

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALFENAS/MG
SECRETARIA MUNICIPAL DE SUPRIMENTOS E CONTRATOS
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 059/2026 - PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº
171/2026

DECISÃO CONSOLIDADA SOBRE AS IMPUGNAÇÕES AO EDITAL

Objeto: Contratação de solução tecnológica avançada e integrada, incluindo a atuação de multiagentes de inteligência artificial, destinada à gestão contínua de dados em sistemas estruturantes de Tecnologia da Informação para a Secretaria Municipal de Fazenda.

Impugnantes: (i) GUSTAVO FINOCCHIO LIMA, pessoa física, OAB/MG 111.448 ("Primeira Impugnação"); e (ii) VIOLANTE CAPITAL CONSULTORIA EM GESTÃO EMPRESARIAL LTDA., CNPJ 37.719.252/0001-85 ("Segunda Impugnação"), ambas protocoladas em 13/08/2026.

I. RELATÓRIO

Trata-se de duas impugnações apresentadas em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 059/2026, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 20 do instrumento convocatório.

A Primeira Impugnação sustenta, em síntese: (a) sobreposição de objeto entre o novo certame e o Contrato nº 01/2023, decorrente do Pregão Presencial nº 79/2022, vigente e em execução financeira, com risco de pagamento em duplicidade; (b) omissão do Estudo Técnico Preliminar quanto às contratações correlatas e/ou interdependentes (art. 18, § 1º, XI, da Lei nº 14.133/2021); (c) direcionamento por especificação nominal de tecnologia (React, Mantine UI, Python e scraping - itens 4.1.8.1.2.7 e 4.1.8.1.2.8 do Termo de Referência); (d) inclusão de serviços de natureza consultiva no rol de requisitos sem correspondente item de remuneração na Planilha de Preços (itens 4.1.7.2 a 4.1.7.6 e 4.1.5.2 do TR); (e) inconsistências estruturais do regime da Prova de Conceito, inclusive quanto à sua fundamentação legal, ao escopo, ao roteiro de testes e à ausência de prazo de preparação; (f) inconsistências de numeração do Termo de Referência; e (g) contradição entre o item 1.3 do Edital e as demais disposições sobre vigência e prorrogabilidade do contrato.

A Segunda Impugnação sustenta, em síntese: (a) restrição indevida à competitividade pela exigência nominal de stack tecnológica (mesmos itens 4.1.8.1.2.7 e 4.1.8.1.2.8 do TR); (b) descrição de requisitos com granularidade própria de manual de produto específico; e (c) necessidade de critérios objetivos, tecnologicamente neutros, mensuráveis e verificáveis para a Prova de Conceito.

Diante da parcial identidade de objeto entre as peças, notadamente quanto aos itens 4.1.8.1.2.7 e 4.1.8.1.2.8 do Termo de Referência e ao regime da Prova de Conceito, e em atenção aos princípios da eficiência e da segurança jurídica (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), as impugnações são analisadas e decididas de forma consolidada nesta única decisão, com resposta individualizada a cada fundamento, evitando-se deliberações contraditórias sobre os mesmos dispositivos editalícios.

É o relatório.

II. DA ADMISSIBILIDADE

Ambas as impugnações foram protocoladas em 13/08/2026, dentro do prazo do item 20.1 do Edital (até 3 dias úteis antes da sessão pública designada para 18/08/2026), sendo, portanto, tempestivas. A legitimidade é ampla, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, que confere a qualquer pessoa o direito de impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da lei, independentemente da intenção de participar do certame. Presentes os pressupostos, CONHEÇO de ambas as impugnações.

A presente decisão é proferida no prazo do item 20.3 do Edital (até 2 dias úteis do recebimento) e do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, contando com subsídios técnicos da área demandante, na forma do referido item 20.3.

