

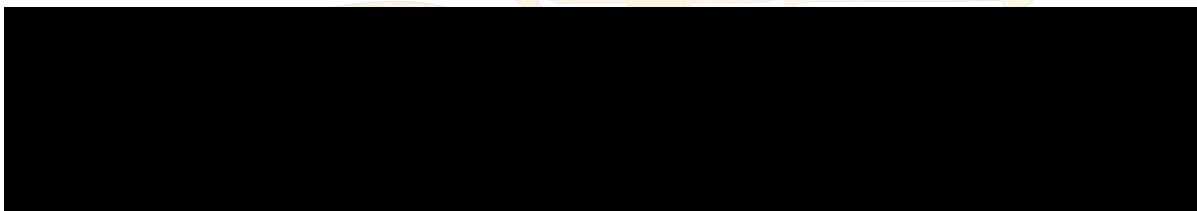


**BRITO MACHADO**  
ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

**AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR NEIMAR GARCIA DE OLIVEIRA PREGOEIRO  
DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CATAGUASES/MG**

**Ref.: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 088/2025 PROCESSO LICITATÓRIO Nº 186/2025**

**Data de Abertura para Lances: 17/11/2025**



## **I. INTRODUÇÃO**

Esta impugnante não se apresenta meramente como uma potencial concorrente, mas como um agente fiscalizador do processo licitatório. O objetivo desta peça não é criar embaraços à Administração, mas sim garantir o saneamento de vícios evidentes que, se mantidos, fatalmente conduzirão o certame à anulação futura pelos órgãos de controle externo ou pelo Poder Judiciário.

A correção prévia do edital é um ato de eficiência administrativa (Art. 5º da Lei 14.133/2021), que assegura a isonomia, amplia a competitividade e garante que a proposta vencedora seja, de fato, a mais vantajosa para a Prefeitura e a Câmara Municipal de Cataguases.

Pelos fatos e fundamentos a seguir expostos, o edital padece de ilegalidades insanáveis.





**BRITO MACHADO**

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

## II. DA FUNDAMENTAÇÃO

### 1. DOS VÍCIOS MATERIAIS INSANÁVEIS NA ESTRUTURA DO EDITAL

O edital, em sua forma publicada, apresenta vícios materiais grosseiros que geram confusão insuperável e absoluta insegurança jurídica aos licitantes. Tais erros dizem respeito à própria estruturação do documento, especificamente na numeração contraditória de seus anexos técnicos e na indicação conflitante das dotações orçamentárias.

A existência de contradições e obscuridades no ato convocatório fere mortalmente os princípios da publicidade, da transparência e da vinculação ao instrumento convocatório, insculpidos no Art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Além disso, a indicação incorreta da dotação orçamentária viola o Art. 18, da mesma lei, que exige a previsão de recursos orçamentários como condição para o início do processo licitatório.

Primeiramente, há uma confusão generalizada na numeração dos anexos técnicos. O item 17.11 do Edital estabelece a numeração oficial (ex: Anexo VI é o TERMO DE REFERÊNCIA, Anexo VIII é "Especificações da aplicação", Anexo IX é "Especificações técnicas dos módulos").

No entanto, o próprio Edital, no item 9.4.3, ao definir a Prova de Conceito (PoC), exige atendimento de 100% do "Anexo II deste Termo de Referência". Ocorre que o Anexo II do Edital é a "Minuta de Termo de Contrato", e não o Anexo VIII (Especificações da aplicação), como o texto parecia intencionar. Esta confusão torna impossível ao licitante compreender quais requisitos técnicos serão cobrados na PoC.

Em segundo lugar, o edital possui vícios materiais na indicação da dotação orçamentária para a Secretaria de Saúde. Na Cláusula 2.2 do Edital, a despesa é imputada à "ficha 184". Contudo, na Cláusula 14.6 (Pagamento), a mesma despesa da Saúde é atribuída à "ficha 413". A Minuta de Contrato (Anexo II), na Cláusula 14.1, cita a "ficha 184". Já o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência indicam a "Ficha 413".



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

### 2. DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E ÓRGÃO GERENCIADOR

2.1. O órgão gerenciador será a Prefeitura Municipal de Cataguases – UASG 984305

2.2 Os recursos do Órgão Gerenciador para cobrir as despesas decorrentes da aquisição objeto desta licitação correrão à conta da dotação orçamentária a ser definida por cada secretaria responsável:

Secretaria de Administração - Gestão do Setor de Tecnologia em Informação - Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica - ficha 84

Secretaria de Fazenda - Manutenção Administrativa - Serviços de Tecnologia de Informação - ficha 184

Secretaria de Saúde - Fundo Municipal de Saúde - Gestão da Atenção Primária à Saúde - Serviços de Tecnologia da Informação - ficha 184 - Recurso 1.600

Secretaria de Educação - Manutenção Administrativa - Serviços de Tecnologia de Informação - ficha 524

32 3429 2500| [licitacao@cataguases.mg.gov.br](mailto:licitacao@cataguases.mg.gov.br)  
Processo Licitatório nº 088/2025

Página 2 de 41

valores de honorários advocatícios de custas processuais.

