda a solução deve ser necessariamente monolítica.

III.13 DEFICIÊNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR: AUSÊNCIA DE MEMÓRIA DE CÁLCULO NA ESTIMATIVA DE PREÇOS

O art. 18, §1º, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021 exige que o ETP contenha a estimativa do valor da contratação acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte. A seção 7 do ETP apresenta tabelas com valores unitários e totais para cada item, mas não contém qualquer memória de cálculo, cotação de fornecedores, referência a atas de registro de preços vigentes, consulta ao Painel de Preços do governo federal, consulta ao PNCP ou qualquer outra fonte de pesquisa.

Os valores aparecem como dados prontos, sem explicação da metodologia utilizada para sua obtenção. Não se sabe se derivam de cotações, de contratações anteriores, de pesquisa



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

em painéis públicos ou de outra fonte. Tal deficiência viola frontalmente os parâmetros do art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que prevê que o valor estimado seja definido com base na utilização combinada de: (I) composição de custos no Painel de Preços do PNCP; (II) contratações similares; (III) dados de pesquisa publicada em mídia especializada; (IV) pesquisa direta com no mínimo 3 fornecedores; e (V) pesquisa na base de notas fiscais eletrônicas.

O TCE-MG, na Consulta nº 1127771, relatada pelo Conselheiro Agostinho Patrus, fixou que a pesquisa de preços deve utilizar, de forma combinada, múltiplas fontes para garantir fidedignidade ao preço de referência. O Estudo Temático do TCE-MG (agosto/2025) reforça que o orçamento estimado com as composições dos preços é item essencial da fase preparatória e que uma pesquisa malconduzida pode levar a contratações com preços artificiais. No caso concreto, a ausência total de memória de cálculo configura risco concreto de sobrepreço em contratação de R\$ 4,5 milhões.

III.14 DEFICIÊNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR: JUSTIFICATIVA GENÉRICA E CIRCULAR PARA O NÃO PARCELAMENTO

O art. 18, §1º, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 exige que o ETP contenha justificativas para o parcelamento ou não da contratação. A seção 9 do ETP apresenta justificativa genérica para o lote único, baseada essencialmente no argumento de integridade referencial de dados e padronização. Contudo, tal justificativa é circular e não enfrenta as exigências legais para afastar a regra do parcelamento.

A Consulta nº 1102202 do TCE-MG (9/4/2025), relatada pelo Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, fixou que o parcelamento do objeto e a adjudicação por itens constituem a regra geral nas licitações, e que a adoção de lote único exige demonstração nos autos da inviabilidade técnica ou econômica da adjudicação por itens individuais, conforme o art. 40, §3º, da Lei nº 14.133/2021. O ETP não demonstra essa inviabilidade: limita-se a



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

afirmar genericamente que a divisão em lotes implica perda de integridade referencial, sem apresentar dados técnicos, estudos comparativos ou pareceres especializados que comprovem a afirmação.

Há contradição interna no próprio ETP: ao mesmo tempo em que afirma a necessidade de solução monolítica para garantir integridade de dados, o próprio Termo de Referência prevê integração via APIs e webservices, admitindo implicitamente que módulos de diferentes origens podem se comunicar. Se a integração por APIs é tecnicamente viável (tanto que é exigida no TR), o argumento de que a divisão em lotes comprometeria a integridade dos dados perde sustentação.

Ademais, o Estudo Temático do TCE-MG (agosto/2025) destaca que, conforme o art. 40, §3º, as exceções ao parcelamento se limitam a três hipóteses: (a) economia de escala ou redução de custos de gestão; (b) sistema único e integrado com risco ao conjunto; ou (c) padronização ou escolha de marca que leve a fornecedor exclusivo. O ETP não apresenta análise quantitativa de economia de escala comparando cenários de lote único versus lotes segmentados, não demonstra tecnicamente o risco ao conjunto com dados concretos e não justifica por que a padronização exigiria fornecedor único quando o mercado dispõe de soluções modulares interoperáveis.

