



**ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA**

**AO(À) ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) AGENTE DE CONTRATAÇÃO DO
MUNICÍPIO DE EXTREMA/MG**

Setor de Compras e Licitações — Av. Delegado Waldemar Gomes Pinto, 1624 — Bairro
Ponte Nova — Extrema/MG

Via Plataforma AMM Licita (www.ammlicita.org.br)

Referência: Edital de Licitação nº 000038/2026

Processo Licitatório: nº 000074/2026

Modalidade: Pregão Eletrônico nº 000021/2026

Sessão pública: 13 de abril de 2026, 09h00 (horário de Brasília)

Assunto: **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** (art. 164 da Lei nº 14.133/2021) — **pedido de
suspensão do certame e saneamento de vícios**

ABREU MACHADO CONSULTORIA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no
CNPJ sob o nº 26.950.936/0001-77, com sede no Município de Martins Soares/MG, por
seu representante legal, com amparo no **art. 164 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril
de 2021**, bem como no item 6 do instrumento convocatório em epígrafe, vem,
tempestivamente e por este instrumento escrito, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

em face das cláusulas e disposições a seguir indicadas, pelas razões de fato e de direito
que passa a expor, requerendo, ao final, a suspensão imediata da sessão designada e a
correção integral do instrumento convocatório, com reabertura de prazos.

I — DO CONTEXTO PRELIMINAR



**ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA**

A Impugnante é sociedade consultiva que acompanha sistematicamente certames voltados à contratação de soluções tecnológicas pela Administração Pública municipal, prestando assessoria a empresas e a entes públicos no âmbito da Lei nº 14.133/2021. No exame do edital em referência, identificou um conjunto de vícios cuja gravidade e concatenação são incompatíveis com a lisura que se exige de licitação desse porte — cujo valor global estimado alcança R\$ 6.606.282,61, repartidos entre a Prefeitura Municipal de Extrema (R\$ 3.280.755,77), a Câmara Municipal (R\$ 1.698.042,34) e o PrevExtrema (R\$ 1.627.484,50).

O histórico da contratação é, por si só, elucidativo. O mesmo objeto já foi submetido a duas tentativas anteriores — Pregões Eletrônicos nº 94/2025 e 140/2025 (Edital 184/2025) —, ambas objeto de representação perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Processo nº 1.199.879, Rel. Cons. Gilberto Diniz), a primeira revogada na iminência de decisão cautelar e a segunda republicada com correções meramente pontuais. Trata-se, portanto, da terceira tentativa de levar a contratação a termo, sem que as irregularidades estruturais tenham sido, até aqui, enfrentadas.

Essa persistência contextual é relevante porque afasta, desde logo, qualquer alegação de erro involuntário ou de desconhecimento técnico. Os pontos ora suscitados não são novos: muitos deles constam expressamente das representações em tramitação naquela Corte de Contas. A manutenção dos vícios, após ciência reiterada, qualifica a conduta e majora o dever de correção por parte da autoridade responsável pela condução do certame.

II — DA TEMPESTIVIDADE

Dispõe o **art. 164 da Lei nº 14.133/2021** que qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação, devendo o pedido ser protocolado até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para abertura do certame. O próprio item 1.6 do edital consigna como termo final para impugnações e esclarecimentos o dia 8 de abril de 2026, às 23h59min. Apresentada a presente peça nessa data, manifesta sua tempestividade.

III — SÍNTESE DOS VÍCIOS APONTADOS



ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA

Para facilitar o exame por Vossa Senhoria, a Impugnante organiza sua exposição em blocos temáticos, agrupando os vícios conforme a etapa do processo afetada: (a) vícios de planejamento e de pesquisa de preços; (b) vícios nas especificações técnicas e na prova de conceito; (c) vícios de habilitação e competitividade; (d) vícios na modelagem contratual e financeira. Ao final, formulam-se pedidos específicos para cada bloco.

IV — VÍCIOS DE PLANEJAMENTO E DE PESQUISA DE PREÇOS

1. Pesquisa de preços elaborada somente para a Prefeitura — ausência de estimativa autônoma para a Câmara e para o PrevExtrema

O Estudo Técnico Preliminar que instrui os autos traz, em seu item 6.3, a metodologia empregada para obtenção do valor estimado. Foram colhidas três atas de registro de preços (Três Lagoas/MS, Paraíso do Tocantins/TO e Vacaria/RS) e quatro cotações com fornecedores privados (ST Soluções, Contass, Solutio e NOBE Sistemas). A partir da média aritmética simples das quatro cotações, chegou-se, conforme o próprio item 6.3.4, ao valor de R\$ 3.280.755,77.

