

**ILUSTRÍSSIMO SR. PREGOEIRO - COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO INSTITUTO  
RIO METRÓPOLE**

Ref. Pregão Eletrônico nº 002/2026  
Processo SEI - 150018/000470/2025

**VANESSA VERDOLIM SOCIEDADE INDIVIDUAL DE  
ADVOCACIA**, sociedade de advogados com sede na Rua Sergipe, nº 1167, Savassi, CEP  
30130-174, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 25.404.182/0001-97, endereço eletrônico:  
*vverdolim@gmail.com*., vem, respeitosamente, tempestivamente, com fulcro no art. 164 da Lei  
14.133/2021 e item 8.1, do Edital, apresentar **impugnação ao edital de pregão eletrônico nº  
002/2026**, pelos fatos e fundamentos que passa a expor.

**DA TEMPESTIVIDADE**

1. Conforme previsto no item 8.1 do Edital, *“Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133/2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.”*.
2. O Edital prevê a data de 05.03.2026, às 11h, para início da sessão, sendo inconteste a tempestividade da presente impugnação.

**BREVE INTRODUÇÃO**

3. Em 11/02/2026, foi publicado Edital ora impugnado cujo objeto é a *“Contratação dos serviços de implantação do sistema de informações metropolitanas geoespaciais (simgeo) e atualizado da base cartográfica urbana da região metropolitana do Rio de Janeiro, de acordo com as condições e especificações constantes no Termo de Referência e no Edital, sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021 e dos Decretos Estaduais nº 48.816/2023 e nº 48.817/2023, de acordo com as condições e especificações constantes neste Termo de Referência e no Edital.”*.

4. Mas, em que pese a minuciosa elaboração orçamentária e técnica, a ora Impugnante pede vênias para destacar pontos que, ao seu entender, merecem reparo. É que, da leitura atenta do referido Edital, verifica-se a existência de contradições e inconsistências técnicas e orçamentárias.

5. Assim, conforme fundamentos que passa a expor, merece acolhimento a presente impugnação, para retificação do Edital.

**DOS VÍCIOS DO EDITAL E DO TERMO DE REFERÊNCIA QUE  
COMPROMETEM A LEGALIDADE, A COMPETITIVIDADE E A SELEÇÃO DA  
PROPOSTA MAIS VANTAJOSA**

**1.1. Da Inadequação da Modalidade Eleita: Impossibilidade de licitação por pregão. Necessidade de adoção da concorrência**

6. Necessário destacar, desde logo, que a presente impugnação se volta contra a adoção da modalidade pregão para a contratação de serviços de “implantação do Sistema de Informações Metropolitanas Geoespaciais (SIMGEO) e de atualização da base cartográfica urbana”, por se tratar de enquadramento jurídico inadequado à natureza do objeto licitado.

7. Isso porque, nos termos da Lei nº 14.133/2021, o pregão é modalidade obrigatória apenas para a contratação de bens e serviços comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Já a concorrência é a modalidade própria para a contratação de bens e serviços especiais, bem como de obras e serviços comuns e especiais de engenharia.

8. No caso do objeto descrito no edital, contudo, fica claro que este não se amolda ao conceito legal de serviço comum. Isso porque a implantação de sistema geoespacial metropolitano e a atualização de base cartográfica urbana não se resumem a uma prestação padronizada, rotineira e integralmente comparável por critérios estritamente objetivos de mercado.

9. Ao contrário, envolvem, por sua própria natureza, atividades como estruturação e integração de bases georreferenciadas, definição de metodologia de tratamento e compatibilização de informações, parametrização técnica, validação cartográfica, eventual modelagem de fluxos e entregas técnicas especializadas, tudo isso com evidente carga de complexidade técnica e de intelectualidade predominante.

10. Trata-se, portanto, de objeto cuja execução demanda solução técnica qualificada, não se compatibilizando com a lógica simplificada do pregão, fundada em disputa por lances e julgamento restrito, em regra, ao menor preço ou maior desconto.

11. Ainda que se pretenda sustentar que o objeto possui interfaces com atividades técnicas especializadas ou mesmo com serviços de engenharia, o enquadramento em pregão igualmente se mostra indevido. Isso porque a Lei nº 14.133/2021, conforme sistematizado pelo próprio Tribunal de Contas da União, restringe o conceito de serviço comum de engenharia àquele *“que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens”* (cf. art. 6, XXI, alínea “a”<sup>1</sup>, e art. 29, parágrafo único<sup>2</sup>).

12. Sobre o tema, vejamos entendimento histórico do eg. Tribunal de Contas da União:

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO 7/2024. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO EXECUTIVO DE REFORMA DE EDIFICAÇÃO. CONHECIMENTO . INDEFERIMENTO DO PEDIDO CAUTELAR. INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE E DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO ADOTADOS NA LICITAÇÃO. IMPOSITIVIDADE DA REGRA ESTABELECIDADA

---

<sup>1</sup> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do **caput** deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem: a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens.

