



## Prefeitura de Cataguases Secretaria de Fazenda

### RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

**REQUERENTE: SEBASTIÃO BRITO MACHADO**

**PROCESSO LICITATÓRIO Nº 186/2025**

**PREGÃO ELETRÔNICO N.º 088/2025**

**OBJETO:** Registrar preços para futura e eventual contratação de empresa especializada em prestação de serviços de locação, de solução integrada de gestão pública (ERP-Enterprise Resource Planning) em plataforma web, no modelo Saas (Software as a Service), responsiva e com arquitetura multientidade, destinada ao uso simultâneo, porém independente, pela Prefeitura Municipal de Cataguases e pela Câmara Municipal de Cataguases.

Aos 12 (doze) dias do mês de novembro de 2025, às 20h59min, foi recebida via e-mail uma peça impugnatória do processo em epígrafe, sob a qual passo a me posicionar nos seguintes termos:

#### **DA TEMPESTIVIDADE**

Conforme estipulada na **CLÁUSULA 16, subitens 16.1** – “16.1 Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da [Lei nº 14.133, de 2021](#), devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame” e “16.3 A impugnação e o pedido de esclarecimento poderão ser realizados por meio de endereço eletrônico: [pregaocataguases@gmail.com](mailto:pregaocataguases@gmail.com)” *dirigidas ao Agente de Contratação/Pregoeiro(a), que deverá decidir sobre a petição no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, auxiliado pela Procuradoria Jurídica Municipal.” (GRIFO NOSSO)*

Cabe portanto, analisar, preliminarmente, se foram cumpridos os requisitos de admissibilidade exigidos para tanto, de acordo com o que preceitua o ato convocatório.

O prazo para a impugnação é de até três dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública. Conforme o ensinamento do mestre Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>1</sup>:

***“A contagem do prazo para impugnação se faz com a observância da regra geral do art. 164 da Lei nº 14.133/21, tendo por termo inicial a data estabelecida para o da apresentação da proposta”<sup>2</sup>***

<sup>1</sup> In Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico, Editora Fórum, 2ª edição, 2007, págs. 609/611

<sup>2</sup> Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.



## Prefeitura de Cataguases Secretaria de Fazenda

E exemplifica:

*“O dia 19 foi fixado para a realização da sessão e na forma da contagem geral dos prazos, não se computa o dia do início, O primeiro dia na contagem regressiva é o dia 18; o segundo, o dia 17. Portanto, até o dia 16, último minuto do encerramento do expediente no órgão, poderá o licitante e qualquer cidadão impugnar o edital ou requerer esclarecimentos.”*

### DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO

O Impugnante como escopo fundamental de suas alegações requer::

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;
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; **a | 25**



## Prefeitura de Cataguases Secretaria de Fazenda

- 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").

### DA ANÁLISE

Ocorre que, o Setor de Compras da Secretaria de Fazenda informou a este setor através do Ofício **CI Nº 343/2025**, datado de 12/12/2025, a resposta às alegações da requerente e as devidas alterações no edital, conforme descrito abaixo:

### I. RELATÓRIO

A empresa impugnante sustenta a existência de:

- I. vícios materiais insanáveis no edital;
- II. aglutinação indevida do objeto;
- III. restrições à competitividade e suposta subjetividade na Prova de Conceito;
- IV. ausência de definição de parcela de maior relevância na qualificação técnica;
- V. restrição geográfica indevida para o data center; e
- VI. falhas na precificação. Passo à análise.

### II. FUNDAMENTAÇÃO E DECISÃO

#### 1. VÍCIOS MATERIAIS INSANÁVEIS NA ESTRUTURA DO EDITAL – ACOLHIMENTO PARCIAL

Foram identificadas inconsistências entre edital e Termo de Referência quanto à numeração de anexos, indicação de dotações orçamentárias e referências normativas. Tais falhas serão corrigidas na republicação do edital: adequação das dotações orçamentárias, os itens e subitens do edital serão devidamente retificados inclusive o § 2º do item 15.9, ajuste do critério de julgamento para "menor preço global", retificação do SLA para 99,5% e reabertura dos prazos, conforme arts. 5º e 53, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Em atenção à manifestação apresentada pela empresa, na qual alega que o Anexo II do Termo de Referência não corresponderia ao Anexo VIII integrante do Edital, cumpre esclarecer que tal