Ocorre que esse montante corresponde, exatamente, à parcela da **Prefeitura Municipal**. Os demais R\$ 3.325.526,84 — destinados à Câmara Municipal (R\$ 1.698.042,34) e ao PrevExtrema (R\$ 1.627.484,50) — não encontram, no processo, qualquer respaldo em pesquisa de mercado. Não há cotação, não há consulta a preços públicos, não há sequer justificativa metodológica para a extrapolação. Os valores atribuídos a esses dois entes parecem ter sido obtidos pela simples replicação dos mesmos unitários elaborados para a Prefeitura, como se o perfil de uso, o volume de processamento e o quantitativo de servidores fossem equivalentes — o que, como cediço, não são.

Tal procedimento vulnera o disposto no **art. 23, caput e §1º, da Lei nº 14.133/2021**, que impõe à Administração o dever de balizar o certame por ampla pesquisa de mercado, bem como o art. 5º da IN SEGES/ME nº 65/2021, que exige a coleta de parâmetros múltiplos e específicos para cada item. Tratando-se de licitação compartilhada, nos termos do art. 8º, §4º, III, da Lei nº 14.133/2021, cada ente participante deveria ter estimativa própria, porquanto suas realidades administrativas e operacionais são distintas.



**ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA**

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em caso de igual tônica, já repeliu estimativa de preços construída sem base empírica para a totalidade do objeto. No **Processo nº 1114374** (Denúncia, Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho, sessão de 29/11/2022), o Pleno assentou que *"o quantitativo estimado dos produtos e serviços que se pretende contratar deve ser previsto no edital, com base em estudo prévio que indique a real demanda da Administração"*, tendo aplicado multa aos responsáveis pela ausência de estimativa fidedigna. No mesmo sentido, a Consulta nº 1.127.771 (Rel. Cons. Agostinho Patrus, sessão de 12/6/2024) firmou que o valor estimado deve derivar de metodologia rigorosa, com cotejamento de múltiplas fontes.

O vício é, aqui, absolutamente objetivo: mais da metade do valor global licitado não possui qualquer estimativa de preços que lhe corresponda. Sem essa estimativa, todo o certame, na parcela referente à Câmara e ao PrevExtrema, carece do requisito mínimo previsto em lei para sua validade.

2. Descarte dos preços públicos na formação do valor estimado — inversão da hierarquia legal de fontes

Ainda em relação à Prefeitura, a metodologia empregada apresenta defeito adicional. Das sete fontes coletadas (três atas e quatro cotações), foram utilizadas, no cálculo final, apenas as quatro cotações privadas. As três atas de registro de preços — Três Lagoas/MS (R\$ 2.561.700,00), Paraíso do Tocantins/TO (R\$ 2.808.400,00) e Vacaria/RS (R\$ 2.200.000,00) — foram descartadas da média.

A consequência aritmética é evidente: as atas situavam-se na faixa de R\$ 2,2 a R\$ 2,8 milhões; as cotações, na faixa de R\$ 2,8 a R\$ 3,9 milhões. Ao manter apenas as cotações no cálculo, a média final foi puxada para cima, resultando nos R\$ 3,28 milhões adotados como valor estimado. Os preços públicos foram colhidos, mas funcionaram como mero ornamento documental.

Tal inversão metodológica colide com a hierarquia de fontes que o **art. 23, §1º** da Lei nº 14.133/2021 estabelece: a prioridade recai sobre preços públicos, adotados em atas vigentes ou em contratações análogas de entes da Administração, reservando-se a cotação



ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA

direta com fornecedores para situação de insuficiência daqueles. O **Acórdão 1.875/2021** — **Plenário do TCU** é explícito ao afirmar que a cesta de preços deve dar preferência a fontes públicas, e que as cotações privadas funcionam em caráter supletivo.

3. Presença, entre os cotantes, da própria empresa apontada como beneficiária do direcionamento

Entre as quatro cotações que efetivamente compuseram o cálculo do valor estimado figura a apresentada pela empresa NOBE SISTEMAS (R\$ 2.856.270,84). Ocorre que essa mesma empresa é, segundo amplamente documentado nas representações em tramitação no TCE-MG (Processo nº 1.199.879), apontada como potencial beneficiária do direcionamento do edital, em razão da aderência entre as cláusulas técnicas exigidas e a arquitetura de sua solução.

A participação de empresa em tais condições na formação do preço de referência compromete, de plano, a isenção da estimativa. Quanto mais elevado o teto, maior a folga para que a eventual proposta final da própria beneficiária não seja considerada com sobrepreço. Instala-se, assim, incentivo invertido: a empresa que tem interesse em vencer o certame participa da definição do patamar abaixo do qual suas propostas serão consideradas vantajosas.