14.6 A dotação orçamentária destinada ao pagamento do objeto licitado será prevista e indicada no processo, pela área competente da Prefeitura Municipal de Cataguases, sendo:

Secretaria de Administração - Gestão do Setor de Tecnologia em Informação - Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica - ficha 84

Secretaria de Fazenda - Manutenção Administrativa - Serviços de Tecnologia de Informação - ficha 184

Secretaria de Saúde - Fundo Municipal de Saúde - Gestão da Atenção Primária à Saúde - Serviços de Tecnologia da Informação - ficha 413 - Recurso 1.600

Secretaria de Educação - Manutenção Administrativa - Serviços de Tecnologia de Informação - ficha 524

Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente - Manutenção Administrativa - Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica - ficha 818 - Recurso 1.500

Em terceiro lugar, e de forma gravíssima, o edital apresenta uma contradição direta com o Estudo Técnico Preliminar (ETP) quanto ao Nível de Serviço (SLA) exigido. O ETP, documento que define a necessidade e fundamenta a contratação, estabelece no item 7.6.1 uma disponibilidade (up time) mínima de "96% por mês civil". No entanto, o Edital (na Minuta de Contrato, item 12.15.2.1 a) ), o Termo de Referência (item 4.17.2.1 a) ) e o Anexo VII (item 3.5) alteram substancialmente este requisito, exigindo um SLA muito superior, de "99,5% (noventa e nove vírgula cinco por cento) por mês civil". A diferença entre 96% e 99,5% de disponibilidade não é trivial; ela impacta diretamente a arquitetura da solução, os custos de manutenção e, consequentemente, o preço final da proposta, tornando o ETP e a estimativa de custos obsoletos.



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

O Edital contém erros materiais grosseiros na Cláusula 15 (Sanções), indicando que o texto foi copiado de outro instrumento sem a devida revisão. O item 15.9, §2º (com numeração interna 17.9) menciona o "Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte", sendo que a licitação ocorre em Minas Gerais:

15.8 Em notificação escrita e sem prejuízo da faculdade de rescindir o respectivo **CONTRATO**, poderá a **CONTRATANTE** aplicar à **CONTRATADA** **MULTA COMPENSATÓRIA** de **100% (cem por cento)** do valor do débito eventualmente atribuído à **CONTRATANTE**, em razão do inadimplemento de obrigações trabalhistas, previdenciárias ou tributárias da **CONTRATADA**.

**PARÁGRAFO ÚNICO.** O não pagamento da multa pela **CONTRATADA**, importará na tomada de medidas judiciais cabíveis e na aplicação da sanção de suspensão do direito de participar de licitação e impedimento de contratar com a **CONTRATANTE**, por até 02 (dois) anos.

17.9 Cabe a sanção de suspensão em razão de ação ou omissão capaz de causar, ou que tenha causado dano à **CONTRATANTE**, suas instalações, pessoas, imagem, meio ambiente ou a terceiros.

§ 1º Conforme a extensão do dano ocorrido ou passível de ocorrência, a suspensão poderá ser branda (de 01 a 06 meses), média (de 07 a 12 meses), ou grave (de 13 a 24 meses).

§ 2º O prazo da sanção a que se refere o parágrafo anterior terá início a partir da sua publicação no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte.

32 3429 2500| [licitacao@cataguases.mg.gov.br](mailto:licitacao@cataguases.mg.gov.br)  
Processo Licitatório nº 088/2025

Página 19 de 41

Existem ainda diversos outros vícios materiais e de numeração de itens:

15.4 A sanção de advertência é cabível sempre que o ato praticado, ainda que ilícito, não seja suficiente para acarretar danos à **CONTRATANTE**, suas instalações, pessoas, imagem, meio ambiente, ou a terceiros.

§ 1º A aplicação da sanção do caput do item 12.2 importa na comunicação da advertência à **CONTRATADA**, devendo ocorrer o seu registro junto ao REGISTROCADASTRAL da **CONTRATANTE**.

§ 4º Caso a sanção de que trata o item 12.7 for aplicada no curso da vigência do **CONTRATO**, a **CONTRATANTE** poderá, a seu critério, rescindi-lo mediante comunicação escrita previamente enviada à **CONTRATADA**, ou mantê-lo vigente.

Pior, os itens 15.13 e 15.15 fundamentam as sanções na Lei Federal nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), que é inaplicável a uma Prefeitura que licita sob a égide da Lei nº 14.133/2021:



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

15.13 As **MULTAS** aplicadas após regular processo administrativo, serão descontadas da garantia da **CONTRATADA**, quando houver. Caso a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá a **CONTRATADA** pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela **CONTRATANTE** ou, ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente, conforme estabelecido no **§2º e §3º do artigo 82 da Lei Federal nº 13.303/2016**.

15.14 As sanções administrativas aqui estabelecidas não excluem quaisquer outras previstas no **CONTRATO**, seus anexos e na legislação vigente, nem a responsabilidade da **CONTRATADA** por perdas e danos que causar à **CONTRATANTE**, em consequência do inadimplemento das condições aqui firmadas, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal.

15.15 Aplicam-se às licitações e aos contratos regidos pela **Lei nº 13.303/2016**, às disposições do Capítulo II-B (DOS CRIMES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS) do Título XI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), conforme estabelecido no artigo 185 da Lei nº 14.133/2021.

Um vício material que demonstra a total falta de revisão do instrumento convocatório, configurando um erro grosseiro, encontra-se na Cláusula 15.10, subitem IV. Este item estabelece que a licitante poderá ser sancionada por praticar "os atos previstos no Artigo 236 do RILC DA POTIGÁS". Ora, "RILC DA POTIGÁS" refere-se ao Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Companhia Potiguar de Gás, uma estatal do Rio Grande do Norte. Esta referência é juridicamente nula, inaplicável e bizarra em um edital da Prefeitura de Cataguases (MG). Agrava a situação o fato de o edital não transcrever quais são esses atos, tornando a penalidade nula por violar o princípio do julgamento objetivo, pois o licitante não tem como saber quais condutas são vedadas. Este erro de "copiar e colar" é corroborado pela menção, na mesma cláusula de sanções (item 15.9, § 2º), ao "Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte".

