



IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

Pregão Eletrônico nº 121/2026

Processo SEI nº 19.16.3708.0007283/2026-12

À ILUSTRÍSSIMA SENHORA AGENTE DE CONTRATAÇÃO
DIRETORIA DE GESTÃO DE COMPRAS E LICITAÇÕES – DGCL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

I – DA IMPUGNANTE

1. A **JM COMÉRCIO, SERVIÇOS, CURSOS E TREINAMENTOS LTDA.**, inscrita no CNPJ nº **60.577.712/0001-08**, neste ato representada por sua administradora, **Joelma Rodrigues da Silva**, sendo a presente impugnação **subscrita** pelo advogado **Leandro Bueno Palma**, OAB/PR nº **59.822**, com fundamento no **art. 164 da Lei nº 14.133/2021**, vem, respeitosamente, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA** ao **Edital do Pregão Eletrônico nº 121/2026**, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

2. A presente manifestação é **tempestiva**, tendo sido protocolada dentro do prazo previsto na legislação e no instrumento convocatório.

II – DA SÍNTESE DO CERTAME

3. O presente **Pregão Eletrônico nº 121/2026** tem por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de **hospedagem da plataforma Moodle**, em ambiente de **computação em nuvem**, sob o modelo **Software as a Service – SaaS**, destinada à sustentação do Ambiente Virtual de Aprendizagem – AVA da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, conforme especificações constantes do Edital e do Termo de Referência.

4. O objeto contratual contempla a execução integrada de serviços de **hospedagem, migração de dados, atualização da plataforma, instalação, configuração, manutenção corretiva e evolutiva, suporte técnico especializado, monitoramento, armazenamento de dados** e demais atividades necessárias à operação contínua da solução tecnológica.

5. No que se refere à **habilitação técnica**, o Edital exige, dentre outros requisitos, a apresentação de **atestado de capacidade técnica** que comprove experiência na operação de ambiente virtual de aprendizagem com, no mínimo, **7.500 (sete mil e quinhentos) usuários ativos** e **750 (setecentos e cinquenta) usuários simultâneos**, além da comprovação documental de **infraestrutura em ambiente de computação em nuvem** e da disponibilidade de **equipe técnica especializada**, conforme disciplinado no Termo de Referência.

6. A contratação possui **valor estimado de R\$ 631.497,90**, sendo processada na modalidade **Pregão Eletrônico**, pelo critério de julgamento do **menor preço**, sob o **modo de disputa aberto e fechado**, nos termos da **Lei nº 14.133/2021**, estando a sessão pública designada para o dia **07 de agosto de 2026**.

7. A análise do **Edital**, do **Termo de Referência**, do **Estudo Técnico Preliminar** e dos demais documentos que compõem a fase preparatória evidencia a existência de requisitos de habilitação



técnica que, em princípio, reclamam exame quanto à sua **necessidade, adequação, proporcionalidade e compatibilidade com a efetiva complexidade do objeto**, temas que constituem o núcleo da presente impugnação e serão enfrentados nos capítulos subsequentes.

III – DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E DOS LIMITES IMPOSTOS PELA LEI Nº 14.133/2021

8. A **qualificação técnica** representa instrumento legítimo de seleção destinado a assegurar que a futura contratada detenha capacidade para executar o objeto licitado com eficiência, segurança e qualidade. Entretanto, tal prerrogativa não possui caráter absoluto, encontrando limites expressos na **Lei nº 14.133/2021**, que veda a imposição de exigências desnecessárias, excessivas ou desproporcionais capazes de restringir, sem adequada fundamentação técnica, o caráter competitivo da licitação.

9. O sistema instituído pela **Lei nº 14.133/2021** prestigia a **ampla competitividade**, estabelecendo que os requisitos de habilitação devem guardar estrita pertinência com o objeto contratado e restringir-se ao indispensável para demonstrar a efetiva capacidade de execução do futuro contratado. A habilitação não pode ser utilizada como mecanismo de seleção antecipada de determinados fornecedores nem como instrumento indireto de limitação da disputa.

10. Nessa perspectiva, o **art. 67 da Lei nº 14.133/2021** autoriza a exigência de **atestados de capacidade técnico-operacional**, desde que compatíveis com as **parcelas de maior relevância ou de maior valor significativo do objeto**, observados critérios de **necessidade, adequação e proporcionalidade**. A norma não autoriza a Administração a estabelecer requisitos superiores aos estritamente necessários, tampouco admite exigências desprovidas de motivação técnica específica.

