

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) AGENTE DE CONTRATAÇÃO DO MUNICÍPIO DE VARGEM BONITA – SC

PREGÃO ELETRÔNICO N° 041/2026
PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 095/2026

R2 IMAGENS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº **20.926.905/0001-02**, com sede na **Av. Sete de Setembro, 140, 1º Andar, Sala 01, Centro, Timbó/SC, CEP 89090-001**, endereço eletrônico: **r2@r2imagens.com**, por seu representante legal abaixo assinado, com fulcro no artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, vem, tempestivamente, apresentar:

IMPUGNAÇÃO AO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, AO TERMO DE REFERÊNCIA E AO EDITAL

pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Objeto da Impugnação

A presente impugnação tem por objeto o **Pregão Eletrônico nº 041/2026**, promovido pelo Município de **Vargem Bonita/SC**, especificamente quanto ao **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, ao **Termo de Referência (TR)** e ao **Edital**, que estruturaram a contratação integrada para Aerolevantamento, atualização cadastral, imageamento 360°, SIG, Planta Genérica de Valores, Plano Diretor e demais serviços correlatos, e demais soluções de gestão territorial.

A Impugnante **não questiona a necessidade da contratação**, tampouco a relevância dos produtos e serviços pretendidos pela Administração.

O objeto desta impugnação restringe-se à **fundamentação técnica utilizada para definir a modelagem da contratação**, especialmente quanto à opção pela contratação integrada em lote único e à justificativa apresentada para afastar o parcelamento do objeto.

Questão Central

A presente impugnação sustenta que o Estudo Técnico Preliminar **identificou corretamente a necessidade administrativa**, porém **não apresentou**

fundamentação técnica suficiente para demonstrar que a contratação integrada em lote único constitui a única ou a mais vantajosa solução disponível, conforme exige a Lei nº 14.133/2021.

Embora o ETP afirme que a integração das etapas pressupõe contratação em lote único, não demonstra tecnicamente por que a integração não poderia ocorrer entre empresas distintas mediante especificações técnicas, interoperabilidade e adequada fiscalização contratual.

Em síntese:

O Estudo Técnico Preliminar demonstrou que as etapas do projeto são sequenciais e tecnicamente dependentes entre si, mas não demonstrou que essa dependência imponha, necessariamente, sua execução por um único contratado.

SÍNTESE DOS ACHADOS DA AUDITORIA TÉCNICA		
ACHADO	TEMA CENTRAL	CONCLUSÃO
 3.1.	Da insuficiência do levantamento de mercado	O levantamento de mercado identificou alternativas de contratação, porém não apresentou critérios objetivos de comparação nem justificou tecnicamente a escolha da solução adotada.
 3.2.	Da ausência de demonstração da superioridade da contratação integrada em lote único	A superioridade da contratação integrada em lote único foi afirmada, mas não demonstrada mediante análise técnica, econômica ou operacional comparativa.
 3.3.	Da insuficiência da justificativa para a não adoção do parcelamento do objeto	A justificativa para o não parcelamento baseou-se em argumentos genéricos de integração dos serviços, sem demonstrar a indispensabilidade da contratação em lote único.
 3.4.	Da autonomia técnica do aerolevanteamento e dos dados geoespaciais	O aerolevanteamento e a produção dos dados geoespaciais constituem etapa técnica autônoma , cujos produtos podem servir de base às fases subsequentes, evidenciando que a sequência operacional não implica, por si só, unidade contratual obrigatória .
 3.5.	Da restrição à competitividade decorrente da exigência de empresa Categoria "A" em contratação integrada	A exigência de empresa Categoria "A" do Ministério da Defesa, embora pertinente para o aerolevanteamento, foi estendida indiretamente a todo o objeto, restringindo indevidamente a participação de empresas especializadas nas demais atividades, sem demonstração técnica de que essa restrição seja indispensável ao interesse público.

Conclusão Técnica

A auditoria técnica conclui que o Estudo Técnico Preliminar não demonstrou, de forma objetiva e suficientemente motivada, a superioridade da contratação integrada em lote único em relação às alternativas de parcelamento tecnicamente possíveis.

Embora o projeto possua etapas sucessivas e tecnicamente relacionadas, o ETP não demonstrou tecnicamente:

- a inviabilidade técnica da contratação parcelada;
- a impossibilidade de integração entre produtos executados por empresas distintas;

- a insuficiência de mecanismos de interoperabilidade, padronização técnica e fiscalização contratual;
 - a indispensabilidade da concentração de todas as atividades em um único contratado.
-

Fundamentação Jurídica

A presente impugnação fundamenta-se, especialmente, nas disposições da **Lei Federal nº 14.133/2021**, que atribuem ao Estudo Técnico Preliminar a responsabilidade de:

- avaliar as soluções disponíveis no mercado;
- justificar tecnicamente a alternativa escolhida;
- fundamentar a decisão quanto ao parcelamento ou não do objeto;
- assegurar o planejamento adequado da contratação.

Sustenta-se que a motivação constante do ETP não atende plenamente ao grau de fundamentação exigido pela legislação para decisões que impactam diretamente a competitividade do certame.

Providências Requeridas

Ao final, requer-se:

- o conhecimento e o provimento da presente impugnação;
 - a reavaliação do Estudo Técnico Preliminar;
 - a reapreciação da justificativa para a contratação integrada e para o não parcelamento do objeto;
 - a adequação do Termo de Referência e do Edital, caso necessário;
 - a suspensão e republicação do certame, se as alterações impactarem a formulação das propostas;
 - a prolação de decisão administrativa devidamente motivada.
-

Consideração Final

A presente impugnação **não pretende impedir a contratação**, mas contribuir para seu aperfeiçoamento.

Busca assegurar que a modelagem escolhida pela Administração esteja amparada por fundamentação técnica suficiente, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com os princípios da motivação, da eficiência, da competitividade, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

I – DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO DA PRESENTE IMPUGNAÇÃO

Nos termos do item 10.1 do Edital, bem como do artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o edital de licitação até três dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública.

Considerando que a sessão pública encontra-se designada para o dia 03 de agosto de 2026, a presente impugnação é manifestamente tempestiva, devendo ser conhecida e regularmente processada pela Administração.

A presente manifestação dirige-se, primordialmente, às premissas adotadas no **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, que serviu de fundamento para a elaboração do Termo de Referência e, por consequência, do Edital. Entende a Impugnante que determinadas conclusões constantes do ETP não foram suficientemente demonstradas sob os aspectos técnico, econômico e concorrencial, repercutindo diretamente na modelagem da contratação e, especialmente, na opção pela contratação integrada de serviços que, em sua essência, apresentam autonomia técnica e potencial de parcelamento.

Por essa razão, passa a expor, de forma objetiva e fundamentada, os fatos e fundamentos jurídicos que justificam a revisão dos documentos que regem o presente certame.

II – DA IMPORTÂNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR COMO FUNDAMENTO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

A Lei Federal nº 14.133/2021 conferiu ao Estudo Técnico Preliminar (ETP) papel central no planejamento das contratações públicas, deixando de tratá-lo como mera formalidade administrativa para elevá-lo à condição de principal instrumento de fundamentação das decisões adotadas pela Administração.

É no Estudo Técnico Preliminar que devem ser identificadas as necessidades da Administração Pública, avaliadas as alternativas existentes no mercado, examinadas as soluções possíveis e demonstrada, de forma técnica e motivada, a opção que melhor atenda ao interesse público.