15.10 Estendem-se os efeitos da sanção de suspensão do direito de licitar e impedimento de contratar com a **CONTRATANTE** às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos celebrados:

- I. Tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;
- II. Tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;
- III. Demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a **CONTRATANTE** em virtude de atos ilícitos praticados;
- IV. Tenham praticados os atos previstos no **Artigo 236 do RILC DA POTIGÁS**.

Em suma, os erros materiais grosseiros, que vão desde a numeração caótica dos anexos técnicos até a indicação conflitante das dotações orçamentárias e a contradição no requisito-chave de SLA, demonstram um vício de origem no instrumento convocatório. A Administração não pode prosseguir com um certame cuja base documental é





## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

fundamentalmente falha, impedindo que o licitante compreenda o que está sendo exigido, como será avaliado e de onde virão os recursos. Tais vícios não são meras irregularidades formais, mas sim nulidades insanáveis por simples esclarecimento, tornando imperativa a retificação completa do edital e sua republicação, sob pena de violação direta aos princípios da publicidade, da clareza e da vinculação ao instrumento convocatório.

O instrumento convocatório estabelece duas regras conflitantes para o mesmo fato. Na "Síntese Informativa do Edital" e no item 1.4 do Edital, consta expressamente que o critério de julgamento é "Menor preço por lote".

Contraditoriamente, o item 1.3 do Edital afirma que "O critério de julgamento adotado será o menor preço global". Para exaurir a confusão e demonstrar a falta de revisão, o Anexo I - Modelo de Proposta Comercial indica: "Tipo de Licitação: MENOR PREÇO GLOBAL".

O licitante, portanto, fica diante de uma bifurcação impossível: ele deve otimizar seus custos para um valor global total ou focar no preço de um lote específico (que, neste caso, parece ser um lote único, tornando a expressão "menor preço por lote" ainda mais confusa)?

Em conclusão, a Administração não pode licitar com base em um edital que, de forma grosseira, não sabe sequer referenciar os próprios anexos técnicos, indicar corretamente a fonte de seus recursos ou mesmo citar a legislação correta do certame. Esses vícios materiais afrontam diretamente o entendimento consolidado na Súmula 177 do Tribunal de Contas da União, que estabelece:

"A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes... que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação..."



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

As decisões das Cortes de Contas são que o Edital deve ser claro e objetivo para não ter interpretação equivocada:

A redação dos editais deve ser *clara e objetiva* de forma a evitar erros ou contradições que dificultem seu entendimento ou levem a interpretações equivocadas.

Acórdão 1332/2006-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

ÁREA: Licitação | TEMA: Edital de licitação | SUBTEMA: Formalização

Outros indexadores: Objetividade, Conteúdo, Clareza

Ao apresentar um documento repleto de contradições sobre dotações, anexos e requisitos técnicos fundamentais como o SLA, a Administração falha em prover as condições básicas do certame, tornando-o nulo. Tais vícios são insanáveis por mero esclarecimento e exigem a retificação e republicação do instrumento convocatório.

## 2. DA AGLUTINAÇÃO VEDADA

DA AGLUTINAÇÃO INDEVIDA DO OBJETO E RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

Introdução



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

O edital incorre em grave vício ao aglutinar, em um único lote julgado por "Preço Global", a prestação de serviços para duas entidades administrativas distintas e autônomas: a Prefeitura Municipal (Poder Executivo) e a Câmara Municipal (Poder Legislativo). A Lei de Licitações estabelece o parcelamento do objeto como regra, sendo a aglutinação uma exceção que exige robusta justificativa técnica e econômica, o que não ocorre no presente caso. Ao forçar que os licitantes apresentem proposta para o "TOTAL GERAL", a Administração restringe indevidamente a competição, impedindo que empresas menores, plenamente capazes de atender à demanda da Câmara Municipal, possam participar do certame.

### Fundamentação Legal

O Art. 40, V, 'b', da Lei nº 14.133/2021, determina que as licitações de serviços devem "ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda de economia de escala". A aglutinação em lote único (julgamento global) só é permitida nas hipóteses do Art. 40, § 2º, quando a Administração demonstrar a inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento.

O próprio Termo de Referência (item 1.2) tenta justificar a aglutinação citando a "indivisibilidade do objeto" e a Súmula 247 do TCU. Contudo, essa justificativa é falha e contraditória, pois o objeto é, por natureza, divisível em, no mínimo, dois lotes (um para o Executivo e outro para o Legislativo). A Súmula 247 do TCU, na verdade, impõe o parcelamento, e não o lote único.

### Citação dos Trechos Editalícios





**BRITO MACHADO**  
ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

O objeto do certame destina-se ao uso "pela Prefeitura Municipal de Cataguases e pela Câmara Municipal de Cataguases". O Termo de Referência (item 1.2) afirma:

"A licitação será realizada na modalidade Pregão Eletrônico, com critério de julgamento de menor preço global, justificada a aglutinação dos itens diante da indivisibilidade do objeto, nos termos da Súmula 247 do TCU..."