O TCE-MG já enfrentou, em sede de representação, hipótese em que a própria contratada forneceu documentos-modelo que orientaram a elaboração do edital. No **Processo nº 1.084.254** (Representação, Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho, prolator do voto vencedor Cons. Subst. Adonias Monteiro, deliberado em 23/8/2022), assentou o Tribunal que *"a prática da montagem de processos licitatórios, instruídos com pareceres e documentos modelo a partir de orientações emanadas pela própria contratada, constitui direcionamento do certame, subverte a lógica de contratações disciplinada na Lei e afronta os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade da Administração Pública"*. A ratio é exatamente a mesma: o interessado no resultado não pode participar da modelagem do processo que o selecionará.



**ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA**

4. Cotejamento com preços praticados por municípios mineiros comparáveis evidencia sobrepreço

Consulta direta ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) permite identificar contratações de objetos similares, realizadas por municípios mineiros de porte comparável, com valores significativamente inferiores. A título exemplificativo:

Januária/MG — Pregão Eletrônico 26/2024: R\$ 882.000,00;

Lagoa da Prata/MG — Pregão Eletrônico 13/2024: R\$ 1.380.678,00;

Três Pontas/MG — Pregão Eletrônico 55/2025: R\$ 2.221.659,00.

A amplitude dessas discrepâncias — variando, em relação à estimativa de Extrema, de 47% (caso de Três Pontas) a mais de 272% (caso de Januária) — não encontra explicação razoável nas diferenças de porte. Ainda mais significativo: a própria Prefeitura Municipal de Extrema mantém contrato vigente com a empresa IBTECH Tecnologia da Informação LTDA EPP (Processo 000067/2025), pelo valor anual próximo de R\$ 1.080.000,00. O novo edital projeta, apenas para a Prefeitura, R\$ 3.280.755,77 — elevação superior a 200% sem que o escopo substantivo do objeto tenha sofrido alteração equivalente.

Nenhum desses parâmetros foi levado em consideração pelo ETP. A ausência de cotejamento com contratações análogas do próprio Estado, existindo elas em profusão no PNCP, configura omissão relevante, que reforça a inconsistência da estimativa final.

5. Contradição entre o Estudo Técnico Preliminar e o corpo do Edital — fundamentação de Sistema de Registro de Preços em contratação que nega o SRP

O corpo do Edital é expresso ao consignar que a contratação em debate não se destina ao Sistema de Registro de Preços. O Estudo Técnico Preliminar, entretanto, contém fundamentação dirigida à adoção do SRP, invocando o art. 82 da Lei nº 14.133/2021 e jurisprudência desta Corte de Contas. Os autos estão ainda instruídos com ofícios da Câmara Municipal e do PrevExtrema que solicitam, textualmente, a adesão à ata de registro de preços a ser formada pelo certame — ata que, segundo o próprio edital, não existirá.



**ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA**

A coexistência desses três documentos incompatíveis entre si — ETP que fundamenta o SRP, ofícios que referenciam ARP inexistente e edital que nega o SRP — traduz ausência de revisão integrada da fase preparatória. Tudo indica que o novo edital foi produzido por sobreposição de peças oriundas do processo anterior (Pregão 140/2025, que adotava SRP), sem a necessária atualização dos documentos de planejamento. A Impugnante não formula juízo de intencionalidade; limita-se a apontar a consequência jurídica.

O **art. 18 da Lei nº 14.133/2021** erige o ETP a instrumento nuclear da fase preparatória, condicionando a validade do Termo de Referência e, por via oblíqua, do próprio Edital à sua coerência interna. Um ETP que fundamenta modalidade diferente daquela adotada no instrumento convocatório não cumpre sua função legal. A **Consulta nº 1.102.289 do TCE-MG** (Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho, sessão de 15/3/2023) reafirma o papel do ETP como documento de planejamento efetivo, não apenas formal.

Acresça-se que, se efetivamente a contratação não adota SRP, a participação da Câmara e do PrevExtrema deveria ter sido formalizada como licitação compartilhada, nos termos do art. 19, §2º, do Decreto Federal nº 11.462/2023 — não por meio de ofícios de adesão a ata de registro de preços, instituto próprio do SRP (art. 86 da Lei nº 14.133/2021). A imprecisão do instrumento jurídico que materializa a participação desses dois entes compromete a higidez da parcela de R\$ 3.325.526,84 a eles destinada.

6. Ausência, no ETP, de análise de alternativas de mercado (inclusive soluções de código aberto)

O Estudo Técnico Preliminar não examina alternativas à contratação de solução proprietária em modelo SaaS. Não há menção a soluções de software livre ou de código aberto — alternativas que, no mercado de gestão pública municipal, existem e apresentam custo total de propriedade significativamente menor, sendo adotadas por diversos municípios brasileiros.

O **art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021** é explícito ao condicionar a validade do ETP à demonstração de viabilidade da contratação, com análise das soluções possíveis. A omissão, em contratação desse porte, esvazia o propósito do instrumento. O **Acórdão**



**ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA**

2.348/2009 — **Plenário do TCU** assentou, há mais de quinze anos, o dever de a Administração considerar alternativas de software livre em contratações de TI, a fim de evitar aprisionamento tecnológico e desperdício de recursos.

