

RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

EDITAL: Nº 001/2026

PREGÃO ELETRÔNICO: Nº 001/2026

PROCESSO: Nº 001/2026

OBJETO: Contratação de empresa especializada para a locação de sistema integrado de gestão pública (ERP - Enterprise Resource Planning), em ambiente 100% web e em nuvem (cloud computing), destinado ao atendimento das necessidades administrativas, operacionais, gerenciais e legais do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Sudeste de Minas Gerais - CISDESTE

IMPUGNANTE: PLANEJAR CONSULTORES ASSOCIADOS LTDA.

1 – Dos Fatos

Trata-se de impugnação apresentada por empresa interessada em participar do certame regido pelo Edital nº 001/2026, cujo objeto consiste na contratação de solução integrada de sistema de gestão pública (ERP), em ambiente 100% web, contemplando módulos administrativos, operacionais e aqueles destinados ao atendimento das exigências do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – SIAFIC, nos termos do Decreto nº 10.540, de 5 de novembro de 2020.

A Requerente sustenta, em síntese, que o edital deveria promover o fracionamento do objeto, separando-o entre: (i) módulos destinados ao atendimento do SIAFIC, conforme o Decreto nº 10.540/2020, e (ii) módulos de administração geral, sob o argumento de que a contratação integrada não promoveria benefícios ao órgão contratante, restringiria a competitividade e configuraria direcionamento do certame a um único fornecedor.

Alega que o art. 47 da Lei nº 14.133/2021 imporia o parcelamento como regra, defendendo que a divisão em sistemas distintos ampliaria a competitividade e permitiria maior participação de empresas especializadas.

Diante disso, requer a revisão do instrumento convocatório para que o objeto seja fracionado em soluções autônomas, com contratação segregada dos módulos relacionados ao SIAFIC e dos módulos administrativos gerais.

2 – Da Análise e fundamentação

A controvérsia instaurada gravita em torno da correta interpretação do art. 47 da Lei nº 14.133/2021 e da alegação de que o parcelamento do objeto seria medida obrigatória, independentemente das características técnicas da solução pretendida.

Todavia, a leitura sistemática do referido dispositivo evidencia que o parcelamento constitui diretriz condicionada à viabilidade técnica e à preservação da vantagem econômica para a Administração, não se tratando de imposição automática ou dissociada das peculiaridades do objeto.

No presente caso, a modelagem adotada decorre de planejamento formalmente estruturado, consubstanciado no Estudo Técnico Preliminar – ETP, elaborado nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021. O referido instrumento evidenciou o problema a ser resolvido e a solução tecnicamente mais adequada sob os aspectos operacional, tecnológico e econômico.

Conforme demonstrado no ETP — especialmente nos itens relativos à descrição da necessidade, levantamento de mercado, análise de alternativas e justificativa da solução — o Consórcio atualmente opera com múltiplos sistemas não integrados, situação que gera retrabalho, inconsistência de dados, dificuldade de consolidação informacional, aumento do risco de falhas administrativas e limitação à automação de processos.

A necessidade identificada não se limita à mera substituição de softwares, mas à superação de um cenário de fragmentação tecnológica que compromete a governança administrativa.

Nesse contexto, o ETP analisou alternativas possíveis, inclusive soluções segmentadas por módulos ou por fornecedores distintos, avaliando impactos técnicos, operacionais, financeiros e estratégicos. A conclusão técnica foi pela superioridade da solução integrada sob a perspectiva de governança sistêmica, integridade informacional, eficiência administrativa e custo global de propriedade.

Importa registrar que a justificativa de parcelamento constante do ETP refere-se à divisão interna dos itens da contratação (licenciamento mensal, serviços de implantação e horas técnicas), e não à fragmentação da arquitetura tecnológica em múltiplos contratos independentes, como pretende a impugnante.

2.1 – Da Natureza Sistêmica do Objeto e da Inviabilidade Técnica de Fracionamento

A contratação pretendida possui natureza eminentemente sistêmica, consistindo em solução integrada de ERP estruturada sob arquitetura unificada e base de dados única. Não se trata de conjunto de funcionalidades autônomas suscetíveis de segregação contratual sem comprometimento da coerência estrutural da solução.