Entretanto, o próprio edital desmente a justificativa de "indivisibilidade" ao separar, no Anexo I - Modelo de Proposta Comercial, os serviços em dois grupos claros:

"2 MÓDULOS MENSAIS - PREFEITURA MUNICIPAL DE CATAGUASES" "3 MÓDULOS MENSAIS CÂMARA DE VEREADORES"

Se a própria proposta de preços é estruturada de forma dividida, fica evidente que o objeto é perfeitamente divisível. Ao optar pelo julgamento por "Preço Global", a Administração obriga o licitante a cotar ambos os pacotes, violando a regra do parcelamento.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas é uníssona em combater a aglutinação indevida, pois ela restringe o universo de competidores. O Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE-MG), na Denúncia nº 969591 (Rel. Cons. Mauri Torres, Sessão de 23/08/2016), já decidiu que:

"A aglutinação de serviços distintos em um mesmo lote da licitação pode cercear indevidamente a competitividade do certame... descumprindo o disposto no §1º do art. 23 da Lei n. 8.666/1993."

O Tribunal de Contas da União (TCU), na Súmula 247, estabelece como regra o oposto do que a Administração praticou:

"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais de licitações para a contratação de obras, serviços, compras e



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

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..."

Tem-se que o entendimento do TCE-MG via súmula é a divisão por lotes:

Súmula 114 (Publicada no "MG" de 12/05/2010 - pág. 53 - Mantida no D.O.C. de 07/04/2014 – pág. 04)

É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações.

A Administração falha gravemente ao justificar a aglutinação. O ETP e o Termo de Referência não apresentam nenhuma justificativa técnica ou econômica robusta que demonstre a inviabilidade do parcelamento. Pelo contrário, o próprio Anexo I prova que o objeto é divisível.

Agrava-se a ilegalidade da aglutinação quando se verifica que a justificativa de "indivisibilidade do objeto", utilizada pela Administração para fugir da regra do parcelamento, é categoricamente desmentida pelo próprio instrumento convocatório. O Termo de Referência, em seus itens 3.5.3 e 4.10, exige que a solução possua "capacidade nativa de integração, preferencialmente via API ou web services". Ora, se o sistema é, por requisito editalício, obrigado a ser modular e interoperável via APIs, a premissa de que ele é "indivisível" é tecnicamente falsa.

A Administração exige uma arquitetura aberta (APIs), que por definição permite a comunicação entre sistemas distintos, mas impõe uma contratação fechada (lote único). Para agravar a restrição à competitividade, o edital é silente quanto à permissão de consórcios, o



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

que na prática veda essa possibilidade. Cria-se, assim, uma barreira dupla que viola o Art. 5º da Lei 14.133/2021: (1) impede que empresas menores (capazes de fornecer apenas para a Câmara) participem, e (2) impede que empresas especializadas se unam (via consórcio) para fornecer a solução completa.

### POR QUE NÃO É PERMITIDA A SUBCONTRATAÇÃO DE MÓDULOS OU PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO?

#### 3. DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE E DA SUBJETIVIDADE INSANÁVEL NA PROVA DE CONCEITO (POC)

A Prova de Conceito (PoC) é um instrumento válido para que a Administração verifique se a solução ofertada de fato atende às suas necessidades. Contudo, a forma como o Pregão Eletrônico nº 088/2025 estrutura esta etapa padece de duas ilegalidades flagrantes: (1) a exigência excessiva de demonstração de funcionalidades, caracterizando exigência de "produto pronto"; e (2) a ausência de critérios objetivos e pré-definidos no roteiro de testes, conferindo poder discricionário e subjetivo à Comissão de Avaliação.

O primeiro vício material reside no excesso de exigência. O edital, no item 9.4.3, exige que o licitante demonstre o atendimento de "100% dos requisitos obrigatórios constantes do Anexo II deste Termo de Referência" (referindo-se, presumidamente, ao Anexo VIII). Além disso, o item 9.4.4 exige o atendimento de "no mínimo a 90% das funcionalidades exigidas no Anexo III do termo de referência (Anexo IX do edital)". O referido Anexo IX é um documento exaustivo de 207 páginas, detalhando milhares de funcionalidades específicas. Exigir que a licitante, na fase de PoC, apresente um sistema com 90% a 100% de aderência a milhares de requisitos não é uma aferição de capacidade, mas sim uma exigência de "produto pronto", o que restringe drasticamente a competição.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) possui entendimento consolidado sobre o tema. Em decisão (Rel. Sidney Beraldo, ref. TC-009139.989.21-0), o Tribunal considerou como restritiva a "Exagerada exigência, na prova de conceito, da demonstração



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

de 100% das características gerais e 90% das especificações técnicas", determinando que o edital deve solicitar "apenas a apresentação das funcionalidades essenciais".

O segundo vício é a subjetividade da avaliação. O edital falha gravemente ao não publicar um Roteiro de Testes (script) delimitado e prévio, que indique *quais* funcionalidades, dentre as milhares listadas, serão efetivamente testadas. O edital apenas afirma que "O roteiro de apresentação seguirá a mesma sequência adotada neste Termo de Referência e seus Anexos". Isso significa que a "Comissão Especial de Avaliação" (item 9.4.1) terá o poder discricionário de *escolher*, durante a sessão, quais itens serão avaliados para compor os 90% ou 100%.

Embora o edital (item 9.4.2) afirme utilizar um "modelo binário (sim/não)" com o intuito "de modo a evitar subjetividade", essa objetividade é falsa. A subjetividade não reside no "sim" ou "não", mas na *escolha* do que será perguntado. O licitante não tem como saber se a Comissão testará a funcionalidade "A" (que ele possui) ou a funcionalidade "B" (que ele não possui). O item 9.6.4 corrobora essa discricionariedade ao afirmar que "Em caso de dúvida de interpretação, a Comissão poderá aplicar os princípios...", conferindo poder interpretativo indevido.

