



S&C SOLUÇÕES
E CONSULTORIA EMPRESARIAL

ILUSTRÍSSIMO PREGOEIRO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTANA DE PARNAÍBA

A empresa **S&C SOLUÇÕES E CONSULTORIA EMPRESARIAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 50.689.600/0001-87, com sede em Abreu e Lima/PE, pelas razões de fato e de direito a seguir, vem, por intermédio de seu representante legal, apresentar a sua

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Em face ao critério de Menor Preço Global adotado para a contratação da solução única e integrada de Tecnologia da Informação (Processo nº 036/2025), a presente Impugnação é apresentada com fulcro no Art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021.

O objetivo é demonstrar que o agrupamento de serviços de naturezas distintas – especificamente os Serviços de Implantação, Desenvolvimento e Suporte (Itens A e B) com o Provisionamento e gerenciamento de contas de e-mail em nuvem/Licenças (Item C) – viola o dever legal de parcelamento obrigatório e restringe indevidamente a competitividade do certame.

Tal manutenção do Lote Único, com a adoção do Preço Global, contraria o entendimento consolidado na Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União (TCU), cujo objetivo é propiciar a ampla participação de licitantes e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, em conformidade com os princípios da competitividade e da economicidade da Lei nº 14.133/2021 (NLLC).

Portanto, a presente medida visa solicitar a retificação do Edital para o desmembramento do objeto em, no mínimo, dois lotes, dada a divisibilidade técnica e econômica do fornecimento de licenças (Item C) em relação aos serviços especializados de desenvolvimento e suporte (Itens A e B)

I. DO CABIMENTO E DO FUNDAMENTO JURÍDICO

A manutenção do critério de **Menor Preço Global** para a contratação da **solução única e integrada** de Tecnologia da Informação, viola o dever legal de parcelamento, especialmente



no que tange ao Item C – Provisionamento e gerenciamento de contas de e-mail corporativo em nuvem.

A Lei nº 14.133/2021, determina que as licitações devem ser realizadas de forma a **propiciar a ampla participação de licitantes** e buscar a maior economicidade, sendo o parcelamento obrigatório quando técnica e economicamente viável, conforme estabelecem:

- **Art. 11, inciso II** – que impõe à Administração o dever de buscar a proposta mais vantajosa;
- **Art. 37, inciso II** – que assegura que o projeto básico deve permitir a execução integral sem restringir a competitividade;

O entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) é taxativo e consolidado na **Súmula nº 247**, a qual estabelece:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, **desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

A obrigatoriedade da adjudicação por item visa a **ampliação da competitividade do certame e a obtenção de menores preços**.

II. DA DIVISIBILIDADE TÉCNICA E DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

O objeto da licitação (Processo nº 036/2025) agrupa serviços de natureza distinta, a saber:

- A) Serviços de Implantação, Desenvolvimento e Treinamento (Customizado);
- B) Serviços de Suporte, Manutenção e Customizações (Contínuo e Especializado);
- C) Serviços por Demanda – E-mails (Fornecimento de SaaS/Licenças).

O Item C, que trata do **Provisionamento e gerenciamento de contas de e-mail corporativo em nuvem**, com armazenamento médio de 30 GB por conta, caracteriza-se como um **serviço padronizado (SaaS)**, cujo fornecimento é amplamente disponível no mercado por empresas especializadas em licenciamento ou revenda de volume (*resellers*).

1. Viabilidade Técnica do Parcelamento:



- O fornecimento de licenças (Item C) é **tecnicamente divisível e autônomo** dos serviços de desenvolvimento (Item A) e do suporte técnico especializado ao *website* e AVA (Item B).
- Se o desenvolvimento e o suporte (A+B) são customizados e exigem alta especialização em TI (o foco do objeto), o fornecimento das licenças de e-mail (C) é um bem/serviço que pode ser adquirido de um fornecedor distinto, sem comprometer a integridade do sistema, desde que as especificações técnicas (como o armazenamento médio de 30 GB) sejam respeitadas.
- A Administração pode manter o fornecedor do Lote 1 (A+B) como o responsável pela **integração e suporte técnico** (Item B) do sistema de e-mail, enquanto o Lote 2 (C) fornece a licença/acesso à infraestrutura, mitigando o risco de falha do sistema.
- Conforme o TCU que diz ser um risco o “**não parcelamento de solução de natureza divisível**”, levando à diminuição da competição na licitação, com consequente perda de oportunidade de reduzir os valores a serem desembolsados pela Administração ou contratação com sobrepreço e superfaturamento decorrente”.
- Acórdão 791/2024-TCU-Plenário:

“c) dar ciência ao [omissis], com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 90001/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

(...)

c.2) ausência de justificativas adequadas no estudo técnico preliminar da contratação quanto à inviabilidade técnica ou econômica do não parcelamento do objeto, contrariando a Súmula TCU 247 e os arts. 18, § 1º, inciso VIII, e 47, inciso II, da Lei 14.133/2021.”

