



**BRITO MACHADO**  
ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) AGENTE DE CONTRATAÇÃO /  
PREGOEIRO(A) DA PREFEITURA MUNICIPAL DE EXTREMA/MG**

**Ref.: EDITAL DE LICITAÇÃO N° 000038/2026 — PREGÃO ELETRÔNICO N°  
000021/2026 — PROCESSO LICITATÓRIO N° 000074/2026**

**Objeto:** Contratação de empresa especializada no fornecimento de licenças de uso (locação) de softwares de plataforma web modelo SaaS para sistema de gestão pública integrada, com participação da Câmara Municipal de Extrema e do PrevExtrema. Valor estimado: R\$ 6.606.282,61.

**Sessão pública:** 13 de abril de 2026, às 09:00 (horário de Brasília).

**URGENTE — IMPUGNAÇÃO TEMPESTIVA (ART. 164 DA LEI N° 14.133/2021)**

**SEBASTIÃO BRITO MACHADO**, advogado inscrito na OAB/MG sob o n° 39.536, com escritório profissional na Rua Prefeito José Ribeiro Chagas, 537, Virgínia/MG, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no **art. 164 da Lei Federal n° 14.133/2021**, apresentar tempestivamente a presente

### **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

em face do instrumento convocatório em epígrafe, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir aduzidos, requerendo, ao final, a suspensão do certame e a correção integral dos vícios apontados.



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

### I — DA TEMPESTIVIDADE E DA LEGITIMIDADE

1. Nos termos do **art. 164, caput, da Lei nº 14.133/2021**, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para abertura do certame. Tendo em vista que a sessão pública está designada para o dia 13 de abril de 2026 e que o próprio item 1.6 do edital fixa como limite para impugnações e pedidos de esclarecimentos o dia 8 de abril de 2026, às 23h59min, a presente peça é manifestamente tempestiva.

2. A legitimidade do impugnante decorre diretamente do art. 164, caput, da Lei nº 14.133/2021, não se exigindo demonstração de interesse particular, dado o caráter universal da legitimação para a defesa da legalidade do certame.

### II — DOS FATOS

3. A Prefeitura Municipal de Extrema/MG tornou público o Edital nº 000038/2026 (Pregão Eletrônico nº 000021/2026 — Processo Licitatório nº 000074/2026), visando à contratação de empresa para fornecimento de licenças de uso (SaaS) de sistema integrado de gestão pública, com participação conjunta da Câmara Municipal de Extrema e do Instituto de Previdência do Município de Extrema (PrevExtrema), pelo valor global estimado de R\$ 6.606.282,61.

4. O presente certame constitui a **terceira republicação** do mesmo objeto, sucedendo o Pregão Eletrônico nº 94/2025 (revogado durante a tramitação da Representação junto ao TCE-MG, **Processo nº 1.199.879, Rel. Cons. Gilberto Diniz**) e o Pregão Eletrônico nº 140/2025 (Edital 184/2025), também objeto de Representação perante aquela Corte de Contas. Ambas as versões anteriores foram denunciadas pelo ora impugnante em razão de graves vícios, notadamente sobrepreço, direcionamento, modelagem ilegal da arrecadação



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

tributária e ausência de planejamento adequado.

5. Embora o novo edital tenha corrigido parcialmente algumas irregularidades — admitiu a formação de consórcios, permitiu o somatório de atestados e autorizou a subcontratação parcial do Data Center e do gerenciamento de boletos —, persistem vícios graves e insanáveis, a que se somam novos defeitos introduzidos pelas próprias alterações superficiais promovidas pela Administração Municipal, demonstrando que as republicações sucessivas tiveram natureza meramente cosmética, sem enfrentar o núcleo das irregularidades denunciadas.

6. Importante destacar, desde logo, que em nenhuma das republicações a Administração Municipal submeteu as novas versões do edital à análise prévia do TCE-MG, ainda que ciente da tramitação da Representação nº 1.199.879, configurando **reiterada conduta de evasão ao controle externo** que justifica, por si só, a adoção de medidas mais gravosas na esfera administrativa e de controle.

### III — DOS VÍCIOS DO EDITAL

#### III.1 — DA AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS ESPECÍFICA PARA A CÂMARA MUNICIPAL E O PREVEXTREMA — VIOLAÇÃO AO ART. 23 DA LEI Nº 14.133/2021

7. O edital licita valor global de R\$ 6.606.282,61, assim distribuído entre os órgãos participantes: Prefeitura Municipal de Extrema — R\$ 3.280.755,77; Câmara Municipal de Extrema — R\$ 1.698.042,34; PrevExtrema — R\$ 1.627.484,50.

8. Contudo, examinando-se o Estudo Técnico Preliminar que instrui o processo, verifica-se que **a pesquisa de preços foi elaborada exclusivamente para a Prefeitura**. O item 6.3.4



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

do ETP é explícito ao afirmar que "o valor médio estimado da contratação resultou em R\$ 3.280.755,77" — cifra que corresponde, rigorosamente, ao valor isolado da Prefeitura Municipal, excluídas as parcelas destinadas à Câmara e ao PrevExtrema.