Observa-se que a Comissão poderá usar critérios "consumo de recursos de rede", "atendimento aos indicadores de qualidade" entre outros, que sequer contém informações objetivas e claras quanto a eles, para considerar um item como não atendido:

9.4.6 A comissão considerará, ainda, os seguintes aspectos técnicos e operacionais:

- a) Aderência às especificações do Termo de Referência e anexos;
- b) Integração efetiva entre os módulos;
- c) Desempenho, disponibilidade e estabilidade do sistema;
- d) Consumo de recursos de rede e resposta em tempo real;
- e) Usabilidade e experiência do usuário;
- f) Conformidade com a legislação aplicável (Lei nº 14.133/2021, LGPD, normas contábeis, fiscais e de controle);
- g) Atendimento aos indicadores de qualidade e desempenho definidos contratualmente.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) já se manifestou especificamente sobre a necessidade de critérios objetivos na PoC, para evitar o



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

direcionamento do certame. A ausência de um roteiro de testes prévio fere frontalmente o princípio do julgamento objetivo, conforme decisão na Denúncia n. 1141473:

"6. A escolha dos requisitos da prova de conceito não pode dar margem para o direcionamento do certame, razão pela qual devem ser fixados critérios objetivos para a escolha dos requisitos técnicos da referida prova, com a prévia indicação da comissão técnica de avaliação."

(TCE/MG – Denúncia n. 1141473 – Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro – Sessão de 14/11/23. Disponibilizada no DOC de 15/02/24)

A Prova de Conceito (PoC) está viciada. A exigência de 90% a 100% de milhares de funcionalidades é desarrazoada e restritiva. A ausência de um roteiro de testes prévio e delimitado, conferindo poder de escolha e interpretação à Comissão, fere mortalmente o princípio do julgamento objetivo e contradiz a jurisprudência do TCE-MG. O edital deve ser retificado para limitar a PoC *exclusivamente* a um conjunto de funcionalidades *críticas e essenciais*, e deve *publicar previamente* o roteiro de testes exato que será aplicado, garantindo a isonomia e a objetividade

#### 4. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA- AUSENCIA DE PARCELAS DE MAIOR RELEVANCIA

O edital, em sua Cláusula 8.9.5, comete uma grave ilegalidade ao definir os critérios de qualificação técnica. Em uma clara tentativa de frustrar o caráter competitivo do certame, a Administração se abstém de definir quais seriam as "parcelas de maior relevância" do objeto – como manda a lei – e, na prática, exige comprovação sobre a totalidade dele.

Esta ilegalidade é agravada pela aglutinação de exigências (funcionalidades, módulos e usuários em um só atestado) e pela fixação de um quantitativo de usuários (332)





## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

absolutamente arbitrário e carente de qualquer justificativa técnica no Estudo Técnico Preliminar (ETP).

O Art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 é solar ao determinar:

"Art. 67. [...] § 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação."

A lei impõe à Administração o dever de *escolher* quais partes do objeto são essenciais (as "parcelas de maior relevância") e exigir comprovação *apenas* sobre elas. Isso visa ampliar a competição, permitindo que empresas especializadas em módulos críticos (como Contabilidade ou Saúde) possam competir, sem necessidade de comprovar experiência em módulos acessórios (como "Gestão de Cemitérios" ou "Website Institucional").

A Administração de Cataguases ignora o Art. 67, § 1º. O edital não define quais módulos são as "parcelas de maior relevância". Em vez disso, no item 8.9.5.1.1 (e 11.2 do ToR), ela trata o objeto como um bloco único e exige comprovação genérica sobre o todo:

"Será considerada como comprovação mínima de capacidade técnica a apresentação de atestado(s) que demonstrem a execução de sistema equivalente a, no mínimo, 50% da complexidade e do porte do objeto desta contratação, em termos de funcionalidades, número de usuários (mínimo de comprovação: 332 usuários) e abrangência de módulos..."

Ao exigir 50% da "abrangência de módulos" (ou seja, 50% de *todos* os módulos listados no Anexo I ) e 50% das "funcionalidades" (milhares delas, listadas no Anexo IX ), a Administração define, na prática, o objeto *inteiro* como parcela relevante, o que é vedado pela lei.

Agravando a restrição, o edital aglutina essas três exigências (funcionalidades + 332 usuários + módulos) e, de forma arbitrária, fixa o quantitativo de "332 usuários" sem que o Estudo



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Técnico Preliminar (ETP) apresente qualquer memória de cálculo, estudo de demanda ou justificativa técnica para este número específico.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas é uníssona em condenar tanto a aglutinação quanto a ausência de definição das parcelas relevantes. O próprio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) já determinou expressamente que a Administração *deve* especificar as parcelas relevantes:

"9. Cabe ao órgão licitante especificar, de maneira fundamentada, as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação e, assim, obter, para qualificação técnica, efetivo meio de comprovação da experiência anterior do proponente, visando à satisfatória e regular execução do objeto contratual."

(TCE/MG – Denúncia n. 1092389 – Rel. Cons. Gilberto Diniz – Sessão de 01/07/25)

Em outra decisão, o TCE-MG reforçou que a exigência deve se limitar *apenas* a essas parcelas:

"1. A documentação exigida das licitantes para fins de qualificação técnico-profissional deve se limitar às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação."

(TCE/MG – Denúncia n. 1141607 – Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli – Sessão de 05/12/23)

O Tribunal de Contas da União (TCU) segue a mesma linha, conforme o Acórdão 517/2012-Plenário:

"As exigências de qualificação técnica devem se limitar às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação."

