



CI N° 343/2025

Data: 12/12/2025

Ao Setor de Licitações e Contratos,  
Sra. Nilyê Faria

**Assunto: Referente a impugnação do Processo Licitatório nº 186/2025**

Com meus cordiais cumprimentos, encaminho a este Setor de Licitações e Contratos a resposta à impugnação ocorrida no Processo Licitatório nº 186/2025, cujo objeto é a *contratação de empresa especializada em 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.*

Na ocasião, ressaltamos que houve pedido de suspensão em 14/11/2025 do respectivo certame e estão sendo retificados os seguintes documentos:

- Estudo Técnico Preliminar;
- Termo de Referência;
- Mapa Analítico.

Desse modo, encaminharemos os documentos mencionados acima em tempo hábil, de forma que os demais documentos pertencentes ao processo permanecerão inalterados por não haver necessidade de nenhuma modificação em seus conteúdos.

Atenciosamente,

**Tábia Moreira Grôpo**  
Coordenadora Setor de Compras  
Secretaria de Fazenda

Recebido em  
12/12/2025  
Jaron  
934





## **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 – 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 com republicação dos anexos devidamente numerados, padronização da dotação, correção de citações normativas, 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.

Essas correções não alteram o objeto, não afetam a competitividade e não modificam o conteúdo das 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" (TCE-MG - 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).

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.

## **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.

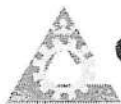
O TCE/MG reconhece a razoabilidade da não fragmentação em contratações de software e data center:

*"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 feito, 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**

– *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.

---

Tábatha Moreira Grôpo  
Coordenadora de Compras