9. Em outras palavras, **não há, nos autos, qualquer pesquisa de mercado, cotação ou referência de preço específica para os R\$ 1.698.042,34 atribuídos à Câmara Municipal ou para os R\$ 1.627.484,50 atribuídos ao PrevExtrema.** Os valores foram, ao que tudo indica, simplesmente replicados dos unitários da Prefeitura, sem qualquer verificação de compatibilidade com o mercado, ignorando que se trata de entidades com porte, complexidade, quantitativo de usuários, volume de processamento e natureza jurídica absolutamente distintos da Prefeitura.

10. Tal conduta viola frontalmente o **art. 23, caput e §1º, da Lei nº 14.133/2021**, que impõe à Administração o dever de fundamentar o valor estimado da contratação com base em ampla pesquisa de mercado, bem como os arts. 5º e 6º da IN SEGES/ME nº 65/2021, que exigem a coleta de, no mínimo, três preços para cada item licitado.

11. Mais grave ainda: tratando-se de licitação compartilhada, nos termos do **art. 8º, §4º, III, da Lei nº 14.133/2021** e do art. 19 do Decreto Federal nº 11.462/2023, cada órgão participante deve ter sua estimativa autônoma, pois os quantitativos, o perfil de uso e a complexidade técnica variam significativamente entre uma Prefeitura (com 17 secretarias, frota, assistência social, saúde, educação, tributação), uma Câmara Municipal (função legislativa pura) e um Instituto de Previdência (gestão previdenciária específica). Replicar mecanicamente os mesmos valores unitários para realidades tão distintas é, na prática, atribuir à Câmara e ao PrevExtrema preços desenhados para outra entidade, sem qualquer fundamentação empírica.

12. O **Acórdão 1.875/2021-Plenário do TCU** é categórico ao estabelecer que a pesquisa de



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

preços deve refletir a realidade do objeto efetivamente licitado, sendo nula a estimativa que não abrange a totalidade do certame. No mesmo sentido, a Consulta nº 1.127.771 do TCE-MG (Rel. Cons. Agostinho Patrus, sessão de 12/6/2024) firmou entendimento de que o valor estimado deve decorrer de metodologia rigorosa, com fontes múltiplas e cotejamento, não se admitindo estimativas obtidas por mera replicação ou extrapolação.

13. Esse vício, por si só, é insanável e impõe a **suspensão imediata do certame** com determinação para refazimento integral da pesquisa de preços, contemplando estimativa autônoma para cada órgão participante.

### III.2 — DA CONTRADIÇÃO INSANÁVEL ENTRE O EDITAL E O ETP QUANTO AO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS — PROVA DOCUMENTAL DA MONTAGEM ARTIFICIAL DO PROCESSO

14. O corpo do Edital declara expressamente que o certame não adota o Sistema de Registro de Preços. Entretanto, o Estudo Técnico Preliminar que instrui o mesmo processo administrativo apresenta fundamentação diametralmente oposta, justificando expressamente a adoção do SRP com base no art. 82 da Lei nº 14.133/2021 e citando as Denúncias nº 1.141.265 e nº 1.031.769 do TCE-MG.

15. A contradição agrava-se de forma irremediável quando se observa que os autos estão instruídos com **Ofícios de Intenção de Adesão** da Câmara Municipal de Extrema (Ofício nº 08/2025, assinado pela Diretora Geral Tamires Albertini) e do PrevExtrema (Ofício nº 250/2025, assinado pelo Superintendente Ataíde Santana Júnior), ambos solicitando expressamente a "inclusão" de seus respectivos órgãos no processo "por meio de adesão à respectiva ata de registro de preços em curso pela Prefeitura Municipal". Ou seja, os próprios órgãos participantes instruíram seus pedidos referenciando uma Ata de Registro de Preços que, segundo o corpo do Edital, *não existe*.



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

16. Essa tríplice contradição — ETP que fundamenta o SRP, ofícios de adesão que referenciam uma ARP inexistente, e Edital que nega o SRP — constitui a mais eloquente **prova documental de que o processo foi montado de forma artificial**, sem a mínima coerência interna. Os documentos de planejamento foram aproveitados do processo anterior (Pregão 140/2025, que adotava o SRP) e simplesmente trasladados para o novo certame, sem qualquer revisão substancial. A Administração alterou o corpo do edital para remover o SRP — provavelmente em resposta às denúncias anteriores —, mas não atualizou os documentos que o instruem, revelando que a suposta "correção" foi meramente cosmética.

17. Tal incoerência viola frontalmente o **art. 18 da Lei nº 14.133/2021**, que estrutura a fase preparatória sob uma lógica sequencial e coerente, em que o ETP deve fundamentar e orientar o Termo de Referência e, por extensão, o Edital. A **Consulta nº 1.102.289 do TCE-MG** (Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho, sessão de 15/3/2023) é enfática ao afirmar a obrigatoriedade do ETP como instrumento real de planejamento em todas as modalidades de licitação. Um ETP que fundamenta modalidade diversa da adotada no edital é documento nulo por ausência de correspondência com a realidade da contratação, configurando ***simulacro de planejamento***.

18. Ademais, se o instrumento convocatório é efetivamente uma contratação direta (sem SRP), a participação da Câmara Municipal e do PrevExtrema deveria dar-se na condição de órgãos participantes de licitação compartilhada, nos termos do art. 19, §2º, do Decreto nº 11.462/2023, e não por "adesão a ata de registro de preços" — instituto próprio do SRP (art. 86 da Lei nº 14.133/2021). A utilização de ofícios de "adesão à ARP" em processo que, segundo o próprio Edital, não adota o SRP configura erro procedimental grave que compromete a validade jurídica da participação desses órgãos e, conseqüentemente, a legalidade da parcela do objeto a eles destinada (mais de R\$ 3,3 milhões).