Não por outra razão, o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o ETP deve contemplar, entre outros aspectos, a descrição da necessidade da contratação, o levantamento de mercado, a análise das soluções existentes, a descrição da solução escolhida e a justificativa técnica acerca do parcelamento ou não do objeto.

Assim, o Estudo Técnico Preliminar não se destina apenas a descrever a solução que a Administração pretende contratar, mas sim a demonstrar, de forma objetiva, que essa solução foi escolhida após a efetiva análise das alternativas disponíveis, mediante critérios técnicos, operacionais e econômicos.

Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, segundo a qual o Estudo Técnico Preliminar constitui o instrumento

vocacionado a demonstrar a viabilidade técnica e econômica da solução escolhida e a adequação da contratação ao interesse público, devendo concentrar a motivação da modelagem adotada e dialogar de forma consistente com os demais documentos da fase preparatória.

Da mesma forma, quando a Administração opta por reunir em um único objeto serviços que, em tese, poderiam ser contratados separadamente, cabe ao ETP demonstrar, de maneira concreta e suficientemente motivada, as razões técnicas e econômicas que justificam a não adoção do parcelamento, especialmente quando essa opção possui potencial de influenciar diretamente a competitividade do certame.

Essa exigência decorre não apenas do dever de planejamento previsto na Lei nº 14.133/2021, mas também dos princípios da motivação, da eficiência, da competitividade, da economicidade, da isonomia e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Por essa razão, eventual insuficiência de fundamentação no Estudo Técnico Preliminar não permanece restrita ao próprio documento. Ao contrário, tende a repercutir sobre todo o procedimento licitatório, influenciando a elaboração do Termo de Referência, a definição do objeto, os requisitos técnicos exigidos dos licitantes e, por consequência, as regras estabelecidas no Edital.

É justamente sob essa perspectiva que a presente impugnação será desenvolvida. A Impugnante não questiona a necessidade da contratação, tampouco a importância da implantação de um Cadastro Técnico Multifinalitário no Município de Vargem Bonita/SC. O que se pretende demonstrar é que determinadas conclusões adotadas no Estudo Técnico Preliminar — especialmente aquelas relacionadas à escolha da solução integrada e à não adoção do parcelamento do objeto — carecem de fundamentação técnica suficiente para justificar as premissas que serviram de base para a modelagem da presente contratação.

Desse modo, passa-se à análise dos principais achados identificados na auditoria técnica realizada sobre o Estudo Técnico Preliminar, confrontando suas conclusões com os requisitos de planejamento estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021 e com a realidade técnica do mercado de geotecnologias.

III – DOS ACHADOS DA AUDITORIA TÉCNICA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, o Estudo Técnico Preliminar constitui o principal instrumento de planejamento da contratação pública, sendo responsável por fundamentar as decisões que posteriormente orientam a elaboração do Termo de Referência e do Edital.

Por essa razão, a presente Impugnante realizou auditoria técnica sobre o Estudo Técnico Preliminar que acompanha o Pregão Eletrônico nº 041/2026, confrontando seu conteúdo com os requisitos previstos na Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente aqueles relacionados ao planejamento da contratação, à motivação dos atos

administrativos, à competitividade, à eficiência e à busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A auditoria não tem por objetivo questionar a necessidade da contratação, tampouco a implantação do Cadastro Técnico Multifinalitário Georreferenciado pretendido pelo Município.

Seu propósito consiste em verificar se as conclusões adotadas no Estudo Técnico Preliminar encontram respaldo em fundamentação técnica suficiente para justificar a modelagem da contratação escolhida pela Administração.

Como resultado dessa análise, foram identificados cinco achados principais, todos diretamente relacionados às premissas que sustentaram a contratação integrada do objeto licitado.

Os achados serão apresentados de forma padronizada, observando a seguinte metodologia:

- **Constatação** – identificação objetiva da questão examinada;
- **Fundamentação apresentada pelo ETP** – síntese das justificativas constantes do Estudo Técnico Preliminar;
- **Análise técnica da Impugnante** – exame crítico das premissas adotadas, à luz da legislação e da realidade técnica do mercado;
- **Consequências para a modelagem da contratação** – avaliação dos impactos da fundamentação adotada sobre o Termo de Referência e o Edital;
- **Conclusão do achado** – síntese da inconsistência identificada e de sua relevância para o presente certame.

Os achados apurados são os seguintes:

3.1. Da insuficiência do levantamento de mercado

Examina-se se o levantamento de mercado realizado pelo Estudo Técnico Preliminar avaliou, de forma objetiva, fundamentada e comparativa, as alternativas disponíveis para atendimento da necessidade administrativa, bem como se a solução adotada foi devidamente justificada à luz dos princípios da eficiência, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa previstos na Lei nº 14.133/2021.

3.2. Da ausência de demonstração da superioridade da contratação integrada em lote único

Analisa-se se o Estudo Técnico Preliminar apresentou elementos técnicos, econômicos e operacionais suficientes para demonstrar que a contratação integrada constitui, efetivamente, a alternativa mais vantajosa para a Administração Pública.

3.3. Da insuficiência da justificativa para a não adoção do parcelamento do objeto

Verifica-se se a decisão administrativa de reunir, em um único objeto, serviços tecnicamente autônomos e de natureza distinta foi acompanhada de fundamentação concreta capaz de demonstrar a inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento.

3.4. Da autonomia técnica do aerolevante e dos dados geoespaciais

Examina-se a cadeia produtiva dos serviços objeto da presente licitação, demonstrando que o aerolevante e a produção dos dados geoespaciais constituem etapa técnica autônoma, capaz de ser contratada independentemente das atividades subsequentes de cadastro técnico, sistemas de informação geográfica e módulos de gestão territorial, sem prejuízo da integração dos produtos finais.

3.5. Da restrição à competitividade decorrente da exigência de empresa Categoria "A" em contratação integrada

Examina-se se a exigência de empresa cadastrada na Categoria "A" do Ministério da Defesa, quando associada à contratação integrada em lote único, foi acompanhada de fundamentação técnica suficiente para demonstrar sua indispensabilidade em relação a todas as etapas do objeto, bem como se a modelagem adotada observa os princípios da competitividade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa previstos na Lei nº 14.133/2021.

A partir desses achados, passa-se à análise individualizada de cada ponto, confrontando-se as conclusões do Estudo Técnico Preliminar com os elementos técnicos disponíveis, a legislação aplicável e os princípios que regem as contratações públicas.

3.1. DA INSUFICIÊNCIA DO LEVANTAMENTO DE MERCADO

3.1.1. Constatação

A auditoria técnica realizada pela Impugnante identificou que, embora o Estudo Técnico Preliminar registre a realização de levantamento das alternativas existentes no mercado, não apresenta fundamentação técnica suficiente para demonstrar que a solução integrada adotada pelo Município constitui, efetivamente, a alternativa mais vantajosa para a Administração.

Constata-se que o documento descreve diversas possibilidades de atendimento da necessidade administrativa, porém deixa de apresentar critérios objetivos que permitam compreender as razões técnicas, econômicas e operacionais que conduziram à rejeição das alternativas analisadas e à escolha da contratação integrada.

Em consequência, a motivação apresentada mostra-se predominantemente descritiva, sem demonstrar de forma verificável o processo decisório que fundamentou a modelagem da contratação.