A exigência de qualificação técnica é triplamente ilegal: primeiramente, viola o Art. 67, § 1º, da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência pacífica do TCE-MG (Denúncia n. 1092389 e



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

1141607), ao não definir as parcelas de maior relevância e, na prática, exigir comprovação sobre 50% da totalidade do objeto. Em segundo lugar, restringe a competição por aglutinar quantitativos distintos (funcionalidades, usuários e módulos) no item 8.9.5.1.1, impedindo o somatório de atestados sem a devida justificativa de excepcionalidade. Por fim, fixa um número mínimo de usuários (332) de forma arbitrária e sem qualquer fundamentação técnica no ETP. Portanto, o item deve ser retificado para (1) definir quais módulos são as "parcelas de maior relevância", (2) permitir expressamente o somatório de atestados e (3) justificar tecnicamente o número de usuários exigido.

### 5. DA RESTRIÇÃO GEOGRÁFICA INDEVIDA DO DATA CENTER

O instrumento convocatório impõe uma restrição de caráter puramente geográfico, ao exigir que o Data Center (próprio ou terceirizado) da licitante esteja "localizado geograficamente no Brasil". Esta exigência não encontra qualquer amparo legal nem justificativa técnica, de segurança ou de economicidade no Estudo Técnico Preliminar (ETP). Tal cláusula viola frontalmente o princípio da competitividade, pois restringe o universo de licitantes de forma arbitrária, impedindo a participação de fornecedores globais de soluções em nuvem (SaaS) que poderiam apresentar propostas mais vantajosas.

A restrição ilegal está replicada de forma idêntica em múltiplos documentos, demonstrando a intenção deliberada de impor essa barreira:

"Declaração formal de que, caso vencedor da licitação, disponibilizará data center (próprio ou terceirizado), localizado geograficamente no Brasil..." (Item 8.9.5.3 do Edital)

"A infraestrutura deverá estar localizada no Brasil..." (Item 3.1 do Anexo VII - Especificações Técnicas)

"A hospedagem deverá ser em Data Center certificado Tier III, localizado geograficamente no Brasil..." (Item 7.6.1 do ETP)



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Os Tribunais de Contas pátrios já consolidaram o entendimento de que restrições geográficas são ilegais, salvo se robustamente justificadas. O próprio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), em decisão recente e com caráter normativo (Processo nº 1167118, Rel. Cons. em exercício Telmo Passareli, Sessão de 10/09/2025), vedou expressamente tais limitações:

“Não há autorização legal para se restringir a participação na licitação de acordo com a localização da sede do licitante, sob pena de afronta aos princípios constitucionais e legais”.

O mesmo acórdão (Processo nº 1167118) admitiu a limitação de proximidade *apenas* "nos casos em que isso for considerado indispensável para a execução do serviço", exigindo que o critério seja "justificado tecnicamente na fase interna do processo". O Estudo Técnico Preliminar (ETP) deste certame, que corresponde à "fase interna", não apresenta *nenhuma* justificativa técnica, de segurança ou de soberania que fundamente a referida restrição, tornando-a ilegal perante a norma do TCE-MG.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), no Processo TC-004721/026/10, já recomendou que a Administração *deveria* permitir a subcontratação de Data Center visando o "aproveitamento eficiente das oportunidades de mercado e a ampliação do universo competitivo", exatamente o oposto do que o edital de Cataguases promove.

A restrição geográfica imposta é ilegal, pois limita desnecessariamente a competitividade sem qualquer amparo técnico. O edital exclui potenciais fornecedores globais de SaaS (Software as a Service) que poderiam oferecer soluções mais modernas e econômicas. Grandes operadores de serviços em nuvem, como Amazon (AWS), Google (Cloud) e Oracle, possuem servidores de altíssima confiabilidade instalados fora do país, mas que atendem plenamente aos requisitos de segurança e da LGPD. Ao exigir a localização em território nacional, a Administração impede que licitantes que utilizam essas infraestruturas globais participem do certame. O item deve ser retificado para exigir "conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)" em vez de "localização geográfica no Brasil".



**BRITO MACHADO**  
ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

## **6. DA PRECIFICAÇÃO**

O presente certame possui um valor global estimado de R\$ 4.851.678,70 e um objeto de altíssima complexidade, detalhado em centenas de páginas de especificações técnicas. Em licitações desta magnitude e natureza (Software como Serviço - SaaS), a correta precificação e o parcelamento do objeto não são meras formalidades, mas sim o principal instrumento da Administração para garantir a economicidade (Art. 5º da Lei 14.133/2021) e evitar pagamentos indevidos.

O objeto licitado é, por natureza, composto por serviços de naturezas distintas: (1) serviços de instalação única (Implantação, Migração de Dados, Treinamento Inicial) e (2) serviços contínuos (Licenciamento, Suporte, Manutenção). A Lei de Licitações (Art. 40, V, 'b') exige o parcelamento de serviços com naturezas distintas, exatamente para que a Administração pague apenas pelo que precisa. O edital, contudo, falha gravemente ao aglutinar os serviços de instalação única, criando um risco iminente de dano ao erário.

O Art. 40, V, 'b', da Lei nº 14.133/2021, determina que as licitações de serviços devem "ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis... com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade". Pagar por um serviço (como migração de dados) que pode não ser necessário, caso a atual fornecedora vença, viola frontalmente o princípio da economicidade e o Art. 145 da mesma lei, que veda o pagamento sem o "efetivo cumprimento" do objeto.