*Praça Santa Rita, 462 – Centro, Cataguases MG, CEP: 36771-020*

*32 3429 2500 Ramal 148, 149, 150 151, 152, 153 | [pregaocataguases@gmail.com](mailto:pregaocataguases@gmail.com)*



## Prefeitura de Cataguases Secretaria de Fazenda

alegação não procede, conforme página 21 do edital publicado, o mesmo deixa claro o anexos correspondentes, a saber:

**ANEXO VII - Especificações técnicas (Anexo 1 do termo de referência)**

**ANEXO VIII - Especificações da aplicação (Anexo 2 do termo de referência)**

**ANEXO IX - Especificações técnicas dos módulos (Anexo 3 do termo de referência)**

Essas correções não alteram o objeto, não afetam a competitividade e não modificam o conteúdo as propostas, motivo pelo qual não configuram nulidade.

### **2. AGLUTINAÇÃO DO OBJETO – INDEFERIMENTO**

O Termo de Referência define de forma clara que o objeto consiste em solução ERP única, integrada, modular e interoperável, abrangendo orçamento, finanças e contabilidade, tributação e arrecadação, recursos humanos, patrimônio, almoxarifado, licitações e contratos, saúde, educação, transparência e controle interno.

A natureza do ERP impede o parcelamento sem prejuízo substancial. A divisão geraria múltiplas bases não sincronizadas, retrabalho, duplicidade de registros, incompatibilidades entre fornecedores, riscos contábeis e aumento de custos operacionais. Sistemas de finanças, folha, arrecadação e contabilidade compõem núcleo crítico e indissociável. A fragmentação descaracterizaria o próprio conceito de ERP.

O Decreto nº 10.540/2020 (SIAFIC) exige integração plena entre os sistemas contábeis, orçamentários e financeiros, a partir de fonte única de dados. Qualquer parcelamento que fragmente essas funções viola o SIAFIC e expõe o gestor a responsabilização.

A Lei nº 14.133/2021, art. 40, §3º, autoriza expressamente a contratação de objeto aglutinado quando o parcelamento for técnica ou economicamente inviável ou prejudicial à execução, o que se verifica no caso.

A vedação à “subcontratação de módulos ou participação em consórcio” decorre da própria natureza unitária do objeto, não configurando restrição indevida. A jurisprudência do TCE MG confirma essa possibilidade:

*"O objeto do certame não esbarra em questões de maior vulto e de maior complexidade técnica, a justificar a necessidade de formação de empresas em consórcio para participação na licitação, de forma a unir esforços para se conseguir somar qualificações econômico-financeiras e qualificações técnicas. 2. A aglutinação de objetos em único certame é possível quando for demonstrada a viabilidade técnica e econômica de tal ato para a Administração, não configurando restrição à participação no certame" (TCEMG -*



## Prefeitura de Cataguases Secretaria de Fazenda

DEN: 1031673, Relator.: CONS. GILBERTO DINIZ, Data de Julgamento: 07/06/2018, Data de Publicação: 05/07/2018)

Trata-se de decisão técnica vinculada, fundamentada documentalmente. Assim, a alegação deve ser indeferida.

### 3. PROVA DE CONCEITO – “SUBJETIVIDADE” – ACOLHIMENTO PARCIAL

O edital estabelece critérios objetivos para a Prova de Conceito, exigindo 100% de atendimento aos requisitos obrigatórios e mínimo de 90% das funcionalidades especializadas. A avaliação é binária (atende/não atende) e fundamentada exclusivamente na demonstração prática.