3.1.2. Fundamentação apresentada pelo Estudo Técnico Preliminar

No item destinado ao levantamento de mercado, o Estudo Técnico Preliminar informa que foram consideradas diversas alternativas para atendimento da necessidade administrativa, dentre as quais:

- manutenção da situação atual;
- execução dos serviços por equipe própria;
- contratação exclusiva de levantamento aerofotogramétrico;
- contratação apenas da atualização cadastral;
- contratação separada dos diversos serviços;
- utilização de softwares livres;
- adesão a atas de registro de preços;
- utilização de imagens de satélite;
- utilização de imagens públicas; e
- contratação de solução integrada de Cadastro Técnico Multifinalitário Georreferenciado.

Após breve descrição de cada alternativa, o ETP conclui que a contratação integrada representa a solução mais adequada para o Município, afirmando que as demais possibilidades apresentariam limitações técnicas, administrativas ou operacionais.

3.1.3. Análise técnica da Impugnante

É importante reconhecer que o levantamento de mercado realizado pela Administração demonstra preocupação em identificar diferentes possibilidades para atendimento da necessidade pública.

Todavia, a exigência legal não se limita à simples enumeração de alternativas.

O levantamento de mercado deve constituir verdadeiro instrumento de apoio à decisão administrativa, permitindo compreender, de forma objetiva, por quais razões determinada solução foi considerada superior às demais.

No caso concreto, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar apresenta apenas conclusões descritivas acerca de cada alternativa analisada, sem estabelecer critérios técnicos de comparação capazes de justificar a opção administrativa.

Não foram identificados, por exemplo:

- metodologia utilizada para avaliação das alternativas;
- critérios objetivos de comparação;
- matriz comparativa entre as soluções;
- análise quantitativa dos riscos;
- estimativas de impacto financeiro;
- avaliação de competitividade;
- estudos de custo-benefício;
- indicadores técnicos que permitam mensurar a superioridade da solução escolhida.

Em outras palavras, o ETP informa **quais** alternativas foram avaliadas, porém não demonstra **como** foram avaliadas.

Essa distinção possui elevada relevância sob a ótica do planejamento da contratação pública.

A motivação do ato administrativo não se satisfaz com a mera exposição da conclusão alcançada. Exige-se que sejam explicitados os fundamentos técnicos que conduziram a essa conclusão, permitindo sua verificação objetiva pelos licitantes, pelos órgãos de controle e pela própria Administração.

Sem essa demonstração, torna-se impossível aferir se a solução integrada efetivamente representa a alternativa mais vantajosa ou se outras formas de contratação poderiam proporcionar resultados equivalentes, com maior competitividade e potencial redução de custos.

3.1.4. Consequências para a modelagem da contratação

A insuficiência da fundamentação constante do levantamento de mercado repercute diretamente sobre toda a modelagem da presente contratação.

Isso porque a opção pela contratação integrada, posteriormente reproduzida no Termo de Referência e no Edital, encontra seu fundamento justamente nas conclusões extraídas do Estudo Técnico Preliminar.

Quando essas conclusões não são acompanhadas da correspondente demonstração técnica, reduz-se a transparência do processo decisório e dificulta-se a verificação da adequação da solução escolhida aos princípios da competitividade, da eficiência, da economicidade e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Além disso, a ausência de critérios objetivos impede que os licitantes compreendam as razões pelas quais determinadas alternativas foram descartadas, limitando o controle sobre a motivação administrativa.

3.1.5. Conclusão do achado

A auditoria técnica conclui que o levantamento de mercado constante do Estudo Técnico Preliminar **identifica as alternativas existentes, porém não apresenta fundamentação técnica suficiente para demonstrar, de forma objetiva e verificável, as razões que conduziram à escolha da contratação integrada.**

Em consequência, entende a Impugnante que o levantamento de mercado não atende integralmente à finalidade que lhe é atribuída pela Lei nº 14.133/2021, por deixar de evidenciar, mediante critérios técnicos, econômicos e operacionais, a efetiva superioridade da solução adotada em relação às demais alternativas analisadas.

A orientação do Tribunal de Contas da União é no sentido de que o levantamento de mercado e as justificativas da contratação devem integrar o núcleo do planejamento, permitindo demonstrar a viabilidade técnica e econômica da solução escolhida, não sendo suficiente a mera existência formal desses documentos quando

desacompanhados de motivação consistente.

3.1.6. Confronto com a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União

A conclusão ora apresentada harmoniza-se com o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União de que o Estudo Técnico Preliminar deve constituir verdadeiro instrumento de planejamento da contratação, não se limitando à descrição das alternativas existentes, mas demonstrando, de forma objetiva e motivada, as razões técnicas, econômicas e operacionais que conduziram à escolha da solução adotada.

Nesse contexto, o TCU tem ressaltado que a motivação constante do Estudo Técnico Preliminar deve permitir o controle da legalidade, da economicidade e da vantajosidade da contratação, possibilitando a verificação objetiva dos critérios utilizados pela Administração durante a fase de planejamento.

Sob essa perspectiva, a simples enumeração das alternativas existentes, desacompanhada de critérios comparativos objetivos, mostra-se insuficiente para atender à finalidade atribuída ao levantamento de mercado pela Lei nº 14.133/2021.

3.2. DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA SUPERIORIDADE DA CONTRATAÇÃO INTEGRADA EM LOTE ÚNICO

3.2.1. Constatação

O Estudo Técnico Preliminar conclui que a contratação integrada em lote único proporcionaria maior padronização dos produtos, integração entre as etapas, redução de incompatibilidades técnicas, maior eficiência operacional e simplificação da gestão contratual.

Todavia, a auditoria técnica constatou que tais benefícios são apresentados como justificativas favoráveis ao modelo escolhido, sem que o documento apresente estudo comparativo capaz de demonstrar, de forma objetiva, que essa solução seja efetivamente superior às demais alternativas de contratação possíveis.

Em outras palavras, o ETP descreve vantagens da contratação integrada, mas não demonstra por que tais vantagens não poderiam ser igualmente alcançadas mediante a execução das etapas por empresas distintas, desde que observadas especificações técnicas padronizadas, critérios uniformes de qualidade e adequada fiscalização contratual.

3.2.2. Fundamentação apresentada pelo Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar fundamenta a adoção da contratação integrada afirmando, em síntese, que:

- haveria maior padronização dos serviços;
- seria assegurada melhor integração entre as diferentes etapas do projeto;

- seriam reduzidas incompatibilidades técnicas;
- haveria maior agilidade na execução contratual;
- a gestão e fiscalização do contrato seriam simplificadas.

Tais argumentos demonstram que a Administração identificou benefícios potenciais decorrentes da contratação por um único fornecedor.

Entretanto, não foi identificada análise técnica comparativa entre essa modelagem e a alternativa de parcelamento do objeto em lotes tecnicamente autônomos, tampouco estudo que demonstre que tais benefícios somente poderiam ser obtidos mediante a contratação integrada em lote único.

3.2.3. Análise técnica da Impugnante

A Lei nº 14.133/2021 atribui ao Estudo Técnico Preliminar a função de fundamentar tecnicamente a escolha da solução mais adequada para atendimento da necessidade administrativa.

Essa fundamentação pressupõe a avaliação das alternativas existentes e a demonstração objetiva das razões que justificam a escolha realizada.

No presente caso, embora o ETP apresente vantagens atribuídas à contratação integrada, não foram identificados critérios técnicos, econômicos ou operacionais que permitam concluir que essa modelagem seja necessariamente superior ao parcelamento do objeto.