<sup>2</sup> Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

NO ART. 37, § 2º, DA LEI 14.133/2021. IRRETROATIVIDADE DE NOVO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DO TCU. PONDERAÇÃO DOS PREJUÍZOS DECORRENTES DE EVENTUAL ANULAÇÃO DO CERTAME. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO PREGÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA.

(...)

A resposta do jurisdicionado não foi suficiente para afastar a caracterização do projeto executivo de reforma como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, de modo que a adoção do pregão e do critério de menor preço foi irregular, por contrariar o disposto no art. 6º, XVIII, “a”, c/c os arts. 29, parágrafo único, e 37, § 2º, da mesma lei. (TCU - DENÚNCIA (DEN): <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/26192024>, Relator.: JHONATAN DE JESUS, Data de Julgamento: 04/12/2024) - - grifos nossos

\* \* \*

REPRESENTAÇÃO. SERVIÇOS DE ENGENHARIA. MODALIDADE LICITATÓRIA INADEQUADA. PROVIMENTO CAUTELAR. OITIVA DA REPRESENTADA. JUSTIFICATIVAS INSUFICIENTES PARA ELIDIR A IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. ANULAÇÃO DO CERTAME. ARQUIVAMENTO. 1. O pregão não deverá ser utilizado para a contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual, assim considerados aqueles que podem apresentar diferentes metodologias, tecnologias e níveis de desempenho e qualidade, sendo necessário avaliar as vantagens e desvantagens de cada solução. 2. Se o projeto ou estudo a ser elaborado por um profissional ou empresa for similar ao que vier a ser desenvolvido por outro (a), o serviço pode ser caracterizado como comum. Caso contrário, se a similaridade dos produtos a serem entregues não puder ser assegurada, o objeto licitado não se enquadra na categoria de comum. 3. É possível a existência de soluções distintas para o objeto licitado, mas a consequência advinda da diferença entre elas não deverá ser significativa para o ente público que adota o pregão. Se, no entanto, os serviços comportarem variações de execução relevantes, a técnica a ser empregada pelos licitantes merecerá a devida pontuação no certame (TCU 03395820106, Relator.: JOSÉ JORGE, Data de Julgamento: 16/03/2011) - grifos nossos

13. Neste cenário, a implantação de um sistema geoespacial e a atualização de base cartográfica urbana, contudo, não se confundem com simples manutenção ou adaptação padronizada, pois pressupõem atividade técnica heterogênea, especializada e orientada à construção, organização ou reestruturação de solução informacional complexa. Deste modo, se não se trata de serviço comum de engenharia, não poderia o certame seguir pela via do pregão.

14. A impropriedade da modalidade eleita se evidencia, ainda, porque a natureza do objeto é justamente o fator que determina a escolha entre pregão e concorrência. Como se viu, a orientação oficial do Tribunal de Contas é expressa no sentido de que a opção pelo pregão somente se legitima quando o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade passíveis de definição objetiva por especificações usuais de mercado.

15. Contudo, de uma análise atenta ao Termo de Referência, o que se observa é que, muito embora ele afirme se tratar de “serviço comum”, a descrição técnica revela um escopo complexo, com forte componente de engenharia, geotecnologia, TI, validação e desenvolvimento (cf. item 1.5, p. 3, do Termo de Referência). Confira-se:

Serviços técnicos de engenharia e geotecnologia, incluindo aerolevantamento com aeronaves tripuladas, geração de ortofotos com  $GSD \leq 5$  cm, perfilamento LiDAR  $\geq 25$  pts/m<sup>2</sup>, elaboração de modelos digitais de terreno e superfície (MDT/MDS), reambulação e controle de qualidade conforme PEC Classe A 1:500;

Serviços de tecnologia da informação e geoprocessamento, envolvendo implantação e configuração de GeoPortal corporativo e banco de dados geoespacial (SGBD), com arquitetura “base de autoridade + camadas de publicação”, interoperabilidade OGC/REST, metadados ISO/INDE, integração com sistemas municipais e corporativos, segurança SSO/LDAP, auditoria e versionamento;

Consultoria técnica e capacitação institucional, incluindo integração de dados, modelagem geoespacial, rotinas ETL, treinamento e transferência de tecnologia para equipes do IRM e das prefeituras da RMRJ.