V — VÍCIOS NAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS E NA PROVA DE CONCEITO

7. *Detalhamento excessivo das especificações técnicas como indicador de direcionamento*

O Termo de Referência descreve o objeto por meio de rol extensíssimo de funcionalidades — somente na tabela de avaliação da Prova de Conceito, a Impugnante apurou 375 (trezentos e setenta e cinco) itens classificados como "Obrigatórios" e 205 (duzentos e cinco) classificados como "Desejáveis", totalizando 580 requisitos técnicos. Muitos desses requisitos são redigidos com grau de particularização incompatível com descrição funcional genérica, descendo ao detalhe de tela, de campo e de fluxo específico.

A jurisprudência desta Corte é firme em alertar que a particularização excessiva é indício de direcionamento. No **Processo nº 1.095.278** (Denúncia, Rel. Cons. Wanderley Ávila, deliberado em 14/12/2020, disponibilizado no DOC de 4/2/2021), ao apreciar certame de aquisição de ambiente virtual de aprendizagem, este Tribunal decidiu que *"o detalhamento excessivo pode fornecer indícios de que as especificações são atribuídas a uma única solução tecnológica. As especificações pouco usuais podem restringir o número de soluções que poderiam atender aos requisitos"*, tendo sido decretada a suspensão cautelar do certame.

O raciocínio é de plena aplicação ao caso presente. Quando um rol de requisitos técnicos atinge tal magnitude — 375 itens obrigatórios — e é acompanhado de descrições minuciosas de comportamento de interface, a pergunta que se impõe é: qual solução no mercado nacional foi tomada como referência para a redação? Tal questão não precisa ser respondida para que o efeito restritivo se caracterize. Basta que a conjunção de características especificadas corresponda a uma única (ou muito poucas) soluções reais para que a restrição esteja consumada.

8. *Cláusulas técnicas concretamente restritivas e anacrônicas*



**ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA**

Além do volume, três cláusulas específicas do Termo de Referência merecem destaque por seu caráter visivelmente restritivo e por não encontrarem respaldo técnico atualizado:

a) Vedação a runtimes, máquinas virtuais e emulação. O TR proíbe expressamente "a utilização de nenhum recurso tecnológico de emulação, máquinas virtuais ou runtimes". Essa redação, se aplicada literalmente, excluiria qualquer solução baseada em contêineres (Docker, Kubernetes), em Java Virtual Machine, em .NET Runtime, em Node.js ou em qualquer tecnologia moderna de virtualização de aplicação — ou seja, excluiria a quase totalidade das soluções SaaS contemporâneas. A restrição não guarda qualquer correlação com o interesse administrativo; serve apenas para reduzir artificialmente o universo de concorrentes.

b) Integração exclusivamente por SOAP. O TR estabelece que "o sistema deve contar com recursos de integração exclusivamente através de web-services com o protocolo SOAP". A restrição é tecnicamente anacrônica: desde meados da década de 2010, o padrão dominante em integrações de sistemas é o REST/JSON, adotado, inclusive, pelos principais sistemas do Governo Federal (gov.br, SEI, SICONV, SIAFI). Vedar REST — ou qualquer outro padrão moderno — e impor SOAP como via exclusiva restringe o universo de licitantes aptos sem qualquer justificativa funcional.

c) Conceito de "Cadastro Único" redigido como vedação a integrações por API. O TR exige que o sistema trabalhe sob "conceito de Cadastro Único, garantindo o compartilhamento de dados e não integração por intermédio de outros artifícios". A redação, ao qualificar integrações por API como "artifícios", na prática veda a possibilidade de que a Administração contrate soluções de diferentes fornecedores integradas entre si. Conceitualmente, porém, um cadastro único pode perfeitamente ser implementado via APIs padronizadas — modelo que, aliás, é o utilizado por praticamente todos os sistemas governamentais brasileiros modernos.

A conjugação dessas três cláusulas tem efeito cumulativo: recorta o universo de soluções aptas, reforça a manutenção do lote único e inviabiliza eventual parcelamento do objeto por módulos integrados via API. Isso ofende diretamente os **arts. 5º e 9º da Lei nº 14.133/2021**, que proscrevem cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame.



**ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA**

9. Prova de Conceito desproporcional — 100% de aderência em 375 itens no prazo de 3 dias úteis, sem critérios objetivos e sem possibilidade de recurso

A Prova de Conceito, tal como concebida no edital, apresenta, cumulativamente, cinco defeitos que a tornam instrumento inadequado de verificação técnica e a convertem em barreira de entrada. São eles:

- (i) exigência de 100% de aderência aos 375 itens obrigatórios, sem justificativa técnica individualizada para a imprescindibilidade de cada funcionalidade;
- (ii) prazo de apenas 3 (três) dias úteis para a demonstração de sistema com mais de 18 módulos funcionais, sem previsão de prorrogação;
- (iii) critérios de avaliação vagos e genéricos — "usabilidade", "integração entre módulos", "adequação às rotinas operacionais" — sem métricas quantitativas previamente definidas;
- (iv) ausência de previsão expressa de prazo recursal específico contra o resultado da avaliação, a despeito de a PoC integrar a fase de julgamento das propostas, nos termos do art. 17, §3º, da Lei nº 14.133/2021;
- (v) ausência de roteiro formal e prévio com a sequência de testes, o que permite à comissão solicitar demonstrações não previstas durante a sessão.

O próprio TCE-MG, em decisões recentes, já reconheceu a incompatibilidade dessas práticas com a Lei nº 14.133/2021. No **Processo nº 1.058.650** (Denúncia, Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli, deliberado em 12/12/2023, publicado no DOC em 7/2/2024), este Tribunal assentou que *"a ausência de documento previsto no edital, seja por omissão dos responsáveis em carregá-los aos autos ou pela sua simples inexistência, aliada à falta de previsão de critérios objetivos para o teste de conformidade, tornam obscuros tanto o instrumento convocatório quanto a condução do procedimento licitatório"*. A decisão também registra que a prova de conceito não se confunde com a fase de habilitação, ostentando natureza classificatória e demandando, por consequência, critérios objetivos e impessoais.



**ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA**

Em sentido convergente, o **Processo nº 1.114.342** (Denúncia, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, deliberado em 3/2/2022, publicado no DOC de 8/2/2022) decretou a suspensão cautelar de certame em que a prova de conceito era desenhada sem critérios objetivos de avaliação. O voto condutor consignou que *"a previsão de que a escolha dos requisitos a serem demonstrados será feita por critério exclusivo dos servidores designados livremente pela Administração abre margem para o direcionamento do certame, uma vez que não existem critérios objetivos para a escolha dos requisitos técnicos"*.

A combinação de rigor máximo (100% de aderência) com prazo mínimo (3 dias úteis) e critérios vagos gera resultado previsível: apenas quem já tem o sistema pré-configurado, pré-populado com dados do município e pré-testado para o rol específico de funcionalidades do edital conseguirá aprovação. Nenhum outro licitante, por mais qualificado que seja, terá condições operacionais de cumprir o rito nesse prazo.

VI — VÍCIOS DE HABILITAÇÃO E DE COMPETITIVIDADE

10. Exigência de capital mínimo de 10% no teto legal, sem fundamentação no caso concreto

O item 5.3, alínea "b.3", do edital exige comprovação de capital social ou patrimônio líquido equivalente a 10% do valor estimado da contratação. Aplicado ao valor global de R\$ 6.606.282,61, isso representa **R\$ 660.628,26** de patrimônio mínimo exigido de cada licitante.

Conquanto o **art. 69, §2º, da Lei nº 14.133/2021** admita exigência de até 10%, trata-se de teto, não de regra. A escolha do percentual exige fundamentação no caso concreto, à luz da natureza do objeto, do porte da contratação e do perfil do mercado fornecedor. No caso dos autos, o edital e o ETP são silentes quanto a essa fundamentação: adotou-se o limite máximo legal sem qualquer explicação específica.

A consequência é imediata: empresas de pequeno e médio porte, aptas tecnicamente a executar o objeto (inclusive em consórcio), ficam excluídas por critério puramente financeiro, sem que haja demonstração de que o patamar exigido corresponde efetivamente à complexidade do objeto. Em contratação de software em modelo SaaS —



**ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA**

cuja execução depende majoritariamente de capital humano e de infraestrutura de nuvem, não de capital imobilizado — a exigência no teto legal é particularmente despropositada.

11. Manutenção do lote único sem demonstração concreta da inviabilidade do parcelamento

O edital mantém, em lote único, objeto composto por elementos de naturezas substancialmente distintas: licenciamento de software de gestão (com mais de 18 módulos), hospedagem em data center, serviços de migração e implantação, treinamento e capacitação, suporte técnico continuado, manutenção evolutiva e, ainda, serviços financeiros de emissão, registro e liquidação de boletos.

A **Súmula 247 do TCU** e a **Súmula 114 desta Corte de Contas** estabelecem o parcelamento como regra, admitindo-se o lote único apenas quando comprovada, no caso concreto, a inviabilidade técnica ou econômica da divisão. A **Consulta nº 1.102.202 do TCE-MG** (Rel. Cons. Subst. Licurgo Mourão, sessão de 9/4/2025) reiterou que *"o parcelamento do objeto e adjudicação por itens é regra geral, e a licitação por lotes exige demonstração nos autos da inviabilidade técnica ou econômica"*.