O modelo estabelecido pelo Decreto nº 10.540/2020 pressupõe sistema único, mantido pelo ente público, com base de dados centralizada, íntegra e compartilhada. A lógica normativa não se satisfaz com mera integração formal entre softwares distintos, exigindo estrutura informacional unificada, apta a assegurar consistência, rastreabilidade e unicidade dos registros administrativos com repercussão orçamentária, financeira e patrimonial.

Inclusive os módulos apontados pela impugnante como supostamente “sem relação” — segurança e medicina do trabalho, treinamento e desenvolvimento, portal de serviços e autoatendimento, processo digital e aplicativo mobile — operam sobre os mesmos cadastros estruturantes que sustentam os módulos financeiros, contábeis e de pessoal. Tais componentes utilizam vínculos funcionais, estrutura organizacional, registros remuneratórios, históricos de afastamento e centros de custo, todos integrantes da mesma base lógica do sistema.

Esses módulos não constituem estruturas paralelas, mas extensões operacionais da mesma base informacional. Sua contratação isolada implicaria coexistência de múltiplos bancos de dados autônomos, com necessidade permanente de replicação ou sincronização externa de dados, elevando riscos de inconsistência cadastral, divergência de versões, falhas de atualização simultânea e perda de integridade histórica dos registros.

Sob a perspectiva da governança de tecnologia da informação, a arquitetura integrada assegura padronização de regras, controle centralizado de acessos, rastreabilidade integral e responsabilização contratual concentrada. A fragmentação, ao contrário, ampliaria a complexidade técnica, elevaria o custo indireto de fiscalização e criaria zonas de conflito de responsabilidade entre fornecedores.

Nos termos do art. 47 da Lei nº 14.133/2021, o parcelamento não pode ser imposto quando comprometer a funcionalidade sistêmica, a eficiência administrativa ou a integridade técnica da solução. No caso concreto, o fracionamento pretendido implicaria ruptura arquitetural incompatível com a lógica de sistema integrado, introduzindo riscos operacionais que superam qualquer benefício hipotético de ampliação formal da disputa.

2.2 – Da análise econômica

Sob a ótica econômica, o ETP analisou o custo total de propriedade (Total Cost of Ownership – TCO) das alternativas reconhecidas como tecnicamente viáveis, inclusive o modelo baseado em sistemas independentes, cuja lógica se aproxima do fracionamento defendido pela impugnante.

A metodologia aplicada consistiu na projeção dos custos diretos ao longo do ciclo de vida estimado da solução, fixado em 15 (quinze) anos, considerando tratar-se de sistema estruturante com impacto contínuo nas atividades administrativas do Consórcio. Foram considerados custos de licenciamento ou assinatura, implantação, migração de dados, suporte técnico, manutenção e horas técnicas sob demanda.

Além dos custos diretos mensuráveis, o ETP realizou mapeamento qualitativo dos custos indiretos associados a cada alternativa, especialmente aqueles decorrentes de retrabalho, integrações manuais, fragmentação de suporte, inconsistências informacionais e riscos operacionais. Embora tais custos indiretos não tenham sido monetizados de forma exata, reconheceu-se que impactam de maneira mais significativa o modelo baseado em sistemas independentes.

A análise comparativa demonstrou que a alternativa integrada apresenta menor custo total projetado ao longo do ciclo de vida considerado, além de maior previsibilidade orçamentária e redução estrutural de custos indiretos associados à fragmentação sistêmica.

Verificou-se, portanto, que a solução integrada não apenas atende às exigências técnicas e normativas analisadas nos tópicos anteriores, mas também se revela economicamente mais vantajosa sob a perspectiva global da contratação, considerada em horizonte de longo prazo.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a aferição da proposta mais vantajosa deve observar o ciclo de vida do objeto e a sustentabilidade da solução adotada. Assim, sob o prisma econômico, restou evidenciado que a fragmentação pretendida não conduz à otimização de recursos públicos, mas à manutenção de estrutura potencialmente mais onerosa e menos eficiente ao longo do tempo.