16. Outro trecho relevante, disposto no Item 2, p. 3 - Definição do Objeto -, demonstra de forma clara que o objeto não é uma prestação simples e padronizada, mas uma solução técnica integrada e multifacetada. Senão vejamos:

A contratação visa dotar o Instituto Rio Metrópole (IRM) e os municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) de uma plataforma metropolitana integrada de informações geoespaciais, denominada GeoPortal Metropolitano, composta por dois ambientes complementares e interoperáveis:

Ambiente corporativo de operação interna, destinado à edição transacional, validação, análises 2D/3D e governança do dado oficial, com controle de versões, autenticação integrada (SSO/AD/LDAP), trilha de auditoria, backup/restore e alta disponibilidade;

Ambiente de publicação e acesso, destinado à consulta e disseminação de informações, com catálogo de metadados conforme padrões ISO 19115/19139 e INDE, serviços OGC/REST (WMS/WFS/WMTS), APIs abertas, painéis e dashboards, download em formatos abertos (SHP, GeoJSON, GeoPackage, CSV), e mecanismos de cache/tiling/CDN para escalabilidade e desempenho.

Além disso, a contratação compreende a atualização da base cartográfica urbana dos municípios da RMRJ, mediante aerolevantamento com aeronaves tripuladas, garantindo ortofotos com  $GSD \leq 5$  cm e, quando aplicável, perfilamento a laser (LiDAR)  $\geq 25$  pts/m<sup>2</sup>, destinados à geração de modelos digitais de terreno (MDT) e superfície (MDS), curvas de nível, vetores e produtos derivados na escala 1:500, obedecendo aos padrões de precisão PEC Classe A, conforme normas do IBGE e CONCAR.

O escopo inclui, ainda:

17. Importante destacar, ainda, o disposto no Item 2.3.1.1., p.5, que demonstra a personalização e dependência metodológica do objeto, o que pressupõe validação técnica prévia da solução, arquitetura, metodologia e capacidade de integração.



2.3.1. ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA PARA O SIMGEO

2.3.1.1. OBJETIVOS DO SISTEMA

Preparar uma estrutura de dados de entrada/saída adequada à inovação tecnológica e à gestão institucional, garantindo integridade e centralização das informações e viabilizando a descentralização dos serviços em terminais remotos e internet.

Permitir monitoramento com qualidade e confiabilidade, com registro de datas e autenticação de usuários; e disponibilizar acesso via Web (inclusive edição), sem necessidade de instalar programa em cada desktop.

Submeter a solução a prova de conceito e funcionalidade, descrita pormenorizadamente, para assegurar a adequada gestão e uso das informações.

Diretrizes de Preparo e Entrega de Dados (modelos, SRID, metadados INDE/ISO 19115/19139, domínios, dicionário) e kits ETL padronizados para o fluxo QGIS/ArcGIS Pro, ou similar → Geodatabase Enterprise, ou similar → GeoPortal.

POC obrigatória:

Edição multiusuário com branch versioning (ArcGIS Pro, ou similar), reconciliação/post e trilha;

Publicação em escala (serviços + cache/CDN) e teste de carga;

18. Há, ainda, disposição que contradiz frontalmente a premissa do Item 1.5: ao tratar do ArcGIS Enterprise, o TR afirma que a solução permite a criação de “*um sistema altamente personalizado, adaptado às necessidades específicas da instituição*” e que a plataforma “*permite o desenvolvimento de aplicativos personalizados*”.

O ArcGIS Enterprise, ou similar desempenha um papel fundamental como a espinha dorsal do SIMGeo, servindo como sua infraestrutura de software principal. Ele funciona como um banco de dados centralizado, com capacidade para gerenciar e controlar uma vasta gama de dados, sejam armazenados em nuvem, em servidores locais ou em máquinas virtuais. Essa flexibilidade permite a criação de um sistema altamente personalizado, adaptado às necessidades específicas da instituição e aos requisitos estabelecidos nos acordos de nível de serviço.

O ArcGIS Enterprise, ou similar é uma peça fundamental que impulsiona uma ampla gama de atividades, incluindo mapeamento, visualização, análise e gerenciamento de dados. Ele serve como uma plataforma robusta que executa não apenas o conjunto de aplicativos padrão da Esri, mas também **permite o desenvolvimento de aplicativos personalizados**. Além disso, o ArcGIS Enterprise, ou similar está totalmente integrado ao ArcGIS Pro, ou similar para mapeamento e criação, garantindo uma experiência fluida e consistente.

19. Em outras palavras, é dizer que o vício não está apenas na afirmação abstrata de que se trata de serviço comum, mas no fato de que o próprio Termo de Referência descreve objeto complexo, integrado e altamente especializado, com prova de conceito obrigatória, arquitetura de solução, modelagem de dados, rotinas ETL, interoperabilidade, validações

técnicas, transferência de tecnologia e desenvolvimento de aplicações personalizadas, o que afasta a natureza de serviço comum e torna inadequada a adoção do pregão.

20. Deste modo, a contratação deve observar a modalidade compatível com a especialidade do objeto, inclusive porque a concorrência admite critérios de julgamento mais adequados a contratações em que a técnica possui relevo, como ocorre com objetos que dependem de metodologia, solução técnica e capacidade especializada de execução.