11. A interpretação sistemática da Lei nº 14.133/2021 evidencia que a Administração Pública deve compatibilizar a busca pela execução segura do contrato com a preservação da **isonomia**, da **competitividade** e da **seleção da proposta mais vantajosa**, princípios expressamente consagrados no **art. 5º** e materializados no **art. 11**, que impõe à licitação o dever de assegurar a escolha da proposta mais vantajosa sem criar barreiras indevidas ao acesso dos potenciais interessados.

12. A jurisprudência do **Tribunal de Contas da União** consolidou entendimento no sentido de que as exigências de qualificação técnica devem limitar-se ao estritamente necessário para garantir a boa execução contratual, exigindo da Administração motivação técnica suficiente para demonstrar que cada requisito guarda relação direta, objetiva e proporcional com a complexidade do objeto licitado. A ausência dessa demonstração compromete a legitimidade da cláusula restritiva e autoriza sua revisão em sede de impugnação.

13. Não se desconhece que compete à Administração definir os requisitos mínimos de habilitação. Todavia, essa discricionariedade administrativa encontra limites nos princípios da **razoabilidade**, da **proporcionalidade** e da **motivação**, não sendo juridicamente admissível presumir que toda exigência inserida no edital seja, por si só, necessária ou indispensável. Incumbe ao órgão contratante demonstrar, de forma objetiva e fundamentada, a imprescindibilidade de cada requisito imposto aos licitantes.

14. No presente certame, o **Termo de Referência** registra que as exigências de qualificação técnica objetivam assegurar a adequada execução contratual e preservar a eficiência da futura prestação dos serviços. Todavia, justamente por produzirem impacto direto sobre o universo de potenciais concorrentes, tais requisitos devem ser submetidos ao controle de legalidade, verificando-se se permanecem dentro dos



limites estabelecidos pela **Lei nº 14.133/2021** ou se ultrapassam a finalidade meramente comprobatória da habilitação.

15. É precisamente sob essa perspectiva que serão examinadas, nos tópicos subsequentes, as exigências específicas previstas no Edital, especialmente aquelas relacionadas ao **atestado de capacidade técnica**, à **comprovação de infraestrutura em ambiente de computação em nuvem** e à **demonstração de equipe técnica especializada**, a fim de aferir sua efetiva conformidade com os princípios da **legalidade**, **competitividade**, **isonomia**, **proporcionalidade** e **seleção da proposta mais vantajosa**, todos expressamente consagrados pela **Lei nº 14.133/2021**.

IV – DA EXIGÊNCIA RESTRITIVA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA E DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA SUFICIENTE PARA A FIXAÇÃO DO QUANTITATIVO MÍNIMO EXIGIDO

16. O Edital exige que as licitantes apresentem **atestado de capacidade técnica** comprovando experiência na operação de **Ambiente Virtual de Aprendizagem** com capacidade mínima de **7.500 (sete mil e quinhentos) usuários ativos** e **750 (setecentos e cinquenta) usuários simultâneos**, estabelecendo quantitativo específico como requisito de habilitação técnico-operacional.

17. Embora a Administração detenha competência para estabelecer critérios destinados à comprovação da capacidade técnica dos licitantes, tal prerrogativa encontra limites na **Lei nº 14.133/2021**, que exige absoluta correspondência entre a exigência formulada, a efetiva necessidade administrativa e a complexidade da futura contratação, vedando requisitos que ultrapassem o indispensável à demonstração da aptidão para execução contratual.

18. A exigência de quantitativos mínimos não constitui, por si só, ilegalidade. Todavia, sua validade depende da demonstração objetiva de que o parâmetro eleito decorre de critérios técnicos, estudos de dimensionamento, memória de cálculo ou elementos concretos capazes de evidenciar que somente empresas detentoras dessa experiência específica possuem condições de executar satisfatoriamente o objeto licitado.

19. Em licitações públicas, a **qualificação técnica** não se destina à seleção da empresa mais experiente do mercado, mas à identificação de licitantes que demonstrem capacidade suficiente para executar o contrato. Exigências que ultrapassem esse limite deixam de possuir caráter meramente comprobatório e passam a funcionar como verdadeiro filtro de mercado, restringindo o universo de potenciais concorrentes.