A integração entre produtos geoespaciais, bases cartográficas, cadastro técnico, sistemas de informação geográfica, Planta Genérica de Valores e revisão do Plano Diretor pode ser obtida mediante especificações técnicas uniformes, padronização dos produtos entregues, cronograma compatível entre as etapas e adequada fiscalização contratual.

Assim, a mera afirmação de que a contratação integrada reduz incompatibilidades ou facilita a gestão contratual não constitui demonstração suficiente de que o parcelamento inviabilizaria o atendimento da necessidade administrativa.

Além disso, o próprio objeto licitado evidencia que os serviços possuem natureza sucessiva, iniciando-se pelo aerolevanteamento e pela produção dos dados geoespaciais, que posteriormente servem de insumo às atividades de cadastro imobiliário, atualização cartográfica, geoprocessamento, elaboração da Planta Genérica de Valores e revisão do Plano Diretor.

Essa sequência operacional demonstra que existe relação de dependência entre os produtos, mas não comprova que todas as etapas devam ser executadas obrigatoriamente pelo mesmo contratado.

3.2.4. Consequências da insuficiência de fundamentação

A ausência de demonstração da superioridade da contratação integrada compromete a motivação da decisão administrativa.

Sem estudo comparativo entre as alternativas disponíveis, torna-se impossível verificar se a modelagem escolhida representa, de fato, a solução mais eficiente, econômica e competitiva para atendimento do interesse público.

A opção pelo lote único passa a decorrer de uma escolha administrativa baseada em vantagens presumidas, e não de uma conclusão técnica fundamentada em análise objetiva das diferentes possibilidades de contratação.

3.2.5. Conclusão do achado

A auditoria técnica conclui que o Estudo Técnico Preliminar apresenta justificativas favoráveis à contratação integrada em lote único, porém não demonstra, mediante critérios técnicos, econômicos ou operacionais objetivos, que essa modelagem seja superior à alternativa de parcelamento do objeto em lotes tecnicamente autônomos.

Ausente essa demonstração, resta comprometida a fundamentação exigida pela Lei nº 14.133/2021 para a escolha da solução contratual, não sendo possível concluir que a modelagem adotada represente, de forma motivada e comprovada, a opção mais vantajosa para a Administração Pública.

3.2.6. Confronto com a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União

O entendimento exposto neste achado igualmente encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, segundo a qual a escolha da solução administrativa deve decorrer de motivação técnica demonstrável, baseada na comparação entre as alternativas disponíveis e na identificação objetiva da proposta mais vantajosa para o interesse público.

Não basta que a Administração afirme as vantagens da solução escolhida; é necessário demonstrar, mediante elementos concretos, que tais benefícios justificam sua adoção em detrimento das demais alternativas analisadas.

A motivação administrativa, portanto, deve revelar não apenas a conclusão alcançada, mas também o percurso técnico que conduziu à escolha realizada.

3.3. DA INSUFICIÊNCIA DA JUSTIFICATIVA PARA A NÃO ADOÇÃO DO PARCELAMENTO DO OBJETO

3.3.1. Constatação

O Estudo Técnico Preliminar justifica a contratação em lote único afirmando que a integração entre as diversas etapas do objeto proporcionaria maior padronização dos

produtos, redução de incompatibilidades técnicas, melhor coordenação das atividades e maior eficiência na execução contratual.

Todavia, a auditoria técnica constatou que tais argumentos demonstram apenas a conveniência da integração entre os serviços, não constituindo demonstração técnica suficiente de que essa integração somente possa ser alcançada mediante a contratação de um único fornecedor.

Em outras palavras, o ETP estabelece relação entre integração dos produtos e contratação em lote único, porém não demonstra que exista dependência necessária entre esses dois fatores.

3.3.2. Fundamentação apresentada pelo Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar sustenta que a contratação integrada:

- asseguraria maior uniformidade metodológica;
- reduziria incompatibilidades entre os produtos;
- simplificaria a gestão contratual;
- proporcionaria melhor coordenação entre as etapas.

Entretanto, em nenhum momento o documento demonstra, mediante análise técnica, que tais resultados seriam inviáveis caso as diferentes etapas fossem executadas por empresas distintas.

Da mesma forma, não apresenta estudo que avalie mecanismos alternativos de coordenação, como padronização das especificações técnicas, definição objetiva dos produtos esperados, cronograma integrado e fiscalização contratual.

Assim, a conclusão adotada decorre de premissa não demonstrada tecnicamente.

3.3.3. Análise técnica da Impugnante

A integração entre etapas de um projeto representa característica do produto final, e não necessariamente da forma de contratação.

Em projetos de engenharia, geotecnologias e tecnologia da informação, é comum que diferentes empresas executem etapas sucessivas ou complementares, desde que os produtos intermediários estejam claramente definidos e observem padrões técnicos previamente estabelecidos.

No presente caso, o próprio objeto licitado evidencia essa lógica.

O aerolevantamento gera os dados geoespaciais que servirão de base para a produção da ortofoto, dos modelos digitais de terreno, da base cartográfica, do cadastro imobiliário, do Sistema de Informações Geográficas, da Planta Genérica de Valores e, posteriormente, da revisão do Plano Diretor.

Trata-se de uma sequência técnica perfeitamente compatível com a execução por empresas distintas, desde que cada etapa observe os requisitos definidos pela Administração.

Assim, a existência de integração entre os produtos não implica, por si só, identidade do contratado.

Em outras palavras, **integração técnica não se confunde com unidade contratual**.

O que deve ser integrado são os produtos entregues, e não necessariamente a empresa responsável por sua execução.

3.3.4. Consequências da justificativa insuficiente

Ao presumir que a integração dos serviços pressupõe contratação em lote único, o Estudo Técnico Preliminar deixa de avaliar alternativa potencialmente mais competitiva, consistente no parcelamento do objeto em lotes tecnicamente autônomos.

Essa ausência de fundamentação compromete a motivação da decisão administrativa, pois impede verificar se a restrição ao parcelamento decorre de necessidade técnica efetivamente comprovada ou apenas de preferência administrativa pela contratação integrada.

Sem essa demonstração, não se evidencia o atendimento ao dever de motivação exigido pela Lei nº 14.133/2021 para afastar o parcelamento de objeto divisível.

3.3.5. Conclusão do achado

A auditoria técnica conclui que a justificativa apresentada pelo Estudo Técnico Preliminar para o não parcelamento do objeto baseia-se na necessidade de integração entre os serviços, porém não demonstra que essa integração dependa, necessariamente, da contratação de um único fornecedor.

A integração entre as etapas pode ser assegurada mediante especificações técnicas uniformes, definição objetiva dos produtos, cronograma compatível e adequada fiscalização contratual, sem que isso imponha a unidade contratual.

Desse modo, a fundamentação apresentada não evidencia, de forma objetiva e tecnicamente motivada, a indispensabilidade da contratação em lote único, permanecendo sem demonstração suficiente a inviabilidade do parcelamento do objeto.

3.3.6. Confronto com a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União

A conclusão deste achado também guarda consonância com o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União acerca do parcelamento do objeto.

Conforme reiteradamente decidido pela Corte de Contas — entendimento sintetizado na Súmula nº 247 —, o parcelamento constitui instrumento destinado à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa, devendo sua não adoção ser objeto de justificativa técnica específica, capaz de demonstrar que a divisão do objeto comprometeria a execução contratual ou acarretaria perda da economia de escala.

Assim, a simples referência à integração entre os serviços ou à facilidade de gestão contratual não substitui a demonstração objetiva da inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento, especialmente quando se trata de serviços tecnicamente diferenciados.