21. Ou seja, a Administração não pode qualificar como “comum” um objeto que, por sua essência, exige apreciação qualitativa relevante, sob pena de violação aos princípios da legalidade, julgamento objetivo, seleção da proposta mais vantajosa e do planejamento adequado da contratação.

22. Diante disso, requer-se o conhecimento e provimento da presente impugnação para que seja reconhecida a inadequação da modalidade pregão ao objeto licitado, com a consequente retificação do edital, a fim de que a contratação passe a observar a modalidade concorrência, com a correspondente revisão dos atos preparatórios, republicação do instrumento convocatório e reabertura integral dos prazos legais, em observância à Lei nº 14.133/2021 e aos princípios que regem as contratações públicas.

### **1.2. Não parcelamento do objeto: Violação ao Princípio do Parcelamento da Lei nº 14.133/2021**

23. O instrumento convocatório e seus respectivos anexos se dedicam a estruturar e fundamentar a contratação em lote único, agregando, em um mesmo conjunto, entregas e competências materialmente díspares, sem que seja apresentada motivação técnica suficiente para justificar tal escolha.

24. Tal modelagem, no caso em análise, opera como barreira à ampla participação, apta a reduzir o universo de potenciais competidores, com prejuízo à competitividade do certame e, por conseguinte, à seleção da proposta mais vantajosa.

25. Com efeito, o Termo de Referência — documento destinado a definir, de forma objetiva e completa, o que a Administração pretende com a contratação — evidencia que

o objeto não se resume a um bloco homogêneo de serviços, mas abrange frentes materialmente distintas: (i) implantação e configuração de plataforma metropolitana integrada de informações geoespaciais (SIMGeo/GeoPortal), com requisitos de governança, interoperabilidade e segurança; (ii) atualização da base cartográfica urbana mediante aerolevantamento com ortofotos de alta resolução ( $GSD \leq 5$  cm) e LiDAR com densidade  $\geq 25$  pts/m<sup>2</sup>, com produtos cartográficos em escala 1:500 e parâmetros de precisão (PEC Classe A); e (iii) serviços de consultoria técnica, modelagem/ETL, capacitação e transferência de tecnologia.

26. A disparidade torna-se ainda mais evidente na descrição pormenorizada dos requisitos para a adequada execução, a qual explicita a especificidade técnica e a complexidade operacional próprias de cada frente. Tal entendimento não decorre de mera inferência externa: o próprio documento estrutura o escopo em frentes técnicas distintas — a exemplo da separação dos Capítulos 2.3.1 e 2.3.2, dedicados às especificações do SIMGeo e da Atualização Cartográfica, respectivamente —, o que reforça a segregabilidade por macroentregas e evidencia o caráter excepcional da manutenção do lote único.

27. A disparidade torna-se ainda mais evidente na descrição pormenorizada dos requisitos para a adequada execução, a qual explicita a especificidade técnica e a complexidade operacional próprias de cada frente.

28. Ainda que se alegue a necessidade de integração entre as etapas, a coordenação entre frentes técnicas não se confunde com a indivisibilidade do objeto. O próprio Termo de Referência indica que a integração pode ser assegurada por padrões e protocolos obrigatórios, arquitetura de dados e regras de interoperabilidade (serviços OGC/REST, catálogos de metadados, camadas de publicação, autenticação integrada etc.), mecanismos idôneos a garantir compatibilidade entre entregas inclusive em cenário de contratação parcelada.

29. Além do efeito imediato de redução de interessados, a concentração do escopo em lote único produz efeito estrutural de restrição do mercado e de redução da pressão competitiva sobre preços — efeito que se intensifica diante do elevado vulto econômico da contratação, estimada em R\$99.292.816,55. Quanto maior o valor global concentrado em um único lote, maior a tendência de se limitar a disputa a um número reduzido de agentes



econômicos com capacidade de absorver integralmente os riscos e custos de frentes técnicas diversas, com potencial de concentração de mercado e comprometimento da obtenção de condições efetivamente vantajosas.

30. Nesse sentido, é imperioso destacar a preocupação do legislador em conferir densidade normativa ao parcelamento do objeto como diretriz a ser observada nas licitações. A Lei nº 14.133/2021 consagrou o parcelamento como vetor de planejamento e como princípio aplicável às contratações públicas, estabelecendo que a Administração deve considerá-lo quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso. No âmbito das compras, a lei prevê expressamente a consideração do parcelamento como diretriz do planejamento (Art. 40, V, alínea “b”)<sup>3</sup>, reforçando o dever de avaliação prévia quanto à divisão do objeto.

31. Ainda mais, a Lei nº 14.133/2021 positivou o parcelamento como princípio/diretriz aplicável às licitações, determinando que os certames, em especial para a contratação de serviços, observem o “parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso” (art. 47, II).