A justificativa apresentada no TR para a adoção do lote único é genérica e retórica: invoca a necessidade de "integração" e de "cadastro único" como se elas só fossem compatíveis com fornecedor único — tese que já se viu, no tópico 8 acima, ser tecnicamente infundada, visto que integrações por API modernas viabilizam arquiteturas multi-fornecedor sem comprometimento do cadastro compartilhado. Faltou, ao planejamento, o exercício concreto de verificar se a divisão em pelo menos dois ou três lotes autônomos (por exemplo: financeiro/tributário; RH/ponto; demais módulos) seria técnica e economicamente viável.

Esse vício é ainda mais evidente no que tange aos serviços financeiros de arrecadação, que guardam natureza radicalmente distinta do objeto principal e, no ver da Impugnante, jamais deveriam integrar a mesma licitação — tema que se desenvolverá em tópico próprio.

VII — VÍCIOS NA MODELAGEM CONTRATUAL E FINANCEIRA



**ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA**

12. Intermediação privada na arrecadação de receita tributária — violação ao princípio da unidade de tesouraria

Entre os itens da planilha orçamentária figuram "Processamento Eletrônico de Boletos" (24.000 unidades), "Registro e Liquidação de Boletos Integrados via API, através de instituição financeira subcontratada" (24.000 unidades) e "Baixa Automática de Boletos" (2.400 unidades). A Cláusula 4ª da Minuta de Contrato admite expressamente a subcontratação do gerenciamento de boletos, reconhecendo, na própria redação, que essa atividade "carece de autorização do Banco Central".

O item 13.14.1.4 do Termo de Referência complementa o quadro ao estabelecer que "o produto da arrecadação diária deverá ser depositado pela instituição financeira/pagamento subcontratada na conta disponibilizada pela contratante, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas". A leitura conjunta das cláusulas revela modelagem que permite a custódia temporária de receita tributária por ente privado — a contratada de TI ou sua subcontratada fintech — antes do ingresso dos valores na conta do Tesouro Municipal.

Essa configuração é juridicamente insustentável. Receitas de IPTU, ISS, taxas e dívida ativa são recursos públicos desde o momento do pagamento pelo contribuinte. Seu trânsito por contas de ente privado, ainda que por prazo breve, ofende diretamente:

- o art. 56 da Lei nº 4.320/1964, que consagra o princípio da unidade de caixa para o recolhimento de receitas públicas;
- a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que exige controle rigoroso sobre a disponibilidade de caixa do ente público;
- o art. 164, §3º, da Constituição Federal, que reserva a gestão das disponibilidades do ente público ao sistema financeiro oficial.

O modelo juridicamente adequado para a arrecadação municipal é o **credenciamento de instituições financeiras** (art. 79, I, da Lei nº 14.133/2021), que permite a participação simultânea de múltiplos bancos autorizados pelo BACEN, com recebimento direto em conta do Tesouro Municipal. Esse é o modelo historicamente adotado pela quase



**ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA**

totalidade dos municípios brasileiros, e não há qualquer razão objetiva para que Extrema adote rota distinta, inserindo a arrecadação em contrato de software. Ao contrário: a consolidação da arrecadação nas mãos de um único fornecedor privado de TI elimina a concorrência bancária, exclui a possibilidade de negociação de taxas e cria risco concreto de retenção indevida de receita — cenário que, como é de conhecimento público, já se materializou no Município de Cabo Frio/RJ envolvendo empresa do mesmo ramo.

13. Inadequação do regime contratual — não aplicação do art. 114 da Lei nº 14.133/2021

O **art. 114 da Lei nº 14.133/2021** prevê regime contratual específico para contratos de operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação, admitindo vigência máxima de 15 (quinze) anos. O objeto em licitação — sistema integrado que processa contabilidade, folha, tributação, compras, patrimônio, educação e saúde — enquadra-se com absoluta precisão nessa hipótese legal.

O edital, contudo, adota vigência inicial de 12 meses, com a fórmula padrão de prorrogações sucessivas até o teto decenal. Essa escolha, aparentemente mais conservadora, na prática prejudica a formulação de propostas vantajosas: ao não oferecer horizonte contratual estável, os licitantes incorporam ao preço prêmio de risco por cenário de não prorrogação, majorando o custo para a Administração. Em objeto cuja implantação envolve migração de dados e curva de aprendizado dos servidores, a adequação do regime contratual é questão de eficiência, não de mera técnica.