20. Sob essa perspectiva, a Administração possui o ônus de justificar, de forma técnica, objetiva e individualizada, a escolha do quantitativo mínimo exigido, demonstrando a metodologia adotada para sua definição, a pertinência do parâmetro em relação ao objeto contratado e a inexistência de alternativa menos restritiva capaz de preservar a segurança da futura execução contratual.

21. A motivação administrativa assume, nesse contexto, papel essencial para o controle da legalidade da cláusula editalícia. Quanto maior o potencial restritivo da exigência de habilitação, maior deve ser o grau de fundamentação técnica que a acompanha, permitindo verificar se a limitação imposta decorre efetivamente do interesse público ou se representa restrição desnecessária à competitividade.

V – DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DOCUMENTAL DA INFRAESTRUTURA EM NUVEM E DA NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO TÉCNICA IDÔNEA



22. O Edital exige que a licitante apresente **comprovação documental de infraestrutura em ambiente de computação em nuvem**, como condição de habilitação, estabelecendo requisito destinado a demonstrar a capacidade operacional para execução dos serviços contratados.

23. Não se questiona a relevância da utilização de infraestrutura tecnológica compatível com a natureza do objeto. Em contratações de soluções hospedadas em nuvem, é natural que a Administração busque assegurar níveis adequados de disponibilidade, desempenho, segurança da informação e continuidade dos serviços.

24. Todavia, também nesse ponto, a **Lei nº 14.133/2021** exige que as condições de habilitação observem os princípios da **necessidade**, da **proporcionalidade** e da **razoabilidade**, restringindo-se ao estritamente indispensável para demonstrar a capacidade de execução do contrato.

25. A exigência de comprovação documental da infraestrutura tecnológica deve apresentar relação objetiva com a execução contratual, sem impor formalidades ou requisitos que possam restringir injustificadamente a participação de empresas plenamente aptas a prestar os serviços por meio de modelos tecnológicos admitidos pelo mercado.

26. Em serviços de **computação em nuvem**, é comum a utilização de infraestrutura própria, contratada de terceiros ou disponibilizada por provedores especializados, circunstância que exige da Administração especial cautela na definição dos meios de comprovação, evitando restringir modelos legítimos de prestação dos serviços sem justificativa técnica suficiente.

27. Dessa forma, impõe-se verificar se a forma de comprovação documental exigida pelo Edital observa os limites estabelecidos pela **Lei nº 14.133/2021**, preservando a competitividade do certame e permitindo a participação de todos os operadores econômicos que efetivamente demonstrem possuir capacidade técnica para executar o objeto licitado.

VI – DA EXIGÊNCIA DE EQUIPE TÉCNICA ESPECIALIZADA E DA NECESSIDADE DE PROPORCIONALIDADE DOS REQUISITOS

28. O **Termo de Referência** estabelece que a futura contratada deverá comprovar a disponibilidade de **equipe técnica especializada**, composta por profissionais com qualificação compatível com a execução dos serviços licitados. Trata-se de exigência que, em tese, revela-se legítima, desde que observe os limites impostos pela **Lei nº 14.133/2021** e guarde estrita correspondência com a efetiva complexidade do objeto.

29. A **qualificação técnico-profissional** constitui instrumento destinado a assegurar que a execução contratual seja conduzida por profissionais tecnicamente habilitados. Entretanto, sua finalidade não é restringir o acesso de licitantes ao certame, mas apenas demonstrar que a futura contratada dispõe de capacidade suficiente para executar as parcelas de maior relevância do objeto, observados os critérios da **necessidade**, da **adequação** e da **proporcionalidade**.

30. A **Lei nº 14.133/2021**, ao disciplinar a qualificação técnica, não autoriza a Administração a estabelecer exigências superiores ao estritamente necessário para a adequada execução contratual. Toda exigência relacionada à composição da equipe técnica deve estar acompanhada de **motivação técnica específica**, demonstrando de forma objetiva a indispensabilidade de cada profissional exigido, bem como sua efetiva vinculação às atividades que serão desenvolvidas durante a execução do contrato.



31. A mera complexidade do objeto não autoriza, por si só, a imposição de requisitos excessivos quanto à formação, experiência ou composição da equipe técnica. A Administração deve demonstrar que os profissionais exigidos são efetivamente indispensáveis à execução contratual, sob pena de transformar a habilitação em mecanismo de limitação indevida da participação de potenciais licitantes.