32. Não se trata de faculdade discricionária desmotivada: o próprio legislador impôs, no §1º do art. 47<sup>4</sup>, parâmetros objetivos para a aplicação do parcelamento, exigindo que a Administração considere (i) a responsabilidade técnica envolvida; (ii) o custo administrativo de múltiplos contratos em cotejo com as vantagens econômicas decorrentes da divisão; e (iii) a necessidade de evitar concentração de mercado e ampliar a competitividade.

33. Logo, uma vez demonstrada a segregabilidade técnico-funcional do objeto e a existência de frentes executivas autônomas, a manutenção de lote único passa a exigir motivação técnica e econômica específica, demonstrando concretamente a inviabilidade do

---

<sup>3</sup> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: (...) V - atendimento aos princípios: (...) b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

<sup>4</sup> Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios: (...) II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.(...)§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:I - a responsabilidade técnica;II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

parcelamento ou prejuízo efetivo e desproporcional dele decorrente, sob pena de afronta direta ao art. 47, II e §1º, da Lei nº 14.133/2021 — sobretudo em contratação de vulto tão expressivo.

34. Esse entendimento, ademais, é convergente com a orientação do e.g. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, que já manifestou posicionamento no sentido de que o parcelamento constitui regra geral, ao passo que a reunião de itens em lotes ou em lote único deve ser exceção, condicionada à demonstração de inviabilidade técnica e/ou perda de economia de escala:

LICITAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. PARCELAMENTO DO OBJETO. LICITAÇÃO DE MENOR PREÇO. PREÇO GLOBAL. INVIABILIDADE TÉCNICA. ECONOMIA DE ESCALA.

(...)

A regra geral é a divisão do objeto licitado em tantos lotes quantos a técnica e a economicidade permitirem, em prol do melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, ampliando-se a competitividade com a participação de interessados de menor porte, ao passo que a reunião de vários itens em lotes ou em lote único (no caso do menor preço global) deve ser a exceção, permitida quando demonstrada a inviabilidade técnica e/ou a perda da economia de escala. (TCE-RJ Nº 203.318-2/2022-, Relatora: ANDREA SIQUEIRA MARTINS Data de Julgamento: 21/03/2022)

35. Em síntese, o lote único, em objeto tecnicamente composto como o presente, tende a: (i) restringir competição; (ii) incentivar precificação cruzada entre blocos com estrutura de custos distinta; e (iii) aumentar o risco de inexecutabilidade e perda de qualidade, em detrimento da proposta verdadeiramente mais vantajosa, motivo pelo qual se impõe a retificação do instrumento convocatório para promover o parcelamento do objeto — ou, subsidiariamente, a apresentação de motivação técnica e econômica específica, nos estritos termos da Lei nº 14.133/2021.

### **1.3. Da restrição indevida à competitividade decorrente das exigências de qualificação técnica.**

36. Ademais, conforme se verifica da leitura do item 4, do termo de Referência, o que se verifica é que as exigências de qualificação técnica previstas, tais como redigidas, são capazes de restringir indevidamente a competitividade do certame, por imporem requisitos excessivamente específicos, cumulativos, desproporcionais em relação ao objeto licitado.

37. Destaca-se, em primeiro lugar, a exigência prevista em Item 4.1.1., de comprovação de experiência anterior em implantação e desenvolvimento de GeoPortal para Municípios com população igual ou superior a 200.000 (duzentos mil) habitantes.

38. Trata-se de recorte excessivamente restritivo, uma vez que a capacidade técnica deveria, na realidade, ser aferida pela complexidade da solução anteriormente executada, e não por um critério meramente demográfico, que não se mostra, por si só, determinante para demonstração de aptidão técnica.

39. Tal exigência, além de excessivamente específica, não constitui, por si só, critério técnico apto a aferir a real capacidade operacional da licitante. A aptidão de uma empresa em implantar GeoPortal, estruturar base geoespacial, integrar dados e disponibilizar consultas temáticas pode ser demonstrada por experiências equivalentes em complexidade, volume de informações, número de usuários, integrações sistêmicas, requisitos de desempenho e criticidade operacional, independentemente de o contrato pretérito ter sido executado em Município com determinado patamar populacional.

40. Mas não é só. A exigência de comprovação de propriedade do sistema de *software* ou de autorização para sua comercialização e licenciamento, inclusive com menção a registro no INPI em determinadas hipóteses, também extrapola os limites da qualificação técnica.

41. Tal requisito não se destina propriamente a aferir a capacidade de execução do objeto, mas acaba por impor uma forma específica de organização empresarial e comercial da solução ofertada, reduzindo injustificadamente o universo de possíveis licitantes. Isso porque, ao exigir propriedade do sistema ou autorização formal de comercialização ou licenciamento, o edital, com a máxima vênia, mistura capacidade técnica com estrutura comercial da solução, criando barreira indevida à participação de empresas aptas a entregar o objeto por outros arranjos jurídicos e tecnológicos igualmente válidos.