III. DO MÉRITO

III.1. Da alegada sobreposição de objeto com o Contrato nº 01/2023 e da omissão do ETP quanto às contratações correlatas (Primeira Impugnação, Capítulos 4 e 5)

A tese de duplicidade integral de objeto não prospera em sua premissa central. O Contrato nº 01/2023, decorrente do Pregão Presencial nº 79/2022, tem por objeto a cessão de softwares de gestão municipal integrada (ERP) em ambiente web, abrangendo os sistemas transacionais de administração das receitas, nota fiscal eletrônica e atendimento ao cidadão, isto é, os sistemas estruturantes de registro, escrituração e operação da rotina tributária. O objeto do Pregão Eletrônico nº 059/2026 é diverso: trata-se de camada analítica especializada de inteligência fiscal, orquestrada por multiagentes de inteligência artificial, voltada ao cruzamento massivo de bases externas (Receita Federal, Secretaria de Fazenda Estadual, declarações de meios de pagamento), à detecção de irregularidades, à valoração de imóveis e à preparação do Município para a transição da Reforma Tributária (EC nº 132/2023), operando sobre, e não em substituição a, os sistemas de gestão existentes.

A cláusula genérica do Projeto Básico de 2022 que exige "ferramenta de inteligência artificial" com machine learning (item 2, subitem 9, dos Requisitos Não Funcionais) constitui atributo acessório e transversal da plataforma ERP, e não solução de inteligência fiscal analítica,

não se confundindo, em profundidade, escopo e finalidade, com o objeto ora licitado. A própria jurisprudência invocada pelo impugnante (Acórdãos TCU nº 2.650/2010-Plenário e nº 7.295/2013-Segunda Câmara) admite a coexistência de contratos com pontos de contato, desde que justificada, orientação hoje reforçada pelo art. 49 da Lei nº 14.133/2021, que admite expressamente, mediante justificativa e controle individualizado da execução, contratações concomitantes para o mesmo serviço. É precisamente essa justificativa que será formalizada, conforme adiante.

Não obstante, assiste parcial razão ao impugnante em dois pontos. Primeiro: o Estudo Técnico Preliminar, de fato, não contemplou o elemento do art. 18, § 1º, XI, da Lei nº 14.133/2021 (contratações correlatas e/ou interdependentes), nem apresentou a justificativa exigida pelo art. 18, § 2º, para a sua ausência, registre-se que o inciso XI não figura entre os elementos obrigatórios do § 2º, de modo que a omissão constitui vício formal sanável, e não nulidade insuperável. Segundo: o quadro comparativo apresentado identifica requisitos pontuais do novo Termo de Referência com identidade funcional relevante em relação a funcionalidades já contratadas (v.g., emissão de documentos de ação fiscal e núcleo escritural do módulo DESIF), a exigir da Administração a segregação expressa dos escopos, seja pela reformulação dos itens correspondentes, seja pela demonstração fundamentada de sua necessidade autônoma, de modo a afastar, na origem, qualquer risco de pagamento em duplicidade, risco que a Administração tem o dever de prevenir (arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021; art. 70 da CF).

Decisão: ACOLHO PARCIALMENTE o fundamento, para determinar: (i) a complementação do Estudo Técnico Preliminar com a análise das contratações correlatas e/ou interdependentes, com o confronto fundamentado entre o objeto deste certame e o Contrato nº 01/2023, demonstrando-se a segregação de escopos e a inexistência de duplicidade de despesa; e (ii) a revisão do item 4 do Termo de Referência para reformular ou justificar tecnicamente, item a item, os requisitos apontados com identidade integral no quadro comparativo da Primeira Impugnação. REJEITO o pedido de exclusão do objeto ou de cancelamento do certame, por se tratar de contratação de natureza e finalidade distintas, cuja necessidade pública permanece hígida.

III.2. Da exigência nominal de tecnologia - itens 4.1.8.1.2.7 e 4.1.8.1.2.8 do TR (Primeira e Segunda Impugnações)

Verificou-se que o Termo de Referência exige, nominalmente, "Interface moderna e responsiva (React + Mantine UI)" e "Backend em Python com scraping controlado", exigências replicadas no Anexo II (Prova de Conceito) e no roteiro de Testes Funcionais. No domínio do

software, a indicação nominal de framework, biblioteca de componentes e linguagem de programação equivale à indicação de marca, somente admitida em caráter excepcional e mediante justificativa técnica formal (art. 41, I, da Lei nº 14.133/2021), sob pena de restrição indevida à competitividade (art. 9º, I). Não constando dos autos justificativa técnica que demonstre a indispensabilidade dessas tecnologias específicas, sobretudo em modelo de contratação SaaS, no qual o Município não recebe nem mantém o código-fonte, a exigência deve ser convertida em requisitos de resultado tecnologicamente neutros (responsividade, compatibilidade mobile/desktop, desempenho, segurança, interoperabilidade e capacidade de integração via APIs), aferíveis objetivamente na Prova de Conceito.