### III.3 — DA PESQUISA DE PREÇOS METODOLOGICAMENTE VICIADA,



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

### DEFASADA E CONTAMINADA POR CONFLITO DE INTERESSES

19. Mesmo em relação aos R\$ 3.280.755,77 destinados exclusivamente à Prefeitura — únicos respaldados por alguma pesquisa —, a metodologia empregada padece de vícios graves e múltiplos, que tornam a estimativa nula de pleno direito.

**a) Da defasagem temporal:** a pesquisa utilizada no presente certame (março/abril de 2026) é a **mesma pesquisa** que instruiu os editais anteriores (Pregão 140/2025, de dezembro de 2025), sem qualquer atualização. As cotações de fornecedores e as atas de registro de preços foram coletadas há mais de seis meses, em afronta direta ao **art. 5º, §2º, da IN SEGES/ME nº 65/2021**, que estabelece prazo de validade de até 6 meses para cotações de fornecedores. O mercado de tecnologia da informação é notoriamente dinâmico, e dados com mais de seis meses já não refletem a realidade do mercado à época da contratação, como exige o art. 23, §1º, IV, da Lei nº 14.133/2021.

**b) Da inversão metodológica — descarte dos preços públicos:** a pesquisa foi composta por (i) três Atas de Registro de Preços (Três Lagoas/MS — R\$ 2.561.700,00; Paraíso do Tocantins/TO — R\$ 2.808.400,00; Vacaria/RS — R\$ 2.200.000,00) e (ii) quatro cotações de fornecedores privados (ST Soluções — R\$ 3.894.606,00; Contass — R\$ 3.015.584,37; Solutio — R\$ 3.356.492,80; NOBE SISTEMAS — R\$ 2.856.270,84). O item 6.3.4 do ETP revela que o preço estimado foi obtido pela **média aritmética simples exclusivamente das quatro cotações privadas**, descartando as três atas de registro de preços do cálculo final. Os preços públicos — que variavam de R\$ 2,2 a R\$ 2,8 milhões — foram coletados para dar aparência de robustez à pesquisa, mas excluídos da formação do preço final, que foi inflado pelas cotações privadas (R\$ 2,8 a R\$ 3,9 milhões), resultando em média de R\$ 3,28 milhões.

20. Tal inversão viola frontalmente a hierarquia de fontes estabelecida pelo **art. 23, §1º, da**



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

**Lei nº 14.133/2021** e pela IN SEGES/ME nº 65/2021, que determinam preferência por preços públicos sobre cotações privadas. O **Acórdão 1.875/2021-Plenário do TCU** é categórico: "as pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser baseadas em uma cesta de preços, devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames"; e "a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais". A Administração de Extrema fez exatamente o oposto: tinha preços públicos, mas optou por ignorá-los em favor de cotações privadas mais elevadas.

**c) Da participação de empresa potencialmente beneficiária do direcionamento:** a irregularidade mais alarmante reside no fato de que a empresa **NOBE SISTEMAS** — cuja solução apresenta fortes indícios de ser a destinatária do direcionamento do edital, conforme demonstrado nas Representações anteriores perante o TCE-MG — figura como uma das quatro cotantes que formaram o preço de referência. Permitir que a empresa potencialmente beneficiária participe da própria composição do preço é o equivalente a permitir que a raposa projete o galinheiro: a empresa que se pretende favorecer tem interesse direto em inflar o valor estimado, pois quanto maior o preço de referência, maior será a margem de lucro e menor o escrutínio sobre eventual sobrepreço em sua proposta final.

**d) Do sobrepreço comprovado em face de municípios mineiros comparáveis:** consulta elementar ao PNCP revela que municípios mineiros com porte e estrutura similares contrataram objetos análogos por valores drasticamente inferiores: **Januária/MG** (Pregão 26/2024) — R\$ 882.000,00 (diferença de 272%); **Lagoa da Prata/MG** (Pregão 13/2024) — R\$ 1.380.678,00 (diferença de 137%); **Três Pontas/MG** (Pregão 55/2025) — R\$ 2.221.659,00 (diferença de 47%). A discrepância é escandalosa: o valor estimado de Extrema para a Prefeitura é 3,7 vezes superior ao valor homologado em Januária para o mesmo tipo de solução.



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

e) **Da discrepância com o contrato vigente da própria Prefeitura:** a Prefeitura de Extrema mantém contrato vigente para serviços de sistema informatizado de gestão pública com a empresa IBTECH Tecnologia da Informação LTDA EPP (Processo 000067/2025), pelo valor anual de aproximadamente R\$ 1.080.000,00. O novo edital projeta custo anual de R\$ 3.280.755,77 apenas para a Prefeitura — **majoração superior a 200%** — sem qualquer alteração substancial no escopo dos serviços que justifique tal incremento. Considerado o valor global do certame (R\$ 6,6 milhões), o potencial dano ao erário alcança a ordem de R\$ 2,2 milhões por ano.