42. Também merece destaque a disciplina da Prova de Conceito que, da forma como prevista, amplia o risco de subjetividade no julgamento. Isso se agrava diante da contradição entre a adoção formal do critério de menor preço global e a referência, no Termo

de Referência, à obtenção de “maior nota técnica”, o que compromete a objetividade do certame e abre espaço para avaliação não claramente delimitada.

43. Tais exigências devem ser ainda analisadas em conjunto com a vedação à participação de consórcios (que será tratada em tópico seguinte) e com a impossibilidade de subcontratação das parcelas utilizadas para fins de qualificação técnica. Isso porque a soma desses fatores impõe que uma única empresa reúna, isoladamente, experiência, estrutura, tecnologia e equipe muito específicas, reduzindo de forma relevante a competitividade, em afronta aos princípios da isonomia, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

44. Diante de todo exposto, verifica-se que as cláusulas impugnadas, ao invés de assegurar a aptidão da futura contratada, acabam por criar barreiras artificiais à participação, razão pela qual devem ser revistas, com a adequação das exigências ao estritamente necessário para a execução do objeto, sob eventual risco de direcionamento.

#### **1.4. - Razões para insubsistência da vedação à constituição de consórcios**

45. Conforme se verifica da leitura do item 2.12, do Edital, bem como do item 3.7, do Termo de Referência, este i. Pregoeiro entendeu por vedar a participação no certame de empresas em consórcio e reforça que “é vedada a participação de empresas em consórcio”, alegando, em síntese, que *“o objeto, embora tecnicamente exigente, não demanda a reunião de atividades empresariais heterogêneas nem apresenta vulto ou complexidade que ultrapassem a capacidade de execução de empresas individualmente qualificadas, amplamente existentes no mercado”*.

46. De pronto, é importante salientar que, em hipótese alguma, discute-se a discricionariedade do Poder Público, aqui representado por este i. Pregoeiro, em definir critérios para elaboração de requisitos para participação de processo licitatório.

47. Contudo, faz-se necessário ressaltar que a Lei 14.133/2021 admite a participação em consórcio como regra, permitindo a vedação apenas de forma excepcional e *“devidamente justificada”*.

48. Assim, tal vedação precisa vir acompanhada de elementos concretos, como por exemplo, estudo e levantamento de mercado, análise de riscos comparativa, motivação específica e proporcional.

49. No caso, com a máxima vênia, o Edital traz uma justificativa genérica e, em alguns trechos, contraditória. Isso porque, como já demonstrado em tópico anterior, o próprio instrumento descreve um objeto integrado, contínuo e complexo e que exige robusta capacidade técnica e operacional — cenário em que consórcios são justamente um mecanismo legítimo para ampliar competitividade e viabilizar a execução. Inclusive, o próprio item 3.7, do Termo de Referência descreve o objeto como sendo “*tecnicamente exigente*”.

50. Além disso, própria jurisprudência e orientações do Tribunal de Contas da União e Estados caminham no sentido de que vedar consórcio exige motivação consistente, não bastando invocar, de forma abstrata, “*que o objeto, embora tecnicamente exigente, não demanda a reunião de atividades empresariais heterogêneas nem apresenta vulto ou complexidade que ultrapassem a capacidade de execução de empresas individualmente qualificadas, amplamente existentes no mercado*”, sobretudo quando existem meios menos restritivos de mitigar tais riscos.

51. Ou seja, no caso em tela, a vedação ao consórcio acarreta clara restrição de competitividade, razão pela qual o edital merece retificação por parte deste i. Pregoeiro, para que não seja perpetrada a violação em questão.

## **DOS PEDIDOS**

52. Em face das razões expostas, a Impugnante vem requerer que seja a presente impugnação recebida, inclusive com efeito suspensivo previsto no item 8.1.4, do Edital, e, no mérito, o acolhimento da impugnação, com retificação do Edital e de seus anexos, para saneamento das contradições e inconsistências apontadas, especialmente para:

*i.* Retificação do edital, a fim de que a contratação passe a observar a modalidade concorrência, com a correspondente revisão dos atos preparatórios, republicação do instrumento convocatório e reabertura integral dos prazos legais, em observância à Lei nº

14.133/2021 e aos princípios que regem as contratações públicas.

*ii.* Retificação do instrumento convocatório, para promover o parcelamento do objeto em blocos (lotes) tecnicamente autônomos, nos termos do art. 47, II e §1º, da Lei nº 14.133/2021, de modo a ampliar a competitividade e resguardar a seleção da proposta mais vantajosa.