3.4. DA AUTONOMIA TÉCNICA DO AEROLEVANTAMENTO E DOS DADOS GEOESPACIAIS

3.4.1. Constatação

A auditoria técnica constatou que o objeto licitado é composto por atividades tecnicamente distintas, executadas em sequência lógica, nas quais os produtos gerados em cada fase servem de insumo para as etapas subsequentes.

Essa cadeia produtiva evidencia que o aerolevanteamento e a produção dos dados geoespaciais constituem etapa técnica autônoma, cujos resultados são posteriormente utilizados para o desenvolvimento das demais atividades previstas no contrato.

Todavia, embora exista dependência técnica entre os produtos, tal circunstância não demonstra, por si só, a necessidade de que todas as etapas sejam executadas pelo mesmo contratado.

3.4.2. Sequência operacional prevista pela própria Administração

A análise do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar demonstra que a execução do objeto observa uma ordem técnica claramente definida.

Em síntese, a cadeia produtiva ocorre da seguinte forma:

1. realização do aerolevanteamento;
2. processamento dos dados obtidos;
3. geração da ortofoto e dos demais produtos geoespaciais;
4. atualização da base cartográfica;
5. execução do cadastro e recadastro imobiliário;
6. elaboração da Planta Genérica de Valores;
7. revisão do Plano Diretor.

Observa-se que cada etapa utiliza como insumo os produtos gerados na etapa anterior, formando uma sequência lógica de desenvolvimento do projeto.

AEROLEVANTAMENTO



PROCESSAMENTO DOS DADOS



ORTOFOTO / MDT / MDS



BASE CARTOGRÁFICA



CADASTRO IMOBILIÁRIO



PLANTA GENÉRICA DE VALORES



PLANO DIRETOR

A própria modelagem adotada pela Administração demonstra que o objeto é composto por etapas sucessivas e tecnicamente autônomas. A sucessividade dos produtos não transforma essas etapas em um objeto indivisível, mas apenas evidencia uma relação lógica de precedência entre elas.

3.4.3. Análise técnica da Impugnante

A existência dessa sequência operacional não caracteriza indivisibilidade contratual.

Ao contrário, ela evidencia que cada fase possui objeto próprio, produtos identificáveis, critérios específicos de aceitação e possibilidade de entrega independente.

O aerolevantamento produz ortofotos, modelos digitais, nuvens de pontos e demais informações geoespaciais que passam a constituir a base técnica para os serviços subsequentes.

Concluída essa etapa, os produtos gerados podem ser disponibilizados à Administração ou à empresa responsável pela fase seguinte, permitindo a continuidade dos trabalhos sem prejuízo da integração técnica do projeto.

Esse modelo é amplamente adotado em contratos de engenharia, cartografia e geotecnologias, nos quais produtos intermediários servem de base para novas atividades executadas por equipes ou empresas distintas.

Assim, a sucessividade das etapas demonstra apenas a existência de dependência entre os produtos, e não entre os respectivos contratados.

3.4.4. Consequências para o parcelamento do objeto

A autonomia técnica do aerolevante permite sua contratação em lote próprio, preservando integralmente sua função de etapa inicial da cadeia produtiva.

Os produtos gerados podem ser utilizados pelas empresas responsáveis pelas etapas posteriores mediante especificações técnicas padronizadas, critérios objetivos de qualidade e adequada fiscalização contratual.

Dessa forma, a própria estrutura do objeto demonstra a viabilidade técnica do parcelamento, sem comprometer a integração dos resultados pretendidos pela Administração.

3.4.5. Conclusão do achado

A auditoria técnica conclui que o aerolevante e a produção dos dados geoespaciais constituem etapa técnica autônoma, responsável pela geração dos insumos necessários às fases subsequentes do projeto.

A sequência operacional prevista pela própria Administração evidencia uma cadeia produtiva sucessiva, na qual cada etapa utiliza os produtos da anterior, sem que isso implique, necessariamente, identidade entre os respectivos contratados.

Assim, a existência de dependência técnica entre os produtos não constitui fundamento suficiente para afastar o parcelamento do objeto, pois **sequência operacional não se confunde com indivisibilidade contratual**, sendo plenamente possível preservar a integração do projeto mediante a contratação de empresas distintas para etapas tecnicamente autônomas.

A existência de dependência lógica entre etapas não descaracteriza sua autonomia técnica.

3.4.6. Confronto com a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União

A jurisprudência do TCU igualmente prestigia a adoção de modelagens contratuais que preservem a competitividade sempre que tecnicamente possível.

Nesse contexto, quando diferentes etapas da contratação possuem autonomia técnica e podem ser executadas mediante produtos padronizados e interoperáveis, cabe ao Estudo Técnico Preliminar demonstrar, de forma objetiva, por quais razões a concentração dessas atividades em um único contrato seria indispensável para atendimento do interesse público.

Na ausência dessa demonstração, a mera existência de sequência operacional entre as etapas do projeto não se mostra suficiente para justificar, por si só, a concentração integral do objeto em um único contratado.

3.5. DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE DECORRENTE DA EXIGÊNCIA DE EMPRESA CATEGORIA "A" EM CONTRATAÇÃO INTEGRADA

3.5.1. Constatação

A Impugnante não questiona a legalidade da exigência de empresa Categoria "A" para a execução do aerolevanteamento.

A auditoria técnica identificou que o Edital exige que a empresa responsável pela execução do objeto esteja regularmente cadastrada na **Categoria "A" junto ao Ministério da Defesa**, exigência que se mostra pertinente para a execução da parcela do objeto relativa ao aerolevanteamento.

Entretanto, o objeto licitado não se restringe ao aerolevanteamento, abrangendo também atividades como atualização cadastral, cadastro imobiliário, imageamento 360°, Sistema de Informações Geográficas (SIG), Planta Genérica de Valores, revisão do Plano Diretor e outros serviços técnicos distintos.

Ao reunir todas essas atividades em um único lote, a Administração faz com que uma exigência técnica necessária apenas para uma parcela específica do objeto passe a funcionar, na prática, como requisito para a contratação integral, restringindo a participação de empresas plenamente capacitadas para executar as demais etapas.

Observa-se, portanto, que a restrição competitiva identificada não decorre diretamente da exigência de cadastramento na Categoria "A", mas da forma como o objeto foi estruturado, fazendo com que um requisito específico do aerolevanteamento produza efeitos sobre serviços de natureza técnica diversa.

3.5.2. Fundamentação apresentada pelo Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar justifica a contratação integrada afirmando que a execução por um único contratado proporcionaria maior padronização, integração dos produtos, redução de incompatibilidades técnicas e simplificação da gestão contratual.

Embora tais argumentos possam justificar a conveniência da integração entre os produtos e da coordenação das atividades, não demonstram que a exigência de empresa cadastrada na Categoria "A" deva repercutir sobre todas as atividades abrangidas pelo objeto, tampouco apresentam análise técnica acerca dos impactos concorrenciais decorrentes da combinação entre essa exigência e a adoção do lote único.

Também não foi identificada demonstração de que a contratação por empresas distintas, observadas especificações técnicas uniformes e adequada fiscalização contratual, comprometeria a integração dos produtos ou a qualidade do resultado final.

3.5.3. Análise técnica da Impugnante

É importante destacar que a Impugnante **não questiona a legalidade da exigência de empresa cadastrada na Categoria "A"** para a execução dos serviços de aerolevantamento, por reconhecer que tal requisito decorre da legislação específica aplicável à atividade.