IV. IV – PREJUÍZO À COMPETITIVIDADE E AO INTERESSE PÚBLICO

As irregularidades apontadas nos tópicos anteriores, quando analisadas em conjunto, revelam um edital que restringe gravemente a competitividade e compromete a economicidade da contratação. A soma de lote único superagregado com 43 itens heterogêneos, vedação a consórcios, ausência de cota para ME/EPP, adoção inadequada do SRP para serviço continuado, deficiências graves no Estudo Técnico Preliminar (levantamento de mercado superficial, ausência de memória de cálculo e justificativa genérica para não parcelamento), inconsistências na descrição do objeto e deficiências na



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

pesquisa de preços configura um ambiente que afasta potenciais licitantes e favorece, direta ou indiretamente, empresas já conhecidas do órgão licitante.

Considerando o valor estimado da contratação – superior a R\$ 4,5 milhões – e o histórico de contratações frustradas pelo Município na área de tecnologia da informação (conforme registrado no próprio DFD e no ETP), a manutenção do edital em seus termos atuais expõe o erário municipal a risco concreto de sobrepreço e de nova contratação deficiente.

A Lei nº 14.133/2021 impõe, em seus arts. 5º, 11, 18, 23 e 40, V, "b", os princípios da competitividade, da economicidade, do planejamento e do parcelamento como pilares da contratação pública. A inobservância desses dispositivos compromete a legalidade do procedimento e justifica a presente impugnação.

A jurisprudência do TCE-MG é firme no sentido de que a restrição à competitividade, quando evidenciada pela aglutinação injustificada de itens em lote único, pela vedação a consórcios e pela exclusão de ME/EPP, constitui irregularidade grave passível de anulação do certame, conforme precedentes já citados nesta peça (Processo nº 1177630, Consulta nº 1102202, Denúncia nº 951873).

V. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer a Vossa Senhoria:

1. O recebimento e processamento da presente Impugnação, nos termos do art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021;
2. A suspensão da sessão pública designada para o dia 6 de março de 2026, até o julgamento definitivo da presente impugnação, nos termos do art. 164, §1º, da Lei nº 14.133/2021;
3. No mérito, o acolhimento integral da presente Impugnação, com a declaração de nulidade do edital e a determinação de:



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

- a) Reformulação da estratégia de contratação, substituindo o SRP por licitação convencional com contrato de serviço continuado, nos termos dos arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021, assegurando estabilidade contratual compatível com a natureza do objeto;
- b) Reformulação da estratégia de lotes, promovendo a adjudicação por itens ou, subsidiariamente, por lotes técnica e economicamente justificados, de modo a ampliar a competitividade e a economicidade, nos termos dos arts. 40, V, "b" e 47, §1º, da Lei nº 14.133/2021;
- c) Retificação do Termo de Referência e do edital, com a correção da referência normativa do SIAFIC para Decreto nº 10.540/2020;
- d) Adequação da descrição dos itens à real natureza do objeto (licenciamento temporário em modelo SaaS), eliminando a referência a "licenciamento permanente";
- e) Realização de pesquisa de preços idônea e documentada, com juntada de cotações, atas de SRP vigentes, contratações similares e memória de cálculo, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021;
- f) Revisão dos SLAs mínimos de disponibilidade para padrões compatíveis com a criticidade do ERP governamental (mínimo de 99,5%);
- g) Inclusão da ressalva "ou equivalente" em todas as referências a tecnologias e ferramentas específicas;
- h) Reavaliação da vedação a consórcios, com justificativa técnica adequada ou, alternativamente, sua supressão, em observância ao art. 15 da Lei nº 14.133/2021;
- i) Inclusão de cota reservada para ME/EPP ou justificativa técnica documentada de sua inviabilidade, nos termos da LC nº 123/2006;
- j) Supressão da exigência de indicação de marca/fabricante para software SaaS;



BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

- k) Correção da contradição entre a forma de disputa (por item) e o julgamento (por grupo único);
- l) Complementação do Estudo Técnico Preliminar com levantamento de mercado efetivo (análise de soluções e fornecedores concretos), memória de cálculo documentada e justificativa técnica específica para o não parcelamento, nos termos do art. 18, §1º, incisos V, VI e VIII, da Lei nº 14.133/2021;
4. Subsidiariamente, caso não seja acolhida integralmente a presente impugnação, requer-se que o Pregoeiro se manifeste fundamentadamente sobre cada um dos vícios apontados, nos termos do art. 164, §1º, da Lei nº 14.133/2021;
5. A reabertura de prazo para apresentação de propostas após a retificação do edital, nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Nestes termos, pede deferimento.

Nestes termos, pede deferimento.

Sebastião Brito Machado

Advogado