32. O **Tribunal de Contas da União** possui entendimento consolidado no sentido de que as exigências de qualificação técnica devem restringir-se ao necessário para garantir a boa execução do contrato, não sendo admissível impor requisitos que extrapolem essa finalidade ou que reduzam injustificadamente o universo de competidores sem adequada fundamentação técnica.

33. Dessa forma, a exigência de **equipe técnica especializada** deve ser interpretada em conformidade com os princípios da **legalidade**, da **isonomia**, da **competitividade**, da **proporcionalidade** e da **seleção da proposta mais vantajosa**, impondo-se a revisão de eventual requisito que não esteja adequadamente motivado ou que exceda os limites estabelecidos pela **Lei nº 14.133/2021**.

VII – DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE DECORRENTE DO CONJUNTO DAS EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO TÉCNICA

34. A presente impugnação não questiona a legitimidade da Administração em estabelecer requisitos de **qualificação técnica** compatíveis com a complexidade do objeto licitado. O que se impugna é a **cumulação** de exigências que, analisadas em conjunto, revela potencial de restringir o universo de licitantes aptos a participar do certame, sem que haja demonstração técnica suficientemente robusta a justificar tal grau de restrição.

35. A exigência de **atestado de capacidade técnica** com quantitativos específicos, cumulada com a obrigatoriedade de comprovação documental de **infraestrutura em ambiente de computação em nuvem** e de **equipe técnica especializada**, eleva significativamente o nível de habilitação exigido, impondo barreiras de ingresso que podem reduzir a competitividade do procedimento licitatório.

36. A **Lei nº 14.133/2021** consagra, em seu **art. 5º**, os princípios da **isonomia**, da **competitividade**, da **razoabilidade**, da **proporcionalidade**, da **eficiência** e da **seleção da proposta mais vantajosa**, os quais impõem à Administração o dever de estruturar o edital de forma a ampliar, e não restringir indevidamente, a participação de fornecedores aptos à execução do objeto.

37. Da mesma forma, o **art. 11 da Lei nº 14.133/2021** estabelece que a licitação deve assegurar a seleção da proposta mais vantajosa e o tratamento isonômico entre os licitantes, objetivos que somente são plenamente alcançados quando as condições de habilitação permanecem limitadas ao estritamente necessário para garantir a execução contratual.

38. A jurisprudência do **Tribunal de Contas da União** é firme no sentido de que exigências de habilitação excessivas, desprovidas de motivação técnica suficiente ou dissociadas da efetiva necessidade do objeto configuram **restrição indevida à competitividade**, comprometendo a obtenção da proposta mais vantajosa e contrariando os princípios que regem as contratações públicas.

39. A redução do universo de potenciais concorrentes não representa mera consequência econômica da licitação, mas fator que interfere diretamente na eficiência da contratação, na ampliação da disputa e na formação de preços mais vantajosos para a Administração. Quanto maior a restrição injustificada à



participação, menor tende a ser o nível de competição e, conseqüentemente, menores as possibilidades de obtenção da melhor proposta.

40. À toda evidência, a preservação da competitividade não implica afastar exigências técnicas indispensáveis à boa execução contratual. Implica, isto sim, assegurar que tais exigências permaneçam estritamente vinculadas ao objeto, sejam tecnicamente justificadas e observem os limites impostos pela **Lei nº 14.133/2021**, evitando que a fase de habilitação se transforme em mecanismo de seleção restritiva de fornecedores.

VIII – DAS OBSERVAÇÕES COMPLEMENTARES E DOS ESCLARECIMENTOS NECESSÁRIOS

41. Sem prejuízo dos fundamentos expostos, a Impugnante requer os seguintes **esclarecimentos complementares**, visando assegurar a **motivação**, a **transparência**, o **planejamento** e a **segurança jurídica** da contratação.

42. Informar qual foi a **metodologia técnica** utilizada para definir os quantitativos mínimos de **7.500 usuários ativos** e **750 usuários simultâneos**.

43. Esclarecer se existe **memória de cálculo**, **estudos estatísticos**, histórico de utilização ou projeção de demanda que justifique esses quantitativos.

44. Informar se foram analisadas **alternativas menos restritivas**, capazes de atender ao interesse público sem reduzir a **competitividade**.

45. Esclarecer se foi realizado estudo sobre o **impacto concorrencial** da cumulação das exigências de **atestado técnico**, **infraestrutura em nuvem**, **equipe especializada** e demais requisitos de habilitação.