Para reforçar ainda mais a objetividade, será realizado sorteio público dos itens do Anexo III que comporão o roteiro da PoC, impedindo qualquer margem interpretativa na escolha das funcionalidades. A medida está alinhada às recomendações do TCE-MG:

*“... verifiquei que o edital, nas cláusulas 21.2 em diante, à peça n. 2, pág. 183, previu que seriam sorteados itens de acordo com os módulos a serem observados, de maneira aleatória, o que caracteriza, por si só, avaliação por amostragem.*

*Nesse sentido, entendi que a determinação de que deveria ser observada a ordem posta no termo de referência não é suficiente para descaracterizar a amostragem pretendida, que se concretiza mediante a própria escolha dos itens, em oposição à avaliação da integralidade dos módulos.” (TCE-MG - DEN: 1156691, Relator.: CONS. SUBST. ADONIAS MONTEIRO, Data de Julgamento: 25/02/2025, Data de Publicação: 11/04/2025)*

Os percentuais exigidos são tecnicamente justificados, pois a Administração necessita de solução madura e estável, capaz de assegurar integridade dos processos contábeis, fiscais, orçamentários e de pessoal. Sistemas incompletos ou experimentais podem comprometer a execução orçamentária e a prestação de contas.

O entendimento está de acordo com o Tribunal de Contas da União, que considera pressuposto da contratação de sistemas integrados a existência de solução já pronta e funcional (Acórdão TCU nº 602/2004 – Plenário), bem como com o Tribunal de Contas do Paraná, que admite percentuais rigorosos desde que devidamente motivados (Acórdão STP n. 461/24).



## Prefeitura de Cataguases Secretaria de Fazenda

Com o sorteio prévio das funcionalidades, o procedimento torna-se ainda mais objetivo, transparente e isonômico. Assim, acolhe-se parcialmente apenas para reforço das garantias de objetividade, mantendo-se o mérito do critério de avaliação.

### **4. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA – PARCELA DE MAIOR RELEVÂNCIA – ACOLHIMENTO**

#### **PARCIAL**

A Administração realizou ajustes no ETP, no TR e no edital, aprimorando a definição das parcelas de maior relevância e reforçando a motivação técnica.

O quantitativo de usuários foi integralmente justificado, com base em dados reais do ambiente atualmente em produção. A informação é indispensável ao dimensionamento de infraestrutura, licenças, suporte e comparabilidade das propostas.

A metodologia de identificação das parcelas relevantes foi reestruturada, segmentando-se o objeto em migração/implantação, licenças mensais, hospedagem, customizações e consultoria/treinamento. Essa abordagem permite enquadramento adequado ao art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e à jurisprudência do TCU e TCEMG.

Mantiveram-se apenas as exigências essenciais ao núcleo funcional crítico do ERP, necessárias para preservar integridade de dados, continuidade operacional e atendimento ao SIAFIC. Os critérios permanecem proporcionais, claros e tecnicamente fundamentados.

O acolhimento é parcial apenas para aprimoramento documental, sem supressão das exigências remanescentes.

### **5. RESTRIÇÃO GEOGRÁFICA DO DATA CENTER – INDEFERIMENTO**

A exigência de que a infraestrutura de hospedagem esteja localizada no Brasil é legítima e tecnicamente motivada, considerando a sensibilidade dos dados tratados (arrecadação, execução orçamentária, folha, saúde, educação, patrimônio, contratos e transparência).

A medida assegura aplicação integral da legislação brasileira, especialmente da LGPD (arts. 33 a 36) e orientações da ANPD, que alertam para riscos da transferência internacional de dados no setor público. Hospedagem fora do país dificulta cooperação jurídica, compromete governança de dados e fragiliza a atuação dos órgãos de controle.

A jurisdição nacional garante auditoria contínua, rastreabilidade e acesso imediato às informações, em conformidade com o Decreto nº 10.540/2020. A experiência demonstra as dificuldades de compelir empresas estrangeiras ao cumprimento de ordens judiciais, a exemplo do aplicativo Telegram, que reiteradamente não atendeu ordens judiciais brasileiras, reforçando a necessidade de infraestrutura nacional.

A exigência não restringe o mercado, pois os principais provedores globais — AWS, Google Cloud, Azure e Oracle — dispõem de Data Centers Tier III no Brasil. Assim, afasta-se a alegação de restrição competitiva.