O edital falha gravemente nesta separação. Embora o Anexo I (Modelo de Proposta) detalhe corretamente os valores mensais dos módulos (Itens 2, 3, 4), ele aglutina indevidamente todos os serviços de instalação única em um único item global, impedindo a Administração de saber quanto custa cada etapa:

### **Item 1 IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA**





## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Item 1.1: "Serviços de Diagnóstico, Configuração, Conversão e Migração de Informações e Dados, Habilitação do sistema para uso, Treinamento Presencial in Loco e Treinamento Remoto Online, 1 Serviço"

Ao aglutinar "Migração de Dados" (um serviço pontual e de altíssimo custo) com "Treinamento" e "Diagnóstico" em um único "serviço" indivisível, a Administração impede a correta aferição de custos e se coloca em posição de vulnerabilidade contratual.

O Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE-MG), na Denúncia nº 969591 (Rel. Cons. Mauri Torres, Sessão de 23/08/2016), já decidiu que:

"A aglutinação de serviços distintos em um mesmo lote da licitação pode cercear indevidamente a competitividade do certame..."

O Tribunal de Contas da União (TCU), na Súmula 247, estabelece como regra o parcelamento de objeto divisível:

"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global... cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto... tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes..."

O vício da aglutinação do item 1.1 cria um risco evidente de dano ao erário ao se considerar a hipótese da atual fornecedora vencer o certame. Se a vencedora for a empresa que já opera o sistema na Prefeitura, ela não precisará realizar "Conversão e Migração de Informações e Dados", ou o fará com esforço drasticamente reduzido. Contudo, como este serviço está aglutinado no Item 1.1, a Administração será forçada a pagar por ele integralmente, mesmo que não seja executado.

Isso configura um pagamento por serviço não prestado. Para garantir a economicidade, a Administração deveria ter parcelado o objeto em Lotes (ou itens) distintos: Lote 1 (Serviços de Licenciamento/SaaS) e Lote 2 (Serviços de Implantação/Migração/Treinamento). Ao



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

aglutinar tudo em um "Preço Global", a Administração não apenas restringe a competição, mas também se força a pagar por serviços de implantação/migração que podem não ser necessários, frustrando a busca pela proposta mais vantajosa.

### 7. DEMAIS VÍCIOS

O presente certame possui um vultoso valor global estimado de R\$ 4.851.678,70, para um contrato de 60 meses. Em licitações desta magnitude e complexidade técnica, a pesquisa de preços (Art. 23 da Lei 14.133/2021) é o pilar que sustenta a economicidade do processo. No entanto, a pesquisa de preços apresentada pela Administração de Cataguases, detalhada no ETP e no TR, é nula, pois utiliza paradigmas obsoletos e tecnicamente incompatíveis com o objeto licitado.

O vício mais grave é a utilização de dados obsoletos. A Administração de Cataguases baseou sua estimativa no Contrato 122/2021 de Pará de Minas, no valor de R\$ 3.854.161,39. Contudo, uma consulta simples ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) demonstra que esta referência é ultrapassada. A mesma Prefeitura de Pará de Minas celebrou, em 13/06/2025, o Contrato nº 97/2025 (ID PNCP 18313817000185-2-000207/2025) com a mesma empresa (CMM Sistemas) para o mesmo objeto (locação de sistema ERP em nuvem), pelo valor de R\$ 796.990,79 por 12 meses.

Comparando os valores anuais, a irregularidade fica evidente. O valor anual estimado por Cataguases ( $R\$ 4.851.678,70 / 5 \text{ anos} = R\$ 970.335,74$ ) é 22% superior ao valor de um contrato vigente (R\$ 796.990,79) do seu principal paradigma. Pior: o contrato de Pará de Minas (97/2025) foi celebrado "em caráter emergencial", que por natureza possui custos elevados. A estimativa de Cataguases para um pregão competitivo é, inexplicavelmente, mais cara que um contrato emergencial de seu próprio paradigma, celebrado no mesmo ano. A diferença de prazo (60 meses em Cataguases contra 12



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

meses em Pará de Minas) deveria baratear o custo anual de Cataguases, e não encarecê-lo, pois os custos de implantação são diluídos.

Além do preço obsoleto, a Administração compara objetos tecnicamente incompatíveis. Os editais usados como paradigma (Bom Despacho PE 63/2023 e Pará de Minas PE 051/2021) licitaram sistemas de entidade única (apenas a Prefeitura). O objeto de Cataguases é substancialmente mais complexo, pois exige uma arquitetura "multientidade" para atender à Prefeitura E à Câmara Municipal.

Mais importante, os módulos são completamente diferentes. Os editais de Bom Despacho (PE 63/2023) e Pará de Minas (PE 051/2021) focam nos módulos Administrativos, Financeiros e Tributários. O edital de Cataguases exige tudo isso e acrescenta sistemas de alta especialização e custo elevado que não constam nos paradigmas, como módulos complexos de Gestão da Saúde (com 20 submódulos, da Atenção Primária ao Faturamento), Gestão Educacional (com 11 submódulos, da Secretaria Escolar ao Transporte), Gestão Ambiental, Gestão de Cemitérios e Agricultura.

A pesquisa de preços é nula. A Administração utilizou dados obsoletos (2021), ignorando o preço atual (2025) do mesmo fornecedor. Comparou objetos com escopos e complexidades de módulos radicalmente distintos. O valor estimado de R\$ 4.851.678,70 carece, portanto, de fundamentação idônea, exigindo que a Administração refaça sua pesquisa de preços.