### III.4 — DO DESLOCAMENTO ILEGAL DA VERIFICAÇÃO DE CONFORMIDADE PARA A FASE DE EXECUÇÃO CONTRATUAL — PROVA DE CONCEITO MERAMENTE DECORATIVA E TESTE DE ADERÊNCIA PÓS-CONTRATO

21. O edital em análise estrutura duas fases distintas de verificação do sistema ofertado, com natureza e localização processual radicalmente diversas. A primeira é a **Prova de Conceito** (item 11 do TR), exigida do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, na fase de julgamento, com prazo de 3 (três) dias úteis e exigência de atendimento a 100% (cem por cento) de 375 itens obrigatórios. A segunda é o denominado "**teste de aderência**" (item 10.3 do TR), situado — e aqui reside o vício central — **após a assinatura do contrato**, na fase de execução, como etapa precedente à implantação propriamente dita e condicionada à prévia "homologação da conversão do banco de dados" (item 10.4.1 do TR).

22. A natureza e a finalidade do teste de aderência são descritas pelo próprio edital, em termos inequívocos. O item 10.3.1 do TR dispõe que o teste "*é um processo de verificação e validação que consiste em simular o uso do sistema em todas as funcionalidades a fim de garantir e evidenciar que ele atenda o seu uso no dia a dia, não tendo nenhuma funcionalidade faltante que seja impeditiva para o uso*". O item 10.3.2 acrescenta que o teste é realizado pelos próprios servidores municipais, "fazendo todos



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

os processos de rotinas junto ao técnico da CONTRATADA, para constatar que não haja funcionalidades impeditivas no uso do sistema no seu dia a dia".

23. Em outras palavras: a **verdadeira verificação de conformidade do sistema às necessidades da Administração é feita pela própria Administração, em ambiente real, depois que o contrato já foi assinado**. Essa conclusão, que decorre da simples leitura dos itens 10.3 e 10.4.1 do TR, foi **confirmada oficialmente pela própria Prefeitura de Extrema** em resposta a pedido de esclarecimento formulado pela empresa IPM Sistemas LTDA, publicada na Plataforma AMM Licita em 7 de abril de 2026. A resposta oficial consignou, textualmente, que "as etapas de conversão de dados, teste de aderência e implantação com treinamento possuem relação de dependência lógica, nos termos dos itens 10.2.3.6 e 10.4.1" e que o prazo total para conclusão dessas etapas, **por módulo**, pode alcançar **até 4 (quatro) meses** (2 meses de conversão + 2 meses de implantação/treinamento), nos próprios termos do exemplo acolhido pela Administração.

24. A modelagem adotada pelo edital viola frontalmente o **art. 17, §3º, da Lei nº 14.133/2021**, que dispõe, de modo expresso, que a análise de amostras, exame de conformidade e prova de conceito **integram a fase de julgamento das propostas** — ou seja, devem ocorrer antes da adjudicação e, por óbvio, antes da assinatura do contrato. No mesmo sentido, o **art. 63, §2º, da Lei nº 14.133/2021** autoriza a exigência de prova de conceito apenas do licitante provisoriamente vencedor na fase de julgamento, jamais como etapa pós-contratual. A ratio legislativa é evidente e decorre da própria lógica da contratação pública: a Administração contrata aquilo que verificou previamente ser compatível com suas necessidades; não contrata para depois verificar.

25. Ao deslocar a efetiva verificação de conformidade — aquela em que os servidores municipais simulam o uso real do sistema em todas as funcionalidades — para momento **posterior à assinatura do contrato**, o edital inverte perigosamente a lógica de força entre



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

as partes. Uma vez assinado o contrato, empenhada a despesa e iniciada a conversão de dados, a Administração Municipal fica **refém da contratada**: eventual reprovação no teste de aderência pós-contratual não tem, no edital, consequência jurídica clara. O item 10.3.3 do TR prevê apenas que "caso haja alguma funcionalidade impeditiva, deverá ser apontado pelo usuário/servidor municipal em relatório a ser enviado para a CONTRATADA, para que seja feita e depois validada" — ou seja, a única consequência expressa é a **correção pela própria contratada**, sem prazo máximo, sem cláusula de rescisão automática, sem devolução dos valores já desembolsados pela fase de implantação e sem qualquer garantia de que o Município não ficará sem sistema enquanto aguarda a correção. Na prática, o "teste de aderência" converteu-se em exercício decorativo: a Administração descobre que o sistema não atende, mas já não tem como voltar atrás sem enfrentar rescisão litigiosa, com todos os custos e complicações disso decorrentes.

30. A consequência lógica desse deslocamento é ainda mais grave quando se retorna à Prova de Conceito. Se a **verdadeira verificação** de aderência do sistema às necessidades municipais ocorre depois do contrato — e o próprio edital assim o reconhece —, qual é, então, a função real da PoC de 3 dias úteis com 100% dos 375 itens? A resposta, infelizmente, é única: a PoC **não serve para verificar conformidade técnica efetiva** (se servisse, dispensaria o teste de aderência posterior). Serve, isto sim, como **barreira de entrada destinada a eliminar, antes mesmo da disputa, qualquer licitante que não seja a empresa pré-modelada para o edital**. A dupla verificação — PoC exaustiva e restritiva na licitação, seguida de teste de aderência de meses na execução — é internamente contraditória: ou uma das duas é desnecessária, ou ambas servem a finalidades distintas, sendo a primeira exclusivamente excludente.