*iii.* Que o parcelamento seja realizado, ao menos, mediante a divisão em dois blocos principais, compatíveis com a segregabilidade técnico-funcional evidenciada no Termo de Referência:

**(i) Bloco/Lote 1 — Atualização da Base Cartográfica / Aerolevantamento e Produtos Cartográficos:** Abrangendo, entre outros, o aerolevantamento com ortofotos de alta resolução ( $GSD \leq 5$  cm), LiDAR ( $\geq 25$  pts/m<sup>2</sup>), processamento fotogramétrico, geração de MDT/MDS e demais produtos cartográficos na escala 1:500, com controle de qualidade e parâmetros de precisão (PEC), incluindo as obrigações correlatas.

**(ii) Bloco/Lote 2 — Implantação do SIMGeo/GeoPortal e Banco Geoespacial (incluindo integrações e capacitação):** Abrangendo a implantação/configuração do SIMGeo/GeoPortal, estruturação e configuração do banco geoespacial (“base de autoridade” e camadas de publicação), requisitos de interoperabilidade (OGC/REST), segurança e autenticação integrada (SSO/AD/LDAP), auditoria/logs, integrações/ETL, homologação/PoC, capacitação, operação assistida e suporte/manutenção, conforme previsto no TR.

*iv.* Revisão e adequação das exigências ao estritamente necessário para a execução do objeto, sob eventual risco de direcionamento; e

*v.* Retificação do edital para supressão da vedação à participação de consórcios prevista nos itens 2.12, do Edital, bem como do item 3.7, do Termo de Referência.

53. Ao final, que seja publicado novo edital, com as retificações necessárias e novas datas a serem fixadas, nos termos da lei.



54. Nos termos da jurisprudência dominante, ainda que eventualmente seja desacolhida a presente impugnação, requer que seja expedida manifestação expressa quanto às justificativas apresentadas para manutenção dos termos do referido Edital.

Nestes termos, pede deferimento.

Rio de Janeiro, 02 de março de 2026.

**VANESSA VERDOLIM HUDSON  
ANDRADE:56223161620**

Assinado de forma digital por VANESSA  
VERDOLIM HUDSON  
ANDRADE:56223161620  
Dados: 2026.03.02 14:08:05 -03'00'

---

**Vanessa Verdolim Sociedade Individual de Advocacia  
Vanessa Verdolim Hudson Andrade  
OAB/MG 26.799**

5307.3.102  
10.131/172



VANESSA VERDOLIM SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA

## Ato Constitutivo de Sociedade Unipessoal de Advocacia

**Vanessa Verdolim Hudson Andrade** resolve constituir uma Sociedade Individual de Advocacia, nos termos dos art. 15 a 17 da Lei n. 8.906/1994, mediante as seguintes cláusulas e condições:

### 1. Natureza, denominação, sede e foro

A Sociedade Individual de Advocacia é uma sociedade de prestação de serviços de advocacia, nos termos dos artigos 15 a 17 da Lei n. 8.906/1994, e denomina-se Vanessa Verdolim Sociedade Individual de Advocacia, tendo sede e foro em Belo Horizonte, Minas Gerais, na Rua Sergipe, número 1167, sala 402, bairro Savassi, CEP 30.130-174.

### 2. Objeto

A Sociedade Individual de Advocacia tem por objeto a prestação de serviços de advocacia e consultoria.

### 3. Prazo de duração

O prazo de duração da Sociedade Individual de Advocacia é indeterminado, sendo que suas atividades terão início a partir da data de registro do contrato social.

### 4. Capital social

O capital social, totalmente integralizado em moeda corrente, é de R\$10.000,00, dividindo-se em 10.000.00 quotas, do valor unitário de R\$1,00, assim distribuídas exclusivamente ao seu Titular.

### 5. Responsabilidade do sócio

Além da Sociedade Individual de Advocacia, seu Titular responderá subsidiária e ilimitadamente pelos danos causados aos clientes, por ação, omissão ou dolo, no exercício da advocacia.

Parágrafo único - Aplica-se o art. 1.023 do Código Civil na hipótese de dívidas não oriundas de danos causados aos clientes, por ação, omissão ou dolo, no exercício da advocacia.

### 6. Administração

A Sociedade Individual de Advocacia é administrada por seu Titular, que a representa ativa e passivamente, em juízo ou fora dele.

6.1 O Titular percebe retirada mensal a título de *pró-labore*, em decorrência do trabalho por ele prestado à Sociedade Individual de Advocacia, dentro dos limites previstos na legislação do imposto de renda.

### 7. Alteração do contrato social

As deliberações sociais serão tomadas por seu Titular.

CAB/MG Belo Horizonte - 26-Abr-2016-16:44-031744-3/4



## 8. Levantamento de balanços e distribuição de lucros

A Sociedade Individual de Advocacia apurará resultados mensalmente, em seguida distribuindo ao seu Titular, se houver. Quaisquer valores atribuídos ao Titular serão levados à conta dos lucros do exercício ou lucros acumulados.