2.3 – Da Competitividade e da Inexistência de Direcionamento

A alegação de que a modelagem adotada restringiria a competitividade ou direcionaria o certame a fornecedor específico não encontra respaldo fático ou jurídico nos autos.

Durante a fase de planejamento, o CISDESTE adotou postura ativa de abertura ao mercado, promovendo consulta pública com o objetivo de identificar possíveis fornecedores de solução integrada de software de gestão pública (ERP), colher contribuições técnicas e aperfeiçoar as especificações do objeto.

Em decorrência dessa consulta, foram recebidos três contatos formais, sendo dois acompanhados de contribuições técnicas efetivas. Parte das sugestões apresentadas foi acolhida, especialmente aquelas que não comprometiam a integridade da modelagem integrada do objeto, mas que contribuíam para ampliar a competitividade do certame. Tal conduta demonstra boa-fé administrativa, transparência e ausência de direcionamento prévio.

Paralelamente, na elaboração do orçamento estimativo referente ao ERP, foram utilizados preços praticados por 12 (doze) empresas distintas em outros certames públicos, evidenciando que o mercado nacional dispõe de pluralidade de fornecedores aptos à prestação de soluções integradas de gestão pública.

A utilização de preços provenientes de múltiplos fornecedores que já contrataram com a Administração Pública constitui elemento objetivo de demonstração de que o objeto não se restringe a agente econômico específico, tampouco representa solução singular ou exclusiva.

Adicionalmente, com o propósito deliberado de ampliar a competitividade, o edital adotou critério de verificação funcional baseado no atendimento mínimo de 85% dos requisitos por módulo, afastando a exigência de conformidade integral. Essa flexibilização técnica foi estruturada justamente para evitar afunilamento da disputa e permitir a participação de soluções com pequenas variações não essenciais.

A impugnante limita-se a afirmar, de forma abstrata, que a divisão em módulos ampliaria a competição, sem apresentar estudo técnico comparativo, dados mercadológicos ou demonstração concreta de que o modelo integrado inviabiliza a participação de número relevante de fornecedores.

Diante do conjunto probatório constante nos autos — consulta pública, acolhimento parcial de sugestões, pesquisa de mercado e orçamento estimado com base em 12 empresas atuantes no setor — não se identifica qualquer restrição indevida à competitividade ou direcionamento do certame.

3 – DA DECISÃO

Diante do exposto, CONHEÇO da impugnação apresentada por PLANEJAR CONSULTORES ASSOCIADOS LTDA., por tempestiva, e, no mérito, NEGO-LHE PROVIMENTO, mantendo-se integralmente o Edital nº 001/2026 – Pregão Eletrônico nº 001/2026 – Processo nº 001/2026, pelos seguintes fundamentos essenciais:

1. O parcelamento previsto no art. 47 da Lei nº 14.133/2021 não é regra absoluta, estando condicionado à viabilidade técnica e à vantajosidade econômica para a Administração.
2. O objeto licitado possui natureza sistêmica (ERP em nuvem, 100% web), com arquitetura unificada e base de dados única, sendo tecnicamente desaconselhável sua fragmentação em contratações autônomas, por elevar riscos de inconsistência cadastral, falhas de integração e conflitos de responsabilização entre fornecedores, além de comprometer requisitos de governança e integridade informacional.
3. O ETP (art. 18 da Lei nº 14.133/2021) fundamentou a escolha da solução integrada, com análise de alternativas e conclusão pela maior eficiência administrativa e menor custo total de propriedade ao longo do ciclo de vida.
4. Não se verificou restrição indevida à competitividade ou direcionamento, diante das evidências de planejamento, consulta ao mercado, pesquisa de preços com múltiplos fornecedores e critérios de avaliação funcional que mitigam barreiras indevidas.

Assim, permanece inalterado o instrumento convocatório, por estar regular e adequado às necessidades do CISDESTE e às normas aplicáveis.

Juiz de Fora, 02 de março de 2026

Daniel Vieira do Carmo
Agente de Contratação



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 7664-A527-5153-4528

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



DANIEL VIEIRA DO CARMO (CPF 039.XXX.XXX-23) em 02/03/2026 17:19:08 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://cisdeste.1doc.com.br/verificacao/7664-A527-5153-4528>