31. Não há, no ordenamento jurídico, margem legal para esse arranjo. O **art. 90 da Lei nº 14.133/2021** pressupõe que a homologação da licitação e a subsequente assinatura do contrato ocorrem após verificação efetiva da conformidade da proposta ao objeto licitado



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

— não apesar dela. Os arts. 5º e 18 da Lei nº 14.133/2021 consagram o princípio do planejamento como vetor estruturante da contratação pública, e contratar sem saber se o objeto efetivamente atende às necessidades da Administração é o oposto de planejamento. A hipótese de "resolver depois", mediante correção pela contratada, viola também a **economicidade** (art. 5º), pois expõe o Município a custos de correção, de paralisação e, em cenário extremo, de rescisão e nova licitação, enquanto todo o aparato administrativo segue funcionando.

32. A jurisprudência desta Corte e do TCU é firme no sentido de que a prova de conceito deve ser **prévia à adjudicação**, jamais posterior. No **Processo nº 1.058.650** (Denúncia, Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli, deliberado em 12/12/2023), o TCE-MG assentou que *"a prova de conceito não se presta a demonstrar a qualificação técnica do proponente, nem tem relação com a fase de habilitação, apenas conclui a fase classificatória, na medida em que torna definitivo o resultado provisório do certame ou desclassifica o proponente que não atenda às especificações do objeto"*. Ou seja, a PoC é instrumento de **definitividade do julgamento** — o que, por definição, a localiza antes da adjudicação e do contrato.

33. A esse vício central, que por si só já impõe a imediata suspensão e o refazimento do instrumento convocatório, somam-se os vícios subsidiários já descritos nas edições anteriores deste mesmo certame e que, igualmente, permanecem: (i) a exigência de 100% de aderência em 375 itens obrigatórios, sem justificativa técnica individualizada para a imprescindibilidade de cada funcionalidade, contrariando a ratio decidendi da **Denúncia nº 1.058.679 do TCE-MG** invocada no próprio edital; (ii) a insuficiência material do prazo de 3 dias úteis para demonstração de ERP com mais de 18 módulos, sem previsão de prorrogação, em contrariedade à **Denúncia nº 1.024.537 do TCE-MG** (Rel. Cons. em Exerc. Hamilton Coelho, sessão de 6/6/2018); (iii) a ausência de critérios objetivos e mensuráveis de avaliação, que concede à comissão poder discricionário ilimitado, em linha com a censura do **Processo nº 1.114.342 do TCE-MG** (Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, deliberado em



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

3/2/2022), que decretou suspensão cautelar de certame em situação equivalente; e (iv) a ausência de previsão expressa de prazo recursal específico contra o resultado da PoC, violando o art. 165 da Lei nº 14.133/2021.

### III.5 — DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS RESTRITIVAS E ANACRÔNICAS NO TERMO DE REFERÊNCIA

30. O Termo de Referência contém especificações técnicas que, isoladamente ou em conjunto, restringem indevidamente a competitividade e denunciam direcionamento a solução específica. Destacam-se as seguintes cláusulas:

**a) Vedação a runtimes, máquinas virtuais e emulação:** o TR prevê expressamente que "não é permitida a utilização de nenhum recurso tecnológico de emulação, máquinas virtuais ou runtimes". Essa cláusula é **tecnicamente anacrônica e restritiva**, pois vedaria soluções baseadas em containers (Docker, Kubernetes), Java Virtual Machine, Node.js, .NET Runtime e praticamente qualquer software moderno desenvolvido nas últimas duas décadas. A exigência não guarda qualquer relação com o interesse público e serve apenas para excluir arbitrariamente fornecedores que utilizem tecnologias amplamente consagradas no mercado.

**b) Integração exclusivamente via SOAP:** o TR exige que "o sistema deve contar com recursos de integração exclusivamente através de web-services com o protocolo SOAP". A exigência **exclusiva** de SOAP em 2026 é manifestamente anacrônica: desde pelo menos 2014 o padrão REST/JSON é dominante no mercado, sendo a arquitetura utilizada pelos principais sistemas governamentais brasileiros (gov.br, SEI, SICONV, SIAFI e-Financeira). Vedar o REST e impor apenas SOAP elimina da disputa a quase totalidade dos fornecedores modernos, sem qualquer justificativa técnica no ETP. O **art. 9º, I e III, da Lei nº 14.133/2021** veda expressamente cláusulas que restrinjam o caráter competitivo do certame.



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

c) "**Cadastro Único**" como **vedação a integrações**: o TR exige que o sistema trabalhe "sob conceito de Cadastro Único, garantindo o compartilhamento de dados e **não integração por intermédio de outros artificios**". Essa redação não descreve um requisito funcional legítimo — descreve uma **vedação categórica a arquiteturas multi-fornecedor integradas por API**, reforçando o lote único e inviabilizando o parcelamento do objeto. O conceito de "cadastro único" é perfeitamente atendível por integrações API modernas (que nada têm de "artificios"), sendo a cláusula um recorte evidente em favor de fornecedores que oferecem suíte monolítica única.