*Praça Santa Rita, 462 – Centro, Cataguases MG, CEP: 36771-020*

*32 3429 2500 Ramal 148, 149, 150 151, 152, 153 | [pregaocataguases@gmail.com](mailto:pregaocataguases@gmail.com)*





## Prefeitura de Cataguases Secretaria de Fazenda

### 6. PRECIFICAÇÃO – IMPROCEDENTE

A premissa de que a Administração seria obrigada a contratar todos os módulos ou serviços é incorreta. Em soluções SaaS, o objeto é uma plataforma única fornecida por um único provedor, justamente para evitar múltiplos contratos, incompatibilidades técnicas e riscos de integração.

O TCE/MG reconhece a razoabilidade da não fragmentação em contratações de software e data center:

*"Tratando-se de contratação de serviço de licença e uso de software e data center, mostra-se razoável o não parcelamento do objeto da licitação, haja vista que os sistemas informatizados pretendidos guardam interconexão entre si e um único fornecedor poderia gerar melhores condições técnicas de interconectividade entre os softwares, facilitando sua manutenção, treinamento, atualizações e customizações; além da possibilidade de ganhos de economia de escala" (TCE-MG - DEN: 1088782, Relator.: CONS. SUBST. ADONIAS MONTEIRO, Data de Julgamento: 10/05/2022, Data de Publicação: 04/07/2022)*

A etapa de implantação não é módulo autônomo, mas processo integrado (diagnóstico, parametrização, migração de dados, testes, habilitação, treinamento). A precificação unitária por módulo distorceria essa realidade, já que cada fornecedor adota arquiteturas próprias.

A Administração somente remunerará serviços efetivamente executados. Caso a atual fornecedora vença o certame e o sistema já se encontre implantado, a etapa não será contratada, preservando a economicidade. Assim, não procede a alegação de falha na precificação.

### 7. DEMAIS VÍCIOS – ACOLHIMENTO PARCIAL

A impugnação motivou revisão de parte das justificativas, resultando em ajustes técnicos nos documentos do processo.

#### (I) Pesquisa de preços — acolhimento parcial

O levantamento foi refeito, utilizando apenas contratos equivalentes que envolvem Prefeitura e Câmara Municipal, compatíveis com o modelo multientidade. Todos os contratos analisados atendem ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021. Foram eliminadas referências potencialmente defasadas.

#### (II) Especificações supostamente obsoletas — improcedência

O item 8.3 integra módulo de Fiscalização Fazendária e não pode ser avaliado isoladamente. O TR confirma que não há obsolescência nem incompatibilidade com o padrão nacional da NFS-e.

#### (III) Supostas restrições tecnológicas — improcedência

Praça Santa Rita, 462 – Centro, Cataguases MG, CEP: 36771-020

32 3429 2500 Ramal 148, 149, 150 151, 152, 153 | [pregaocataguases@gmail.com](mailto:pregaocataguases@gmail.com)



## Prefeitura de Cataguases Secretaria de Fazenda

- *Item 11.1.121 (integrador do eSocial)*: exigência mencionada não proíbe integradores em geral, tampouco direciona tecnologia, refere-se apenas a um integrador específico, dentro de um módulo maior, cuja avaliação também deve ocorrer de forma unificada, sem direcionamento tecnológico.
- *Compatibilidade com Ubuntu 22.04 LTS*: trata-se de requisito comum de interoperabilidade entre aplicações, serviços externos e SGBDs; a maioria dos SGBDs utilizados pelo setor público — PostgreSQL, Oracle, MySQL, MariaDB, SQL Server em contêiner, entre outros — é multiplataforma. Com as correções implementadas, não subsistem alegações de nulidade. Não há direcionamento, restrição tecnológica ou especificações obsoletas. A pesquisa de preços foi aperfeiçoada, e as justificativas técnicas foram consolidadas. Nos demais pontos, a impugnação é improcedente.

### 3. DA DECISÃO:

Ante as considerações apresentadas, analisando as razões da impugnante, manifesto pelo conhecimento da impugnação, tendo em vista a sua tempestividade, para, no mérito, dar-lhe provimento.

Conforme Ofício do Setor de Compras, o edital sofrerá alterações e a data da realização será remarçada.

A presente decisão será comunicada ao impugnante e disponibilizada no site <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras>

Cataguases, 15 de dezembro de 2025.

---

**Janete Aparecida Garcia**

**Agente de Contratação/Pregoeira do Município de Cataguases**