Decisão: ACOLHO o fundamento, para determinar a supressão das referências nominais a React, Mantine UI, Python e scraping como exigências da solução, nos itens 4.1.8.1.2.7 e 4.1.8.1.2.8 do TR e em todas as passagens correspondentes do Anexo II e do roteiro de testes, a equipe de planejamento irá substituí-las no Termo de Referência retificado por requisitos funcionais e de desempenho tecnologicamente neutros, objetivos, mensuráveis e verificáveis.

III.3. Dos serviços técnicos especializados sem item próprio de remuneração - itens 4.1.7.2 a 4.1.7.6 e 4.1.5.2 do TR (Primeira Impugnação, Capítulo 6.2)

Constatou-se que o Termo de Referência insere, no rol de requisitos da solução, obrigações que, tal como redigidas, assumem feição de serviços técnicos especializados de natureza continuada (acompanhamento técnico presencial de 6 horas mensais; auditoria retroativa de 5 exercícios para identificação de créditos de ISSQN de instituições financeiras; assistência operacional; acompanhamento normativo; suporte à transição da Reforma Tributária), ao passo que a Planilha de Preços contempla apenas quatro itens (implantação, treinamento, licenciamento e suporte operacional). Na redação original, tais cláusulas comprometem o critério de medição e pagamento e a comparabilidade das propostas (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021), bem como a estimativa de quantidades (art. 18, § 1º, IV), e suscitam risco de atribuição a particular de atividades reservadas a agentes públicos. A Administração deve, ainda, reavaliar a exigência de presença física mensal em solução integralmente em nuvem, mantendo-a apenas se demonstrada sua essencialidade, e assegurar que as atividades contratadas tenham natureza de apoio técnico instrumental, preservando-se as competências privativas dos Auditores Fiscais (arts. 7º e 142 do CTN), a quem caberá, com exclusividade, a constituição do crédito tributário.

Decisão: ACOLHO PARCIALMENTE o fundamento, para determinar que a área técnica adote, mediante juízo de conveniência devidamente motivado, uma das seguintes providências: (i) a requalificação dos referidos itens, explicitando-se que os cruzamentos, a identificação de

inconsistências e a apuração retroativa constituem funcionalidades da própria solução tecnológica, e que as prestações da contratada se limitam a capacitação e suporte técnico instrumental ao seu uso, com reserva expressa das competências privativas dos Auditores Fiscais (arts. 7º e 142 do CTN), vedação de qualquer remuneração vinculada a êxito ou resultado de recuperação de créditos e exigências de credenciamento e termo de confidencialidade (art. 198 do CTN e LC nº 105/2001); (ii) a segregação dos serviços em itens próprios da Planilha de Preços, com estimativa de quantidades, critérios de medição e pagamento e exigências de qualificação e sigilo compatíveis; ou (iii) a supressão dos serviços do objeto, com remessa a planejamento próprio. Em qualquer das hipóteses, deverá ser reavaliada, com justificativa expressa, a exigência de presença física obrigatória mensal.

III.4. Do regime da Prova de Conceito (Primeira Impugnação, Capítulos 6.3, 6.5 e 7; Segunda Impugnação, item 4)

Assiste razão aos impugnantes quanto à necessidade de consolidação do regime da Prova de Conceito. Verificou-se: (a) erro material na fundamentação legal do Anexo II, que invoca o "art. 41, § 3º" da Lei nº 14.133/2021, dispositivo inexistente, quando o fundamento correto é o art. 17, § 3º, que autoriza a prova de conceito em relação ao licitante provisoriamente vencedor, na fase de julgamento, não se tratando, por conseguinte, de documento de habilitação; (b) coexistência de disciplinas parcialmente divergentes entre o item 13 do TR, o Anexo II e o roteiro de testes funcionais, este último com blocos duplicados e inconsistências de editoração; (c) ausência de fixação de prazo de convocação e preparação para a sessão de demonstração; e (d) necessidade de vinculação estrita entre o roteiro de avaliação e os requisitos numerados do Termo de Referência, em atenção ao julgamento objetivo (art. 5º) e à jurisprudência do TCU, que exige critérios objetivos, roteiro prévio e correspondência com o termo de referência.