31. A combinação dessas três cláusulas — **lote único + vedação a runtimes + SOAP exclusivo + 100% dos 375 requisitos na PoC em 3 dias úteis** — configura, na jurisprudência consolidada do TCU e do TCE-MG, cenário clássico de direcionamento, violando os arts. 5º, 9º e 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

### III.6 — DO ERRO MATERIAL GROSSEIRO DE "720 MESES" NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

32. Apesar das três republicações sucessivas e de ter sido expressamente denunciado nas Representações anteriores perante o TCE-MG, **persiste no edital o erro material de quantitativo "720 MÊS"** na planilha orçamentária. A unidade "MÊS" com quantitativo de 720 equivale a 60 (sessenta) anos de prestação ininterrupta, quando o contrato tem vigência de 12 meses, prorrogável.

33. A persistência desse erro, após notificação expressa e por três edições sucessivas do mesmo edital, **transcende o mero equívoco material e configura negligência grave no dever de planejamento**, violando o art. 18, IV, da Lei nº 14.133/2021, que exige estimativa do valor da contratação acompanhada de preços unitários referenciais fidedignos. O quantitativo fictício distorce o valor global, induz licitantes a erro na formulação de propostas



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

e compromete a aferição de exequibilidade nos termos do art. 59 da Lei nº 14.133/2021.

### III.7 — DA MODELAGEM ILEGAL DA ARRECADAÇÃO DE RECEITA PÚBLICA POR EMPRESA PRIVADA — VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA

34. Os itens da planilha referentes a "Processamento Eletrônico de Boletos" (24.000 UND), "Registro e Liquidação de Boletos Integrados via API, através de *instituição financeira subcontratada*" (24.000 UND) e "Baixa Automática de Boletos" (2.400 UND) permanecem no novo edital. A Cláusula 4ª da Minuta de Contrato admite expressamente a subcontratação do "gerenciamento do recebimento de boletos, que *carece de autorização do Banco Central*".

35. Essa modelagem permite que receitas tributárias municipais (IPTU, ISS, taxas, dívida ativa) transitem por contas de ente privado — a empresa contratada de TI ou sua subcontratada fintech — antes de ingressarem na conta única do Tesouro Municipal. Tal configuração viola frontalmente:

- (i) o Princípio da Unidade de Tesouraria (art. 56 da Lei Federal nº 4.320/1964), que determina que o recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de caixa;
- (ii) a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), que impõe rigoroso controle sobre a disponibilidade de caixa; e
- (iii) o art. 164, §3º, da Constituição Federal, que reserva a gestão de disponibilidades do ente público ao sistema financeiro oficial.



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

36. O próprio edital reconhece que o gerenciamento de boletos "carece de autorização do Banco Central". Ora, se a atividade requer autorização regulatória do BACEN, trata-se inequivocamente de **atividade bancária regulada**, que não pode ser tratada como mero acessório de um contrato de software. O modelo juridicamente correto é o **credenciamento** (art. 79, I, da Lei nº 14.133/2021) de múltiplas instituições financeiras autorizadas pelo BACEN para arrecadação direta — modelo adotado pela grande maioria dos municípios brasileiros.

37. O item 13.14.1.4 do Termo de Referência é explícito: "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". Essa cláusula **confirma a existência de custódia temporária de receita pública por ente privado**, criando uma "conta de passagem" que viola o princípio da unidade de tesouraria. O precedente de Cabo Frio/RJ — onde a empresa NOBE SISTEMAS reteve receitas municipais para "pagar-se" compulsoriamente, à revelia dos processos legais de liquidação e pagamento — demonstra que o risco não é teórico, mas concreto e recorrente.

### III.8 — DO AGRUPAMENTO INDEVIDO DE SERVIÇOS DE NATUREZA DISTINTA EM LOTE ÚNICO — VIOLAÇÃO À SÚMULA 247 DO TCU E À SÚMULA 114 DO TCE-MG

38. O edital mantém em lote único a totalidade do objeto: software de gestão (mais de 18 módulos), infraestrutura de data center, serviços de migração e implantação, treinamento, suporte técnico, manutenção evolutiva e serviços financeiros/bancários (processamento e liquidação de boletos).

39. A **Súmula 247 do TCU** impõe a adjudicação por item quando o objeto for divisível, desde que não haja prejuízo ao conjunto ou perda de economia de escala. A **Súmula 114 do**



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

**TCE-MG** reafirma que "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". A **Consulta nº 1.102.202 do TCE-MG** (Rel. Cons. Subst. Licurgo Mourão) fixou 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 da adjudicação por itens".

40. A justificativa apresentada no item 22 do TR para o lote único é genérica e não enfrenta concretamente a tese central da Súmula 247: a divisibilidade técnica sem perda de escala. No caso concreto, ao menos os serviços financeiros (boletos e arrecadação) deveriam ser separados do objeto principal, pois se trata de atividade de natureza radicalmente distinta, regulada pelo Banco Central, que deveria ser objeto de credenciamento bancário específico. Igualmente, a integração por APIs modernas viabiliza a divisão em pelo menos dois ou três lotes (financeiro/tributário; RH/ponto; educação) sem comprometer o cadastro único — bastaria a exigência de APIs padronizadas entre os lotes.

### III.9 — DA INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE CONTRATUAL — NÃO OBSERVÂNCIA DO ART. 114 DA LEI Nº 14.133/2021

41. O **art. 114 da Lei nº 14.133/2021** prevê expressamente que "o contrato que prever a operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação poderá ter vigência máxima de 15 (quinze) anos". O objeto do presente certame — sistema integrado de gestão pública em modelo SaaS, com hospedagem em data center, suporte técnico contínuo e manutenção evolutiva — configura, por definição, **operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação**. Trata-se do sistema que processa a contabilidade, folha de pagamento, licitações, patrimônio, tributação, saúde e educação do município — a espinha dorsal da gestão administrativa.