Além dos vícios de forma e estrutura, os anexos técnicos do edital padecem de duas falhas graves que, combinadas, restringem a competição e direcionam o certame. Primeiramente, as especificações técnicas estão obsoletas, ignorando a principal e mais recente



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

mudança no sistema tributário de serviços do país (o Padrão Nacional da NFS-e), o que demonstra um planejamento falho. Em segundo lugar, o edital dita o "meio" (a arquitetura interna do fornecedor) em vez de licitar o "fim" (o serviço funcional). Ao proibir "integradores" de e-Social e exigir uma versão específica de sistema operacional de servidor, a Administração não busca eficiência, mas sim direciona a contratação para um grupo específico de fornecedores que, por coincidência, utilizam exatamente essa arquitetura interna. Os vícios são encontrados nas seguintes cláusulas:

1. Especificação Obsoleta (NFS-e): O Anexo IX, em sua Seção 8.3 ("NOTA FISCAL ELETRÔNICA DE SERVIÇOS"), detalha dezenas de requisitos para o módulo. Contudo, todos os 53 subitens referem-se a um sistema *local e proprietário*, gerido 100% pelo município. Em nenhuma seção há *qualquer* menção à obrigatoriedade de integração, compatibilidade ou uso das APIs do Sistema Nacional da Nota Fiscal de Serviço Eletrônica (SN-NFS-e), tornando o objeto obsoleto antes mesmo da contratação.
2. Restrições Tecnológicas (Direcionamento): O edital impõe restrições à arquitetura interna do fornecedor:
  - o Proibição de "Integradores" para o e-Social: O Anexo IX, no item 11.1.121, ao tratar do módulo de Recursos Humanos, exige que a geração de eventos do e-Social ocorra em sistema único, "dispensando qualquer tipo de integrador ou sistema terceiro/externo".



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

- o Exigência Específica de Sistema Operacional: O edital interfere na infraestrutura do *servidor* do fornecedor. O Anexo VII (item 8.1) e o Anexo VIII (item 2.5.2) exigem que o SGBD (Banco de Dados) e os plugins/dispositivos externos sejam compatíveis especificamente com "Linux, na distribuição Ubuntu versão 22.04 LTS ou superior".

Ao apresentar um documento com preço estimado falho e especificações técnicas direcionadas e obsoletas, a Administração falha em prover as "condições básicas" do certame, tornando-o nulo. Tais vícios são insanáveis por mero esclarecimento e exigem a retificação e republicação do instrumento convocatório.

### III. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, resta inequivocamente demonstrado que o Edital do Pregão Eletrônico nº 088/2025 padece de múltiplos vícios insanáveis, que ferem mortalmente os princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade, da economicidade, da publicidade e do julgamento objetivo, insculpidos na Lei nº 14.133/2021.

As contradições e exigências restritivas contidas no instrumento convocatório afetam diretamente a formulação das propostas, a qualificação das licitantes e a própria definição do objeto, impedindo que a Administração alcance a proposta mais vantajosa.

Por todo o exposto, a Impugnante requer a Vossa Senhoria:

1. O **ACOLHIMENTO** da presente Impugnação;
2. A **SUSPENSÃO IMEDIATA** do Pregão Eletrônico nº 088/2025, para que a Administração possa analisar e sanar as graves ilegalidades apontadas, evitando a continuidade de um certame viciado;





## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

3. A **RETIFICAÇÃO** integral do Edital e seus Anexos, para que sejam corrigidos os seguintes vícios:

- Sanar os vícios materiais grosseiros, corrigindo a numeração contraditória dos anexos, a indicação conflitante da dotação orçamentária (Ficha 184 vs. 413), a discrepância do SLA (96% no ETP vs. 99,5% no Edital) e excluindo as referências indevidas à Lei 13.303/2016, ao RILC DA POTIGÁS e ao Diário Oficial do Rio Grande do Norte;
- Sanar a contradição insanável do critério de julgamento, unificando em todo o edital se o certame será por "Menor Preço Global" ou "Menor Preço por Lote";
- Reformular a Prova de Conceito (PoC), (a) excluindo a exigência excessiva de 90% a 100% de todas as funcionalidades (produto pronto) e (b) publicando previamente um roteiro de testes (script) delimitado, que teste apenas as funcionalidades essenciais, afastando a subjetividade da Comissão de Avaliação;
- Reformular a Qualificação Técnica, (a) especificando quais são as "parcelas de maior relevância" conforme Art. 67 da Lei 14.133/2021, (b) permitindo expressamente o somatório de atestados e (c) apresentando a justificativa técnica para o quantitativo de "332 usuários";
- Excluir a restrição geográfica do Data Center (obrigação de estar no Brasil), substituindo-a pela exigência de conformidade com a LGPD, de modo a ampliar a competitividade;



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

- Corrigir o vício de precificação, parcelando o Item 1.1 (Implantação, Migração e Treinamento) dos serviços contínuos de SaaS, a fim de evitar o pagamento por serviços não executados (jogo de planilha), especialmente no caso da atual fornecedora vencer o certame;
  - Corrigir a aglutinação indevida do objeto, parcelando o certame em, no mínimo, dois lotes distintos (Lote 1 - Prefeitura; Lote 2 - Câmara Municipal) e prevendo expressamente a possibilidade de participação de consórcios;
  - Atualizar as especificações técnicas obsoletas, exigindo compatibilidade com o Padrão Nacional da NFS-e (SN-NFS-e) e excluindo as restrições de arquitetura interna (vedação a "integradores" de e-Social e exigência de S.O. "Ubuntu 22.04 LTS").
4. Após as devidas correções, a **REPUBLICAÇÃO** do Edital em sua íntegra, com a devida reabertura de todos os prazos, conforme determina o Art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, visto que as alterações afetarão diretamente a formulação das propostas.

Por fim, adverte-se que a não regularização dos vícios apontados ensejará as devidas representações aos órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, e ao Ministério Público.

Termos em que,

Pede deferimento.