O ponto controvertido reside na modelagem adotada pela Administração.

Ao concentrar, em um único objeto, serviços que exigem habilitações técnicas completamente distintas, a Administração faz com que uma exigência específica do aerolevantamento passe a limitar a participação de empresas especializadas em cadastro técnico multifinalitário, geoprocessamento, sistemas de informações geográficas, tributação imobiliária, planta genérica de valores e planejamento urbano, ainda que essas empresas possuam plena capacidade técnica para executar tais atividades.

Assim, empresas com ampla experiência nas etapas posteriores do projeto deixam de participar do certame não por deficiência técnica em suas áreas de atuação, mas exclusivamente porque o objeto foi estruturado de forma a exigir, para toda a contratação, uma habilitação necessária apenas à execução da etapa inicial de aerolevantamento.

Em outras palavras, o lote único amplia os efeitos restritivos da exigência de Categoria "A", reduzindo o universo potencial de competidores sem que o Estudo Técnico Preliminar demonstre por que essa ampliação seria indispensável para assegurar a adequada execução do contrato.

3.5.4. Relação entre o parcelamento do objeto e a competitividade

O parcelamento do objeto permitiria preservar integralmente a exigência de empresa cadastrada na Categoria "A" para o lote correspondente ao aerolevantamento, sem impedir a participação de empresas especializadas nas demais etapas do projeto.

Dessa forma, seria possível compatibilizar o atendimento da legislação específica aplicável ao aerolevantamento com os princípios da competitividade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa previstos na Lei nº 14.133/2021.

Ao mesmo tempo, a Administração ampliaria o universo de participantes aptos à execução das atividades de cadastro técnico, geoprocessamento, Sistema de Informações Geográficas (SIG), Planta Genérica de Valores e revisão do Plano Diretor, preservando a qualidade técnica dos serviços e estimulando maior competitividade entre empresas especializadas.

Assim, a restrição atualmente verificada decorre da opção administrativa pela contratação integrada em lote único, e não da legislação que disciplina a atividade de aerolevantamento.

3.5.5. Consequências para a modelagem da contratação

A combinação entre contratação integrada e exigência de empresa cadastrada na Categoria "A" produz efeitos concorrenciais relevantes.

Embora a exigência seja pertinente para a execução do aerolevantamento, sua extensão indireta a todo o objeto restringe o acesso de empresas especializadas nas demais áreas técnicas envolvidas, reduzindo a competição sem demonstração objetiva de que tal restrição seja indispensável à satisfação do interesse público.

Tal circunstância poderia ser evitada mediante o parcelamento do objeto em lotes tecnicamente autônomos, preservando-se a exigência apenas para a parcela efetivamente sujeita ao controle do Ministério da Defesa e ampliando a competitividade para as demais atividades.

3.5.6. Conclusão do achado

A auditoria técnica conclui que a restrição competitiva identificada não decorre da exigência de cadastramento na **Categoria "A" do Ministério da Defesa**, considerada pertinente para a execução dos serviços de aerolevantamento, mas da decisão administrativa de concentrar, em um único lote, serviços tecnicamente autônomos e de natureza distinta.

Como consequência, um requisito legítimo para uma parcela específica do objeto passa a restringir a participação de empresas plenamente qualificadas para executar as demais etapas da contratação, sem que o Estudo Técnico Preliminar demonstre, de forma objetiva, que essa ampliação dos efeitos da exigência seja indispensável ao atendimento do interesse público.

Desse modo, conclui-se que a modelagem adotada amplia desnecessariamente as restrições à competitividade, sendo plenamente possível compatibilizar a observância da legislação aplicável ao aerolevantamento com a ampliação da concorrência mediante o parcelamento do objeto em lotes tecnicamente autônomos.

A competitividade foi restringida não pela legislação aplicável ao aerolevantamento, mas pela modelagem adotada pela Administração.

IV – DA VIABILIDADE TÉCNICA DO PARCELAMENTO DO OBJETO

4.1. Da possibilidade de modelagem alternativa

A presente Impugnante não sustenta que os serviços pretendidos pelo Município devam ser executados de forma isolada ou desconectada.

Ao contrário.

Reconhece-se que todas as atividades previstas no objeto licitado integram um mesmo projeto de modernização da gestão territorial municipal, devendo ser executadas de forma coordenada, observadas especificações técnicas padronizadas e adequada fiscalização contratual.

O que se questiona é apenas a conclusão de que essa integração somente possa ser alcançada mediante a contratação de um único fornecedor.

A análise técnica realizada demonstra que existem alternativas de modelagem capazes de preservar a integração dos produtos e, simultaneamente, ampliar a competitividade do certame.

4.2. Exemplo de parcelamento tecnicamente viável

Considerando a natureza das atividades previstas no Edital, mostra-se plenamente possível a adoção de modelagem em dois lotes tecnicamente autônomos, conforme exemplo a seguir:

Lote 1 – Produção dos dados geoespaciais

Compreendendo, entre outros serviços:

- aerolevantamento;
- processamento fotogramétrico;
- ortofotos;
- modelos digitais de terreno e superfície;
- curvas de nível;
- demais produtos geoespaciais decorrentes do levantamento.

Trata-se da etapa responsável pela geração da base técnica que servirá de insumo para todas as fases subsequentes do projeto.

Lote 2 – Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial

Compreendendo, entre outros serviços:

- atualização cadastral;
- cadastro imobiliário;
- imageamento 360°;
- Sistema de Informações Geográficas (SIG);
- Planta Genérica de Valores;
- revisão do Plano Diretor;
- demais produtos e serviços correlatos.

Essas atividades utilizam os produtos gerados no Lote 1 como base técnica para sua execução, sem que isso exija identidade entre os respectivos contratados.

LOTE	OBJETO	FINALIDADE
 LOTE 1 Produção dos dados geoespaciais	• Aerolevanteamento; • Processamento fotogramétrico; • Ortofotos; • Modelos digitais de terreno (MDT) e de superfície (MDS); • Curvas de nível; • Demais produtos geoespaciais decorrentes do levantamento.	 Gerar a base técnica do projeto, constituída pelos dados geoespaciais e produtos cartográficos que servirão de insumo para todas as fases subsequentes.
 LOTE 2 Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial	• Atualização cadastral; • Cadastro imobiliário; • Imageamento 360°; • Sistema de Informações Geográficas (SIG); • Planta Genérica de Valores; • Revisão do Plano Diretor; • Demais serviços e produtos correlatos.	 Utilizar a base produzida no Lote 1 para a execução das atividades de cadastro, gestão territorial e planejamento urbano, gerando os produtos finais do projeto.

4.3. Benefícios do parcelamento

A adoção de modelagem semelhante possibilitaria:

- preservar integralmente a sequência técnica de execução do projeto;
- ampliar significativamente a competitividade do certame;
- permitir a participação de empresas especializadas em cada área técnica;
- manter a exigência de empresa Categoria "A" exclusivamente para a parcela do objeto que efetivamente exige tal habilitação;
- aumentar o universo potencial de licitantes;
- preservar a qualidade técnica dos produtos;
- possibilitar maior economicidade para a Administração Pública;
- manter a integração entre todas as etapas mediante especificações técnicas padronizadas e adequada fiscalização contratual.

4.4. Conclusão

A análise técnica realizada demonstra que o parcelamento do objeto não compromete a integração dos serviços nem a qualidade do resultado pretendido pela Administração.

Ao contrário, revela-se solução plenamente compatível com a natureza sequencial das atividades previstas no Edital, preservando a coordenação do projeto e ampliando a competitividade da licitação.