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

42. Ao optar por contrato com vigência inicial de apenas 12 meses, a Administração ignora que o art. 114 oferece regime contratual específico e mais adequado, com vigência máxima de 15 anos. A inadequação da modelagem prejudica a formulação de propostas e a economicidade, pois os licitantes, incertos quanto à duração efetiva do contrato, embutirão nos preços um prêmio de risco pelo cenário de não prorrogação, majorando o custo para a Administração.

### III.10 — DA EXIGÊNCIA DE CAPITAL MÍNIMO DE 10% SEM FUNDAMENTAÇÃO NO CASO CONCRETO

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

44. Embora o art. 69, §2º, da Lei nº 14.133/2021 autorize exigência de até 10%, a jurisprudência do **TCU e do TCE-MG** é pacífica no sentido de que a escolha do percentual deve ser **fundamentada no caso concreto**. A adoção automática do teto máximo legal, sem qualquer justificativa específica, configura presunção de restrição à competitividade. No caso de contratação de software em modelo SaaS — cuja execução depende majoritariamente de capital humano e infraestrutura de nuvem já amortizada, e não de capital imobilizado —, a exigência no teto legal é ainda mais desproporcional. O ETP e o TR são absolutamente silentes quanto à fundamentação desse percentual.

### III.11 — DA AUSÊNCIA DE DISCRIMINAÇÃO DE VALORES POR ÓRGÃO PARTICIPANTE E DE ACORDO DE NÍVEL DE SERVIÇO (SLA)

45. Embora o item 2.2 do edital mencione a distribuição do valor global entre os três entes,



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

não há planilha detalhada com quantitativos, unitários e valores mensais e anuais específicos para cada órgão participante (Prefeitura, Câmara e PrevExtrema). Essa omissão viola o dever de transparência do art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e impede que cada órgão avalie a adequação do valor à sua dotação orçamentária, que os licitantes dimensionem adequadamente suas propostas, e que o controle externo verifique a regularidade da adesão de cada órgão.

46. Ademais, o Termo de Referência é **omisso quanto à definição de níveis mínimos de serviço (SLA)** mensuráveis para a fase de operação contratual. Não há definição de tempo máximo de resposta para chamados de suporte (crítico, alto, médio, baixo), percentual mínimo de disponibilidade do sistema (uptime), tempo máximo de indisponibilidade tolerável (downtime) nem penalidades graduais proporcionais ao descumprimento. O **Acórdão 2.569/2014-Plenário do TCU** exige que contratações de TI adotem "métricas de resultado" e não de esforço. A ausência de SLA torna impossível a fiscalização objetiva da execução contratual, transformando o contrato em instrumento sem mecanismos efetivos de enforcement.

### III.12 — DA AUSÊNCIA DE ANÁLISE DE ALTERNATIVAS DE MERCADO NO ETP (INCLUSIVE SOFTWARE LIVRE)

47. O Estudo Técnico Preliminar não apresenta análise de alternativas que contemple soluções de **software livre ou de código aberto**, conforme exigido pelo **Acórdão 2.348/2009-Plenário do TCU** e pelo art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que impõe ao ETP a demonstração da viabilidade da contratação com análise de alternativas. A ausência dessa análise reforça o caráter meramente formal e derivativo do ETP, que não cumpriu sua função legal de instrumento real de planejamento.

### IV — DOS PEDIDOS



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

48. Diante de todo o exposto, requer-se à autoridade impugnada:

- a) O recebimento e processamento da presente impugnação, com a imediata **SUSPENSÃO do certame** até o julgamento definitivo desta peça, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021;
- b) No mérito, a **PROCEDÊNCIA INTEGRAL da impugnação**, com a consequente anulação do edital ou, subsidiariamente, sua retificação obrigatória e republicação, com reabertura integral de prazos, condicionada ao saneamento dos seguintes vícios:
  - b.1) Refazimento integral da pesquisa de preços, elaborando estimativas autônomas e específicas para cada um dos três órgãos participantes (Prefeitura, Câmara Municipal e PrevExtrema), com base prioritária em preços públicos extraídos do PNCP e de municípios mineiros de porte comparável, em observância ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021, à IN SEGES/ME nº 65/2021 e ao Acórdão 1.875/2021-TCU;
  - b.2) Exclusão da empresa NOBE SISTEMAS e de quaisquer outras potencialmente beneficiárias do direcionamento da composição do preço de referência, bem como atualização de todas as cotações com validade superior a seis meses;
  - b.3) Refazimento integral do ETP, eliminando a contradição quanto ao Sistema de Registro de Preços, incluindo análise real de alternativas de mercado (inclusive soluções de software livre/código aberto) e fundamentando tecnicamente cada requisito classificado como "obrigatório" na PoC, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e da Consulta nº