46. Informar se a Administração avaliou a **quantidade de fornecedores** efetivamente aptos a atender, simultaneamente, todas as exigências do edital.

47. Esclarecer em qual documento do **Processo SEI nº 19.16.3708.0007283/2026-12** encontram-se os fundamentos técnicos que justificam cada requisito de **qualificação técnica**.

48. Informar se o planejamento observou as diretrizes da **IN SGD/ME nº 94/2022** e da **Portaria SGD/MGI nº 5.950/2023**, especialmente quanto ao **dimensionamento da solução**, **arquitetura tecnológica** e **proporcionalidade** das exigências.

49. Tais esclarecimentos permitirão verificar se as exigências decorrem de **planejamento técnico efetivo** ou se representam **restrição indevida à competitividade**, em conformidade com a **Lei nº 14.133/2021** e os princípios da **isonomia**, da **motivação** e da **seleção da proposta mais vantajosa**.

IX – DOS PEDIDOS

50. Diante do exposto, requer seja a presente **Impugnação Administrativa conhecida** e **integralmente acolhida**, por ser **tempestiva**, **fundamentada** e amparada na **Lei nº 14.133/2021**, com a conseqüente revisão dos atos impugnados.

51. Requer a **retificação do Edital**, promovendo-se a adequação das cláusulas impugnadas, especialmente daquelas relativas às **exigências de qualificação técnica**, de forma a assegurar a observância dos



princípios da **legalidade, isonomia, competitividade, proporcionalidade, razoabilidade, motivação** e da **seleção da proposta mais vantajosa**, eliminando-se as restrições indevidas à ampla participação de licitantes.

52. Requer que, caso a Administração entenda pela manutenção das exigências impugnadas, seja apresentada **fundamentação técnica e jurídica específica**, indicando expressamente os documentos integrantes da **fase preparatória** (ETP, Termo de Referência, pareceres técnicos, estudos, notas técnicas ou outros elementos de planejamento) que demonstrem, de forma objetiva, a necessidade, adequação e proporcionalidade dos requisitos questionados.

53. Requer, **subsidiariamente**, caso os **Agentes de Contratação** não acolham os fundamentos desta Impugnação, que o processo seja **submetido à Autoridade Competente para julgamento**, com prévia manifestação da **Assessoria Jurídica/Procuradoria**, ou do órgão jurídico competente, para emissão de **parecer técnico-jurídico**, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e dos princípios da autotutela administrativa, da motivação e da segurança jurídica.

54. Requer, ainda, **subsidiariamente**, caso seja mantido o ato convocatório sem a correção das ilegalidades apontadas, a **suspensão do certame**, com a posterior **retificação e republicação do Edital**, bem como a **reabertura integral dos prazos**, assegurando-se igualdade de condições a todos os potenciais interessados.

55. Requer que a decisão administrativa seja **expressamente motivada**, enfrentando **individualmente** todos os argumentos jurídicos e técnicos deduzidos nesta Impugnação, em observância ao dever de motivação previsto na **Lei nº 9.784/1999**, na **Lei nº 14.133/2021** e nos princípios do devido processo administrativo.

56. Requer que todas as comunicações, manifestações, pareceres e a decisão final sejam regularmente juntados aos autos do **Processo SEI nº 19.16.3708.0007283/2026-12**, assegurando-se a **publicidade**, a **transparência**, o **contraditório** e a **ampla defesa**.

57. Por fim, na hipótese de manutenção das ilegalidades apontadas, **sem prejuízo do respeito às competências da Administração**, a Impugnante **reserva-se o direito de adotar as medidas administrativas e de controle externo cabíveis**, inclusive mediante **representação** aos órgãos de controle competentes, dentre eles o **Tribunal de Contas da União – TCU**, o **Ministério Público Federal**, o **Ministério Público de Contas**, bem como outros órgãos de fiscalização e controle eventualmente competentes, visando à preservação da **legalidade**, da **competitividade**, da **economicidade** e da correta aplicação dos recursos públicos.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Dourados/MS, 04 de agosto de 2026.





JOELMA RODRIGUES DA SILVA

Administradora

JM COMÉRCIO, SERVIÇOS, CURSOS E TREINAMENTOS LTDA

CNPJ nº 60.577.712/0001-08

LEANDRO BUENO PALMA

OAB/PR nº 59.822

Advogado Subscritor