Assim, a adoção de modelagem semelhante permitiria compatibilizar a observância da legislação aplicável ao aerolevantamento com os princípios da isonomia, da competitividade, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa previstos na Lei nº 14.133/2021.

Tal modelagem preserva integralmente a integração dos produtos e amplia significativamente a competitividade do certame.

V – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Os achados técnicos apresentados no capítulo anterior não constituem mera divergência de entendimento entre a Administração e a Impugnante.

Ao contrário, evidenciam aspectos diretamente relacionados ao cumprimento das exigências estabelecidas pela Lei Federal nº 14.133/2021 para o planejamento das contratações públicas.

A nova Lei de Licitações conferiu especial relevância à fase de planejamento, atribuindo ao Estudo Técnico Preliminar a função de fundamentar tecnicamente as decisões que definirão a modelagem da contratação.

Nesse contexto, o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o planejamento da contratação deverá ser compatível com o plano de contratações anual, quando existente, e observar, dentre outros elementos, a elaboração de Estudo Técnico Preliminar apto a demonstrar a necessidade da contratação, avaliar as soluções disponíveis no mercado e justificar a alternativa escolhida.

O § 1º do referido artigo estabelece, entre outros requisitos, que o Estudo Técnico Preliminar deverá contemplar:

- a descrição da necessidade da contratação;
- o levantamento de mercado;
- a descrição da solução como um todo;
- a justificativa técnica e econômica da escolha da solução;
- a justificativa quanto ao parcelamento ou não da contratação.

Percebe-se, portanto, que a Lei não exige apenas a existência formal desses elementos.

Exige, sobretudo, que eles sejam suficientemente motivados, permitindo compreender as razões técnicas que conduziram à solução adotada pela Administração.

Esse dever de motivação decorre dos princípios que regem toda a atividade administrativa, especialmente aqueles previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, dentre os quais se destacam a legalidade, a impessoalidade, a eficiência, a motivação,

a transparência, a competitividade, a economicidade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A motivação dos atos administrativos não pode consistir na simples exposição de conclusões.

É indispensável que a Administração demonstre, mediante critérios técnicos objetivos, o caminho lógico que conduziu às decisões adotadas, permitindo seu controle pelos licitantes, pelos órgãos de fiscalização e pelo Poder Judiciário, quando necessário.

No presente caso, conforme demonstrado na auditoria técnica, a Impugnante não questiona a legitimidade da necessidade administrativa nem a possibilidade jurídica de adoção de contratação integrada.

O ponto central reside na insuficiência da fundamentação constante do Estudo Técnico Preliminar para justificar essa opção específica.

Com efeito, embora o ETP registre a existência de levantamento de mercado, descreva a solução escolhida e apresente justificativa para a não adoção do parcelamento, a auditoria técnica evidenciou que tais conclusões não foram acompanhadas da correspondente demonstração técnica, econômica e operacional exigida pela Lei nº 14.133/2021.

Em especial, não foram identificados elementos objetivos que demonstrem:

- a efetiva superioridade da contratação integrada em relação às demais alternativas avaliadas;
- a inviabilidade técnica da contratação parcelada;
- a indispensabilidade da concentração de todas as etapas em um único contratado;
- a impossibilidade de obtenção dos mesmos resultados mediante especificações técnicas, padrões de interoperabilidade e adequada gestão contratual.

Assim, embora a Administração detenha discricionariedade para definir a modelagem da contratação, essa discricionariedade não se confunde com liberdade irrestrita de escolha.

Toda decisão administrativa deve ser acompanhada de motivação suficiente, proporcional e compatível com os efeitos que produzirá sobre a competitividade do certame e sobre a seleção da proposta mais vantajosa.

Em igual sentido, o Tribunal de Contas da União tem reiteradamente afirmado que a motivação das escolhas realizadas durante a fase de planejamento deve integrar os documentos preparatórios da contratação, especialmente o Estudo Técnico Preliminar, permitindo o controle da legalidade, da economicidade e da adequação da solução adotada ao interesse público.

Quanto maior a restrição potencial decorrente da modelagem adotada, maior deve ser o grau de fundamentação técnica exigido para justificá-la.

No presente caso, a opção pela contratação integrada em lote único produz reflexos diretos sobre a competitividade do certame, na medida em que reúne, sob um único objeto, serviços pertencentes a diferentes segmentos de especialização das geotecnologias.

Por essa razão, entende a Impugnante que a fundamentação constante do Estudo Técnico Preliminar não atende plenamente ao dever de motivação qualificada exigido pela Lei nº 14.133/2021, circunstância que recomenda a revisão da modelagem da contratação antes do prosseguimento do certame.

VI – DA CONVERGÊNCIA ENTRE A ANÁLISE TÉCNICA E A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A análise técnica desenvolvida na presente impugnação não propõe interpretação inovadora acerca da Lei nº 14.133/2021.

Ao contrário, as conclusões alcançadas mostram-se convergentes com a orientação consolidada do Tribunal de Contas da União quanto à necessidade de planejamento adequado das contratações públicas, à obrigatoriedade de motivação suficiente das escolhas administrativas, à demonstração da vantajosidade da solução adotada e à adequada justificativa para eventual não parcelamento do objeto.

Dessa forma, as inconsistências apontadas ao longo desta impugnação não decorrem de divergência de entendimento entre a Impugnante e a Administração, mas da constatação de que determinados pressupostos adotados pelo Estudo Técnico Preliminar não foram acompanhados do nível de fundamentação técnica exigido pela legislação e pela própria jurisprudência dos órgãos de controle.

VII – DA POSSIBILIDADE DE READEQUAÇÃO DA MODELAGEM DA CONTRATAÇÃO SEM PREJUÍZO AO INTERESSE PÚBLICO

A presente impugnação não tem por finalidade inviabilizar a contratação pretendida pelo Município de Vargem Bonita/SC, nem questionar a relevância da implantação do Cadastro Técnico Multifinalitário Georreferenciado, do Sistema de Informação Geográfica (SIG) ou dos módulos de gestão territorial previstos no objeto licitado.

Ao contrário.

A Impugnante reconhece que tais soluções representam importantes instrumentos de modernização da administração pública municipal, contribuindo para o aprimoramento da gestão territorial, da arrecadação, do planejamento urbano e da prestação dos serviços públicos.

A controvérsia apresentada nesta impugnação restringe-se à forma como a contratação foi estruturada, especialmente quanto à reunião, em um único objeto contratual, de atividades que apresentam especializações técnicas distintas e cuja contratação conjunta não foi suficientemente demonstrada pelo Estudo Técnico Preliminar.

Nesse contexto, importa destacar que a eventual revisão da modelagem da contratação não implica qualquer prejuízo aos objetivos institucionais pretendidos pela Administração.

Os resultados esperados pelo Município poderão ser integralmente alcançados mediante diferentes modelos de contratação, desde que adequadamente planejados e fundamentados.

Nada impede, por exemplo, que a Administração preserve a concepção integrada do projeto, estabeleça padrões únicos de interoperabilidade, defina especificações técnicas uniformes, discipline a compatibilidade entre os produtos e assegure a perfeita integração das informações, ainda que determinadas etapas sejam executadas por empresas distintas, caso essa alternativa se revele técnica e economicamente mais vantajosa.

Da mesma forma, eventual reavaliação da possibilidade de parcelamento do objeto não implica, necessariamente, sua adoção.