Decisão: ACOLHO o fundamento, para determinar a reformulação do regime da Prova de Conceito mediante: (i) unificação da disciplina em documento único, numerado e formalmente integrante do Edital; (ii) publicação de roteiro de avaliação vinculado, item a item, aos requisitos numerados do TR, com eliminação de duplicidades e correção das inconsistências de editoração; (iii) fixação de prazo mínimo de convocação e preparação não inferior a 5 (cinco) dias úteis; (iv) correção da fundamentação legal para o art. 17, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, com a supressão da qualificação da PoC como requisito de habilitação; e (v) supressão ou incorporação formal, com critérios verificáveis, das exigências sem lastro no TR.

III.5. Da contradição do item 1.3 do Edital quanto à natureza e prorrogabilidade do objeto (Primeira Impugnação, Capítulo 8)

O item 1.3 do Edital, ao vincular o prazo de execução "às datas do evento" e vedar a prorrogação, contém erro material evidente, incompatível com o objeto descrito no item 1, com o item 15.4 do próprio Edital (vigência de 12 meses, renovável), com os itens 2.2 e 2.3 do TR e com o item 13.3.4 do ETP, que qualificam o serviço como continuado e prorrogável (arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021). A manutenção da cláusula induziria os licitantes a erro na formulação das propostas, em prejuízo da competitividade.

Decisão: ACOLHO o fundamento, para determinar a retificação do item 1.3 do Edital, esclarecendo-se, em definitivo, tratar-se de serviço de natureza continuada, com vigência e prorrogabilidade na forma do item 15.4 do Edital, dos itens 2.2 e 2.3 do TR e do art. 107 da Lei nº 14.133/2021.

III.6. Da numeração do Termo de Referência (Primeira Impugnação, Capítulo 6.4)

A revisão do instrumento convocatório determinada nos capítulos anteriores contemplará a renumeração integral e sequencial do item 4 do TR, com a eliminação de numerações duplicadas, a correta classificação dos requisitos funcionais e não funcionais e a delimitação inequívoca do alcance da cláusula eliminatória, em atenção ao art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021. **Decisão: ACOLHO o fundamento.**

III.7. Dos demais pedidos

Ficam rejeitados os pedidos e fundamentos não expressamente acolhidos nos capítulos anteriores, em especial qualquer pretensão de anulação ou cancelamento do certame, uma vez que: (i) a necessidade pública da contratação permanece íntegra e devidamente motivada, inclusive pela urgência dos marcos da Reforma Tributária (EC nº 132/2023); (ii) os vícios identificados são todos de natureza sanável, passíveis de correção na fase preparatória, antes da abertura da sessão pública, em prestígio aos princípios do aproveitamento dos atos e da eficiência administrativa; e (iii) a correção tempestiva do instrumento convocatório é precisamente o desiderato do instituto da impugnação (art. 164 da Lei nº 14.133/2021), que ora se cumpre.

IV. DISPOSITIVO

Ante o exposto, DECIDO:

a) CONHECER de ambas as impugnações, por tempestivas e apresentadas por partes legítimas;

b) No mérito, JULGÁ-LAS PARCIALMENTE PROCEDENTES, nos termos e limites dos capítulos III.1 a III.6 desta decisão;

c) DETERMINAR à área técnica demandante e à equipe de planejamento da contratação a retificação do Edital e de seus Anexos e a complementação do Estudo Técnico Preliminar, na forma desta decisão;

d) SUSPENDER a sessão pública designada para 18/08/2026, nos termos do item 20.7.1 do Edital, dado que as alterações determinadas afetam a formulação das propostas;

e) DETERMINAR, após a retificação, a REPUBLICAÇÃO do Edital pela mesma forma de divulgação inicial, com a REABERTURA do prazo originalmente estabelecido, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, e a divulgação de nova data para a realização do certame (item 20.4 do Edital), ficando desde logo esclarecido que a presente decisão NÃO implica anulação, cancelamento ou revogação do processo licitatório, cujos atos preparatórios ficam integralmente aproveitados no que não conflitem com as correções determinadas;

f) DAR CIÊNCIA desta decisão aos impugnantes e a todos os interessados, mediante publicação no sistema eletrônico (www.portaldecompraspublicas.com.br), no sítio oficial do Município e nos demais meios previstos no Edital, com juntada aos autos do Processo Administrativo nº 171/2026.

Alfenas/MG, 14 de agosto de 2026.

Tanilda das Graças Araujo – Secretaria Municipal de Fazenda