2. Restrição Indevida à Competitividade:

- O agrupamento desses itens afasta do certame tanto os **fabricantes/fornecedores especializados em larga escala de licenças** (Item C) quanto as empresas de desenvolvimento (A+B) que não possuem em seu escopo principal a revenda de SaaS/licenças.
- No Acórdão nº 1913/2013-TCU-Plenário, o TCU considerou procedente a representação e determinou a anulação do pregão eletrônico do Banco do Brasil porque a licitação por lote único afastou fabricantes, em evidente prejuízo à competitividade.



- A manutenção do Lote Único (Preço Global) obriga empresas de desenvolvimento a incluir em seu preço uma margem de revenda para o Item C, resultando em um **custo final maior para a Administração** do que se o serviço fosse licitado separadamente, em violação ao princípio da economicidade.

- Acórdão 2529/2021-TCU-Plenário:

“Incumbe ao gestor **demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame**, bem como promove ganhos para a Administração Pública. O postulado que veda a restrição da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, **caput**, da Constituição Federal) e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, in fine, da Lei 8.666/1993).”

III. O AGRUPAMENTO INDEVIDO DE LICENÇAS E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS E A MITIGAÇÃO DO RISCO TÉCNICO

O Pregão Eletrônico nº 005/2025, ao adotar o critério de **Menor Preço Global** para a contratação da solução integrada de Tecnologia da Informação, em especial ao agrupar os **Serviços de Implantação, Desenvolvimento e Suporte (Itens A e B)** com o **Fornecimento de SaaS/Licenças (Item C)**, contraria o **dever legal de parcelamento obrigatório**.

A Lei nº 14.133/2021, determina que a licitação deve buscar a **ampla participação de licitantes** e a **obtenção da proposta mais vantajosa**, baseada nos princípios da **competitividade** e da **economicidade**.

O **Acórdão nº 3009/2015-Plenário (TCU)** reforça que:

“A existência de empresa no mercado capaz de prestar todos os serviços licitados não justifica a ausência de parcelamento do objeto, quando viável. **O parcelamento é a regra**, excepcionada apenas quando, justificadamente, prejudicial ao interesse público.”

Ainda, o **Acórdão 1845/2018-TCU-Plenário**, estabelece de forma inequívoca que:

“(…)Súmula nº 247 do TCU, a **obrigatoriedade do parcelamento respeitaria os limites de ordem técnica e econômica**, salientando que o fundamento para o aludido parcelamento consistiria na ampliação das vantagens para a Administração Pública, de sorte que **não se exigiria** o parcelamento do objeto, **quando tecnicamente inviável ou não recomendável ou, mesmo, quando resulte em aumento dos custos**.”



Assim, o simples argumento de que haveria risco de “fragmentação da responsabilidade” é **insuficiente**. O TCU entende que tais alegações configuram **mera cogitação de fato**, não amparada por prova concreta, podendo ser solucionadas com **mecanismos contratuais de integração e gestão centralizada**.

O **parcelamento do objeto é a regra geral** no ordenamento jurídico licitatório brasileiro. Conforme a Lei 14.133/2021, a decisão de não parcelar um objeto divisível exige uma **justificativa fundamentada** nos autos do processo, invertendo o ônus da prova para a Administração.

O **Art. 18, § 1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021** exige que os Estudos Técnicos Preliminares (ETP) contenham as **"justificativas para o parcelamento ou não da contratação"**.

No caso em análise, a manutenção do Lote Único, agrupando o fornecimento padronizado de licenças (Item C) com serviços de alta especialização e customização (Itens A e B), baseia-se unicamente na alegação de risco de **"fragmentação da responsabilidade e nos custos de gestão"**. Está justificativa não cumpre o requisito de fundamentação legal, pois a indivisibilidade técnica ou econômica não foi concretamente demonstrada pela Administração.

O entendimento consolidado na **Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União (TCU)** estabelece que o único óbice legal para o parcelamento é a comprovação de **"prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala"**.

A alegação de que fornecedores distintos aumentam a probabilidade de atrasos é tratada pelo TCU como **"mera cogitação de fato" ou "especulação"**, a qual pode ser eficientemente coibida por multa contratual e gestão centralizada.