14. Ausência de Acordo de Nível de Serviço com métricas objetivas e ausência de discriminação de valores por órgão

O Termo de Referência não estabelece Acordo de Nível de Serviço (SLA) com métricas mensuráveis para a fase de execução contratual. Não há definição de percentual mínimo de disponibilidade do sistema (uptime), de tempo máximo de indisponibilidade tolerada (downtime), de tempo máximo de resposta para chamados segundo o grau de criticidade, nem de penalidades graduais proporcionais ao descumprimento. Na ausência desses



**ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA**

parâmetros, a fiscalização do contrato fica desprovida de parâmetros objetivos, e o instrumento perde força coercitiva.

O **Acórdão 2.569/2014 — Plenário do TCU** é explícito ao exigir que contratações de TI adotem métricas de resultado, e não de esforço. A IN SGD/ME nº 94/2022, embora de âmbito federal, é amplamente tomada como referência de boas práticas pelos tribunais de contas estaduais.

Além disso, o edital não apresenta planilha discriminada dos quantitativos e valores de cada um dos três órgãos participantes, o que compromete a transparência (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), impede que cada entidade verifique a compatibilidade com sua dotação orçamentária e dificulta o dimensionamento preciso das propostas pelos licitantes.

15. Erro material no quantitativo da planilha — "720 MÊS"

A planilha orçamentária do edital mantém, em ao menos um item, o quantitativo de "720 MÊS". Considerando que o contrato tem vigência inicial de 12 meses, prorrogável, o número 720 equivale a 60 (sessenta) anos de prestação. Trata-se de erro material que já foi apontado nas representações relativas aos editais anteriores e que persistiu nesta republicação.

Não é razoável tratar essa persistência como mero lapso. Conforme o **art. 18, IV, da Lei nº 14.133/2021**, a estimativa do valor da contratação deve ser acompanhada de preços unitários referenciais fidedignos. Um quantitativo dessa ordem distorce a aferição do valor global e compromete o exame de exequibilidade previsto no art. 59 da Lei nº 14.133/2021.

VIII — DA RELEVÂNCIA DO CASO E DA POSTURA ESPERADA DA ADMINISTRAÇÃO

A Impugnante destaca que os vícios apontados não são periféricos nem se prestam a interpretações alternativas razoáveis. Trata-se de questões objetivas — ausência de pesquisa de preços para mais de metade do valor licitado, exigência de 100% de aderência em 375 itens de PoC no prazo de 3 dias úteis, modelagem ilegal da arrecadação de receita pública, entre outros — cuja constatação independe de interpretação técnica especializada.



**ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA**

A jurisprudência desta Corte é robusta no sentido de que a manutenção de vícios evidentes, especialmente após ciência prévia, configura **erro grosseiro** apto a ensejar responsabilização pessoal do agente. No **Processo nº 1.101.701** (Representação, Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli, deliberado em 19/3/2024, publicado no DOC em 5/4/2024), que versou precisamente sobre **locação de software de gestão integrada**, o TCE-MG julgou parcialmente procedente a representação e reconheceu a existência de ausência de motivação para a contratação, direcionamento do certame, irregularidade na avaliação do serviço ofertado e, por fim, "*contratação danosa para os interesses do Município*", culminando na aplicação de multa aos responsáveis por erro grosseiro.

O paralelismo entre o caso ali examinado e o presente certame é evidente. As mesmas categorias de vícios ali censuradas aparecem, com igual ou maior intensidade, no Pregão Eletrônico nº 000021/2026. A Impugnante confia em que a autoridade impugnada, ciente dessa jurisprudência, adotará a postura adequada: o saneamento completo e tempestivo do instrumento convocatório.

IX — DOS PEDIDOS

Em vista de todo o exposto, a Impugnante, respeitosamente, requer:

- (a) o **recebimento e processamento** da presente impugnação, reconhecendo-se sua tempestividade e a legitimidade da Impugnante, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021;
- (b) a **suspensão imediata do certame** designado para 13 de abril de 2026, até que esta impugnação seja decidida e que os vícios sejam efetivamente sanados, de modo a preservar a higidez do processo e a evitar a consumação de ato lesivo ao interesse público;
- (c) no mérito, a **procedência integral da impugnação**, com determinação de anulação do edital ou, subsidiariamente, de sua retificação obrigatória e republicação, com reabertura integral dos prazos, condicionada ao saneamento dos quinze vícios descritos nesta peça, em especial:



**ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA**

c.1) refazimento da pesquisa de preços, com elaboração de estimativa autônoma e específica para cada um dos três órgãos participantes (Prefeitura, Câmara Municipal e PrevExtrema), com base prioritária em preços públicos constantes do PNCP e em contratações análogas de municípios mineiros comparáveis, em observância ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e ao Acórdão 1.875/2021-TCU;

c.2) exclusão, da cesta de preços, de cotações apresentadas por empresas com indícios concretos de interesse direto na contratação, em especial a NOBE SISTEMAS, bem como atualização de todas as cotações com validade superior a seis meses, nos termos do art. 5º, §2º, da IN SEGES/ME nº 65/2021;

c.3) refazimento integral do Estudo Técnico Preliminar, eliminando-se a incongruência com o corpo do edital quanto ao Sistema de Registro de Preços, incluindo-se análise efetiva de alternativas de mercado (inclusive soluções de código aberto) e justificativa técnica individualizada para cada requisito classificado como obrigatório na Prova de Conceito, em estrita observância ao art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e à Consulta nº 1.102.289 do TCE-MG;

c.4) supressão, do Termo de Referência, das três cláusulas tecnicamente restritivas identificadas no tópico 8: a vedação a runtimes e máquinas virtuais; a exigência exclusiva de SOAP como protocolo de integração; e a redação do "Cadastro Único" que inviabiliza arquiteturas multi-fornecedor integradas por API;

c.5) reformulação integral da Prova de Conceito, com (i) redução do percentual de aderência para patamar razoável, nunca superior a 80% dos itens obrigatórios; (ii) ampliação do prazo mínimo para 10 (dez) dias úteis, admitida prorrogação mediante requerimento fundamentado; (iii) definição de critérios quantitativos e objetivos de avaliação para cada item; (iv) previsão expressa de prazo recursal específico contra o resultado da avaliação, em harmonia com os arts. 17, §3º, e 165 da Lei nº 14.133/2021;

c.6) exclusão, do objeto do presente certame, dos itens relativos a processamento, registro e liquidação de boletos, com determinação de que a arrecadação municipal seja contratada por meio de credenciamento de instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central,



**ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA**

nos termos do art. 79, I, da Lei nº 14.133/2021, preservando-se o princípio da unidade de tesouraria (art. 56 da Lei nº 4.320/1964) e o art. 164, §3º, da Constituição Federal;

c.7) parcelamento do objeto em pelo menos dois lotes autônomos, separando, no mínimo, os serviços financeiros dos módulos de software, e fundamentando concretamente, se for o caso, eventual agrupamento adicional, em observância à Súmula 247 do TCU e à Súmula 114 desta Corte de Contas;

c.8) fundamentação técnica da exigência de capital mínimo ou, alternativamente, sua redução para percentual proporcional ao perfil do objeto (contratação de serviço SaaS), nos termos do art. 69, §2º, da Lei nº 14.133/2021;

c.9) inclusão de Acordo de Nível de Serviço (SLA) com métricas objetivas de disponibilidade, tempo de resposta por criticidade e penalidades graduais proporcionais, conforme Acórdão 2.569/2014-TCU;

c.10) apresentação de planilha discriminada de quantitativos e valores por órgão participante (Prefeitura, Câmara e PrevExtrema);

c.11) correção do erro material de "720 MÊS" na planilha orçamentária e adequação dos quantitativos ao prazo real de vigência contratual;

c.12) análise da adequação do regime contratual ao previsto no art. 114 da Lei nº 14.133/2021;

(d) que a resposta a esta impugnação seja **formalmente fundamentada, detalhada e completa, enfrentando individualmente cada um dos quinze vícios apontados**, sem remissões genéricas e sem respostas padronizadas, em observância ao art. 164, §2º, da Lei nº 14.133/2021 e ao dever geral de motivação dos atos administrativos (art. 50 da Lei nº 9.784/1999, de aplicação subsidiária). A Impugnante deixa consignado que, caso a resposta se revele evasiva, ou caso os vícios persistam no instrumento convocatório, adotará, de imediato, as medidas cabíveis perante o **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, com pedido de medida cautelar de suspensão, conexão aos autos do Processo nº 1.199.879 e **responsabilização pessoal** dos agentes envolvidos, inclusive com



**ABREU MACHADO – APOIO
ADMINISTRATIVO E
ASSESSORIA**

pedido de aplicação de multa, nos termos do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, pela reiterada manutenção de vícios já objeto de representação, além de comunicação ao Ministério Público estadual e aos órgãos de controle interno;

(e) que a Administração, na resposta a esta impugnação, **informe expressamente a identificação completa dos servidores responsáveis** pela elaboração do Edital, do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar, bem como do Agente de Contratação designado para a condução do certame e da autoridade competente pela homologação, com indicação de nome, cargo, matrícula e data de designação de cada um, para fins de eventual apuração de responsabilidade administrativa, civil e criminal quanto aos vícios aqui apontados. A solicitação apoia-se na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e na dimensão pública dos autos do processo licitatório;

(f) por fim, que a resposta a esta impugnação seja publicada no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e na Plataforma AMM Licita, bem como encaminhada diretamente ao impugnante, nos termos do art. 164, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

Nestes termos, confiante no acolhimento das razões expostas, aguarda deferimento.

Martins Soares/MG, 8 de abril de 2026.

Martins Soares-MG, 08 De Abril de 2026.

Danilo Gaiozo Machado

Representante Legal