Significa apenas que essa alternativa deverá ser analisada de forma objetiva, mediante critérios técnicos, econômicos e operacionais suficientemente motivados, permitindo que a decisão administrativa seja plenamente compreendida e controlada pelos licitantes e pelos órgãos de fiscalização.

A própria Lei nº 14.133/2021 prestigia o planejamento das contratações justamente para que a Administração possa avaliar criticamente as diferentes soluções disponíveis antes da consolidação do Termo de Referência e da publicação do Edital.

Sob essa perspectiva, a revisão do Estudo Técnico Preliminar, caso acolhida a presente impugnação, não representa retrocesso ou atraso injustificado do procedimento licitatório.

Ao contrário, constitui oportunidade para aperfeiçoar a motivação administrativa, fortalecer a segurança jurídica da contratação, ampliar a transparência do processo decisório e reduzir potenciais questionamentos futuros perante os órgãos de controle e o Poder Judiciário.

Dessa forma, entende a Impugnante que a reapreciação das premissas adotadas no Estudo Técnico Preliminar contribuirá para que a modelagem da contratação reflita, de maneira ainda mais consistente, os princípios da eficiência, da competitividade, da economicidade, da motivação e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

VIII – DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da presente impugnação, a Impugnante promoveu uma análise técnica e jurídica do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e do Edital que embasam o Pregão Eletrônico nº 041/2026, concluindo pela existência de fragilidades na fundamentação que sustentou a modelagem adotada para a contratação.

Importa ressaltar que, em nenhum momento, se questionou a necessidade da contratação pretendida pelo Município de Vargem Bonita/SC, tampouco a relevância da implantação do Cadastro Técnico Multifinalitário Georreferenciado, do Sistema de Informação Geográfica (SIG) ou das demais soluções tecnológicas previstas no objeto licitado.

Da mesma forma, não se sustentou que a contratação integrada ou a reunião de diferentes serviços em um único contrato seja, por si só, incompatível com o ordenamento jurídico.

A questão submetida à apreciação da Administração é mais específica.

A Impugnante sustenta que, **no caso concreto**, o Estudo Técnico Preliminar não demonstrou, com o grau de fundamentação técnica exigido pela Lei nº 14.133/2021, que a contratação integrada em lote único constitua a única ou a mais vantajosa solução para atendimento do interesse público.

A auditoria técnica realizada evidenciou que o levantamento de mercado não apresentou critérios objetivos de comparação entre as alternativas analisadas, que a superioridade da solução integrada não foi tecnicamente demonstrada, que a justificativa para o não parcelamento do objeto permaneceu baseada em fundamentos genéricos e que a autonomia técnica das etapas relacionadas ao aerolevantamento e à produção dos dados geoespaciais não foi adequadamente considerada na definição da modelagem da contratação.

Esses elementos conduzem a uma conclusão comum e central para a presente impugnação:

O Estudo Técnico Preliminar demonstrou que as etapas do projeto são sequenciais e tecnicamente dependentes entre si, mas não demonstrou que essa dependência imponha, necessariamente, sua execução por um único contratado.

Essa conclusão não elimina a possibilidade de a Administração optar pela contratação integrada. Apenas evidencia que tal opção, diante dos impactos que produz sobre a competitividade do certame, deve estar amparada por motivação técnica suficientemente consistente, demonstrando objetivamente por que outras alternativas de modelagem não atenderiam ao interesse público com igual ou maior eficiência.

É justamente essa fundamentação qualificada que a Lei nº 14.133/2021 exige do Estudo Técnico Preliminar, como instrumento de planejamento destinado a assegurar que as decisões administrativas sejam técnicas, transparentes, motivadas e orientadas à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Nesse contexto, a presente impugnação deve ser compreendida como uma contribuição técnica ao aperfeiçoamento do procedimento licitatório, buscando fortalecer a motivação da contratação, ampliar a competitividade do certame e conferir maior segurança jurídica à futura execução contratual, em benefício da própria Administração Pública e de todos os potenciais licitantes.

IX – DOS PEDIDOS

As providências ora requeridas não representam inovação interpretativa proposta pela Impugnante, mas refletem entendimento consolidado no âmbito do Tribunal de Contas da União, no sentido de que as escolhas relacionadas à modelagem da contratação, especialmente quanto ao parcelamento do objeto e à justificativa da solução adotada, devem estar adequadamente fundamentadas no Estudo Técnico Preliminar.

Súmula TCU nº 247:

"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para 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..."

Diante dos fatos e fundamentos técnicos e jurídicos expostos, requer a Impugnante que a presente impugnação seja **conhecida**, por ser tempestiva, e, ao final, **julgada procedente**, para que sejam adotadas as seguintes providências:

9.1. Pedido Principal

Que seja promovida a **reavaliação do Estudo Técnico Preliminar**, especialmente quanto à fundamentação técnica da modelagem adotada para a contratação, a fim de que sejam reexaminados:

- a) o levantamento de mercado realizado;
- b) a demonstração da superioridade da solução integrada em relação às demais alternativas disponíveis;
- c) a justificativa técnica e econômica para a não adoção do parcelamento do objeto;
- d) a efetiva necessidade de concentração de todas as etapas da contratação em um único contratado.

9.2. Pedido de Readequação da Modelagem da Contratação

Caso a Administração conclua, após a reavaliação do Estudo Técnico Preliminar, que a motivação atualmente apresentada é insuficiente para justificar a contratação integrada em lote único e para afastar o parcelamento do objeto, requer-se que seja promovida a revisão da modelagem da contratação, mediante a adoção da solução que melhor atenda ao interesse público, observados os princípios da competitividade, da eficiência, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

9.3. Pedido Subsidiário

Na hipótese de ser mantida a contratação integrada em lote único, requer-se que a Administração complemente a motivação constante do Estudo Técnico Preliminar, demonstrando, de forma específica, objetiva e fundamentada, a inviabilidade do parcelamento do objeto e indicando:

I – quais critérios técnicos e econômicos foram utilizados na comparação entre as soluções avaliadas;

II – por quais razões as alternativas de contratação parcelada foram consideradas inadequadas;

III – quais riscos concretos impedem a execução das diferentes etapas por empresas distintas;

IV – por que os mecanismos de interoperabilidade, padronização dos produtos e fiscalização contratual seriam insuficientes para assegurar a integração entre as etapas do projeto.

9.4. Adequação do Termo de Referência e do Edital

Sendo alteradas as conclusões do Estudo Técnico Preliminar, requer sejam promovidas as correspondentes adequações no Termo de Referência e no Edital, de forma a preservar a coerência entre os documentos que compõem a fase preparatória da contratação.

9.5. Suspensão e Republicação do Certame

Caso as alterações decorrentes da presente impugnação modifiquem a formulação das propostas, os critérios de participação ou a modelagem do objeto, requer seja suspenso o certame, promovidas as alterações necessárias e posteriormente republicado o Edital, com a reabertura integral dos prazos legais, assegurando-se ampla publicidade e igualdade de condições entre todos os potenciais licitantes.

9.6. Decisão Motivada

Requer, por fim, que a decisão administrativa acerca da presente impugnação seja devidamente motivada, enfrentando expressamente os argumentos técnicos e jurídicos ora apresentados, em observância aos princípios da motivação, da transparência e da publicidade dos atos administrativos, bem como ao dever de fundamentação previsto na Lei nº 14.133/2021.

Termos em que,
Pede Deferimento.

Timbó/SC, 29 de julho de 2026.

Renato Vieira – Representante Legal