Para refutar a alegada indivisibilidade e garantir que não haja prejuízo ao complexo, propõe-se **o desmembramento do objeto em dois lotes**, com a adoção de uma estrutura contratual de gestão integrada:

1. **Lote 1: Serviços** de Implantação, Desenvolvimento e Suporte (Itens A e B).
2. **Lote 2: Fornecimento** de Licenças/E-mails (Item C).

A chave para mitigar o risco reside na **Centralização da Responsabilidade Técnica e Operacional**. O vencedor do Lote 1, que já é o responsável pelo Suporte técnico especializado contemplando e-mails, deve ser contratualmente designado como **Ponto Focal Técnico único e Gestor da Solução Integrada** perante a Câmara Municipal.

Reforçando que a divisão é a opção, além de vantajosa, líquida e certa temos o Acórdão 5260/2011-TCU-Primeira Câmara, que firmou entendimento segundo o qual:

“É cabível a divisão do objeto a ser licitado em grupos compostos por itens de mesma natureza.” (Grifos Nossos)



Esta gestão centralizada garante que a Câmara se reporte unicamente ao vencedor do Lote 1 em caso de falhas ou necessidade de integração, mesmo para as contas de e-mail (Lote 2), pois o fornecedor do Lote 1 deverá tratar e resolver o problema diretamente com o fornecedor do Lote 2. Desta forma, a Câmara mantém a responsabilidade ligada a uma única empresa para fins de cobrança e desempenho.

O desmembramento proposto:

- **Aumenta a Competitividade:** Evita o afastamento de fabricantes, fornecedores especializados em larga escala de licenças, e empresas de desenvolvimento de *software* que não atuam como revendedores.
- **Garante a Economicidade:** Impede que empresas de desenvolvimento incluam em seu preço uma margem de revenda onerosa para o Item C, resultando em um custo final menor e garantindo a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Portanto, a manutenção do Lote Único, sem a devida justificação fundamentada conforme o **Art. 18, § 1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021**, e ignorando a possibilidade de mitigação do risco técnico pela gestão contratual, afronta o dever de parcelamento, devendo o Edital ser retificado.

Essa modelagem assegura a **unidade técnica**, a **responsabilidade centralizada** e a **ampliação da competitividade**, sem prejuízo à eficiência administrativa.

IV. FUNDAMENTAÇÃO COMPLEMENTAR

Em conformidade com os **Acórdãos TCU nº 213/2021-Plenário, nº 1834/2022-Plenário e nº 1478/2023-Plenário**, a não observância do dever de parcelamento e a ausência de justificativa formal nos ETPs caracterizam **violação aos princípios da legalidade, eficiência e vantajosidade**.

Tais decisões destacam que o **parcelamento é regra e não exceção**, e que a Administração deve **comprovar a inviabilidade técnica ou econômica de subdivisão**. A ausência dessa motivação torna o edital **viciado de nulidade relativa**, sujeita à anulação de ofício pelo próprio órgão licitante.

Diante disso, a correção ora pleiteada não apenas **preserva a legalidade do certame**, mas também **garante maior competitividade, transparência e economicidade**, alinhando o procedimento aos ditames da **Lei 14.133/21** e da jurisprudência consolidada do **Tribunal de Contas da União**.



V. PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

1. **O acolhimento da presente impugnação**, com base no art. 164 da Lei nº 14.133/21;
2. **A retificação do Edital**, com o **desmembramento do objeto** em, no mínimo, **dois lotes distintos**, sendo:
 - **Lote 1 (Serviços)**: Itens A e B – Desenvolvimento, Implantação, Treinamento, Suporte e Manutenção Contínua de Website/AVA/E-mails;
 - **Lote 2 (Fornecimento)**: Item C – Provisionamento e Gerenciamento de Contas de E-mail Corporativo em Nuvem (Licenças/SaaS);
3. **A inclusão, na Minuta de Contrato (Anexo VI)**, de cláusula prevendo que o vencedor do **Lote 1** será o responsável pela **gestão técnica e integração operacional** com o vencedor do **Lote 2**, assegurando a centralização das comunicações e responsabilidades;
4. **A concessão de efeito suspensivo** até que sejam realizadas as adequações solicitadas e republicado o edital com as devidas correções.

Termos em que,
Pede e espera deferimento.

Abreu e Lima (PE), 21 de outubro de 2025.

S&C Soluções e Consultoria Empresarial
CNPJ nº 50.689.600/0001-87