8.1 Ocorrendo prejuízos, estes serão compensados com os resultados positivos futuros.

## 9. Falecimento

A sociedade se dissolverá pelo falecimento de seu Titular.

## DECLARAÇÃO

O Titular declara que não exerce cargo público, não está incurso em qualquer das situações previstas nos art. 27 a 30 e parágrafo único da Lei n. 8.906/1994, que define as incompatibilidades e impedimentos, nem em nenhum dos crimes previstos em lei, que os impeçam de exercer a função de advogado, estando ciente de que, no caso de falsidade da presente declaração, será nulo de pleno direito o presente ato, sem prejuízo das sanções penais a que estiverem sujeitos.

O Titular também declara que não integra outra sociedade de advogados, que lhe é vedado constituir mais de uma sociedade unipessoal de advocacia, ou integrar, simultaneamente, uma sociedade de advogados e uma sociedade unipessoal de advocacia, com sede ou filial na mesma área territorial do respectivo Conselho Seccional.

Assim, assina o presente instrumento, em quatro vias, perante duas testemunhas.

Belo Horizonte, 24 de Março de 2016

**VANESSA VERDOLIM HUDSON ANDRADE**

### Testemunhas:

Dm.  
Nome: Juliana D.M. Prangeiro  
Cl: mb 1: 886 883  
CPF: 110.118.086-25  
Endereço: R. Trunfo, 364,  
domaivento  
31340-460

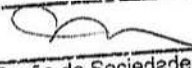
Alvaro Alvaro  
Nome: Alvaro Alvaro  
Cl: mg 14547 083  
CPF: 080 944 366 03  
Endereço: Rua Carlos Pinto Coelho, 355  
Vale do Jacaré, 30664-790

O presente Contrato Social foi AVERBADO,  
nesta data às folhas 131/132 do livro-próprio  
B-122 de Registro da Sociedade de Advogados.  
Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de  
Minas Gerais, em 27/04/2016

  
\_\_\_\_\_  
Secretária da Seção de Sociedade de Advogados

  
\_\_\_\_\_  
Supervisora da Secretaria Geral

O presente CONTRATO SOCIAL confere  
com o original.  
OAB/MG em 27/04/2016

  
\_\_\_\_\_  
Secretária da Seção de Sociedade de Advogados



Comissão de  
Sociedade de Advogados

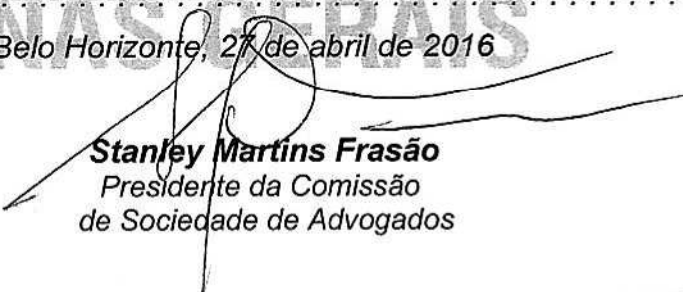
### **CERTIDÃO**

**O Presidente da Comissão de Sociedade de Advogados da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Minas Gerais, Dr. Stanley Martins Frasão**

**CERTIFICA**, para os fins que se fizerem necessários, que foi registrada nesta Seccional no **Livro-próprio B-122, às folhas 171/172, sob o nº 5.304 (cinco mil trezentos e quatro), datado de 27 (vinte e sete) de abril de 2016 (dois mil e dezesseis)**, a sociedade individual de advocacia denominada **"Vanessa Verdolim Sociedade Individual de Advocacia"**, com sede nesta cidade de Belo Horizonte/MG, na Rua Sergipe nº 1.167 – sala 402, bairro Savassi, nos termos da Lei 13.247 de 12 de janeiro de 2016 e com o Provimento nº 170 de 24 de fevereiro de 2016. **Certifica também** que, a referida sociedade é integrada pelo advogado **Dr. Vanessa Verdolim Hudson Andrade – OAB/MG 26.799**, para o referido registro foram apresentados os documentos necessários e preenchidos os requisitos exigidos por Lei. O referido é verdade, do que dou fé. Dado e passado nesta cidade de **Belo Horizonte, aos 27 (vinte e sete) dias do mês de abril de 2016 (dois mil e dezesseis)**.

Eu,  Marcelle C. Alves da Silva, Chefe Administrativo da Comissão de Sociedade de Advogados da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Minas Gerais, preparei a presente certidão.-----

Belo Horizonte, 27 de abril de 2016

  
**Stanley Martins Frasão**  
Presidente da Comissão  
de Sociedade de Advogados