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

1.102.289 do TCE-MG;

b.4) Correção do erro material de "720 MÊS" na planilha orçamentária, com adequação dos quantitativos à real vigência contratual;

b.5) Reestruturação integral da Prova de Conceito e do Teste de Aderência, a fim de que a efetiva verificação de conformidade do sistema às necessidades da Administração ocorra obrigatoriamente na fase de julgamento das propostas, antes da adjudicação e da assinatura do contrato, em estrita observância aos arts. 17, §3º, e 63, §2º, da Lei nº 14.133/2021, sendo vedado o deslocamento da verificação de aderência para a fase de execução contratual, tal como atualmente prevê o item 10.3 do TR, cumulado com o item 10.4.1, conforme expressamente reconhecido pela Administração em resposta oficial ao pedido de esclarecimento formulado pela empresa IPM Sistemas LTDA em 7 de abril de 2026;

b.6) Reformulação da Prova de Conceito, uma vez preservada sua natureza de instrumento efetivo (e não meramente decorativo) de verificação prévia à adjudicação, com: (i) redução do percentual de aderência para patamar razoável, não superior a 80% dos itens obrigatórios; (ii) ampliação do prazo mínimo para 10 (dez) dias úteis, com possibilidade expressa de prorrogação mediante requerimento fundamentado; (iii) definição de critérios objetivos e mensuráveis de aceite/rejeite para cada funcionalidade, com roteiro prévio de avaliação; (iv) previsão expressa de prazo recursal específico após a divulgação do resultado, conforme art. 165 da Lei nº 14.133/2021; (v) justificativa técnica individualizada para cada funcionalidade classificada como obrigatória, conforme ratio decidendi da Denúncia nº 1.058.679 do TCE-MG;



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

b.7) Supressão das especificações técnicas restritivas e anacrônicas: (i) vedação a runtimes, máquinas virtuais e emulação; (ii) exigência exclusiva do protocolo SOAP para integrações (permitindo também REST/JSON, padrão atual de mercado); (iii) redação do "Cadastro Único" que veda integrações por API entre sistemas de fornecedores distintos;

b.8) Exclusão dos itens de processamento, registro e liquidação de boletos do objeto do presente certame, com determinação de que a arrecadação municipal seja contratada por meio de credenciamento de instituições financeiras autorizadas pelo BACEN (art. 79, I, da Lei nº 14.133/2021), em respeito ao princípio da unidade de tesouraria (art. 56 da Lei nº 4.320/1964) e ao art. 164, §3º, da Constituição Federal;

b.9) Parcelamento do objeto em lotes, separando ao menos os serviços financeiros/bancários do objeto principal de software, conforme Súmula 247 do TCU, Súmula 114 do TCE-MG e Consulta nº 1.102.202 do TCE-MG;

b.10) Discriminação completa dos valores mensais e anuais por órgão participante (Prefeitura, Câmara Municipal e PrevExtrema) na planilha orçamentária, inclusive com quantitativos específicos;

b.11) Inclusão de Acordo de Nível de Serviço (SLA) com métricas objetivas de disponibilidade (uptime), tempo de resposta por criticidade de chamado e penalidades graduais proporcionais ao descumprimento, conforme Acórdão 2.569/2014-TCU;

b.12) Fundamentação técnica no ETP da exigência de capital mínimo no teto de 10% do valor estimado (art. 69, §2º, da Lei nº 14.133/2021), ou sua



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

redução a percentual proporcional à natureza do objeto;

b.13) Análise da adequação da modalidade contratual, considerando a possibilidade prevista no art. 114 da Lei nº 14.133/2021 (operação continuada de sistemas estruturantes de TI com vigência máxima de 15 anos).

- c) Requer-se, ademais, que a resposta à presente impugnação seja **FUNDAMENTADA, DETALHADA E COMPLETA, enfrentando individualmente cada um dos treze vícios apontados**, sem respostas evasivas, genéricas ou por remissão, nos termos do art. 164, §2º, da Lei nº 14.133/2021 e do dever de motivação dos atos administrativos (art. 50 da Lei nº 9.784/1999, aplicável subsidiariamente). A ausência de enfrentamento individualizado de cada ponto, bem como a manutenção dos vícios ora apontados, ensejará, de imediato, o protocolo de nova **REPRESENTAÇÃO perante o Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, com pedido de medida cautelar de suspensão e de responsabilização pessoal dos agentes envolvidos, inclusive com **aplicação de multa** pela reiterada conduta de obstrução ao controle externo, nos termos do art. 85, V e VII, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, considerando tratar-se da terceira republicação do mesmo objeto sem submissão à análise daquela Corte.
- d) Requer-se, ainda, que a Administração **INFORME EXPRESSAMENTE, na resposta a esta impugnação, a identificação completa (nome, cargo e matrícula) dos servidores responsáveis pela elaboração do Edital, do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar**, bem como do Agente de Contratação designado e da autoridade competente pela homologação do certame, para fins de apuração de responsabilidade administrativa, civil e criminal pelos vícios aqui apontados, especialmente diante da reiterada conduta de manutenção de irregularidades já denunciadas em edições anteriores do mesmo certame (Pregões



## BRITO MACHADO

ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Eletrônicos nº 94/2025 e 140/2025).

- e) Requer-se, por fim, a publicação da resposta a esta impugnação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e na Plataforma AMM Licita, bem como a comunicação direta ao impugnante pelos meios indicados, nos termos do art. 164, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

Termos em que, pede deferimento.

Virgínia/MG, 8 de abril de 2026.

*Sebastião Brito Machado*  
Advogado