

JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA A NÃO EXIGÊNCIA DE PROVA DE CONCEITO (PoC)

Processo Administrativo:	nº 10940/2026
Certame:	Pregão Eletrônico nº 33/2026
Objeto:	Contratação de solução integrada de tecnologia da informação e comunicação (SaaS) para gestão pública municipal — 19 módulos, 425 requisitos técnicos, valor estimado de R\$ 480.167,27
Assunto:	Não exigência de Prova de Conceito (PoC) como critério de aceitabilidade da proposta ou etapa da fase de julgamento
Elaboração:	Helcilene Marques Pereira - Pregoeira, Decreto nº 240/2025

1. DO OBJETO DA MANIFESTAÇÃO

A presente Justificativa tem por finalidade registrar, nos autos do Processo Administrativo nº 10940/2026, a motivação técnica e jurídica que fundamenta a decisão desta Pregoeira de não incluir, no instrumento convocatório do Pregão Eletrônico em epígrafe, a exigência de Prova de Conceito (PoC) como condição de aceitabilidade da proposta classificada em primeiro lugar, tampouco como etapa formal da fase de julgamento, nos termos do art. 41, inciso II, da Lei nº 14.133, de 2021.

A manifestação observa os princípios da eficiência processual, da competitividade, da isonomia, da impessoalidade e do julgamento objetivo (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), bem como a jurisprudência consolidada sobre o tema.

2. DO CONTEXTO FÁTICO DA CONTRATAÇÃO

2.1. O objeto da licitação é solução integrada de gestão pública municipal composta por 19 (dezenove) módulos funcionais (Plataforma e Segurança, Orçamento, Contabilidade, Tesouraria, Patrimônio, Compras e Licitações, Almoxarifado, Frotas, Assistência Social, Protocolo, Arrecadação, Cemitério, Nota Fiscal Eletrônica/ISS-IBS, Folha de Pagamento/RH, Gestão Educacional, Portal da Transparência, e-SIC, Portal do Cidadão e Aplicativo Móvel), totalizando 425 (quatrocentos e vinte e cinco) requisitos técnicos, sendo 264 obrigatórios (RO) e 161 complementares (RC), todos exaustivamente especificados no Termo de Referência (Anexo I).

2.2. O valor global estimado da contratação é de R\$ 480.167,27 (quatrocentos e oitenta mil, cento e sessenta e sete reais e vinte e sete centavos), com vigência de 12 (doze) meses, prorrogável até o limite de 60 (sessenta) meses, e cronograma de implantação com marcos sucessivos de até 60 (sessenta) dias corridos.

2.3. A modalidade eleita é o Pregão Eletrônico, cujo traço distintivo é justamente a celeridade procedimental (art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021), com prazos razoáveis e necessários para negociação (4 horas), envio de documentação complementar (2 a 24 horas) e interposição de recursos (manifestação imediata e razões em até 3 dias úteis).

3. DO REGIME JURÍDICO DA PROVA DE CONCEITO

A Lei nº 14.133/2021 disciplina a prova de conceito de forma pontual e excepcional, sem impor sua adoção obrigatória em contratações de tecnologia da informação. O quadro normativo e jurisprudencial de referência é o seguinte:

Dispositivo	Conteúdo normativo
Lei nº 14.133/2021, art. 17, § 3º	Situa a prova de conceito como mecanismo excepcional, cabível apenas quando estritamente necessário para aferir a adequação do objeto ofertado, e não como etapa padrão de qualquer certame.
Lei nº 14.133/2021, art. 41, II	Insera a prova de conceito na fase de julgamento (fase externa), condicionando sua exigência à previsão expressa e motivada no edital, jamais como instrumento de definição de requisitos na fase de planejamento.
Lei nº 14.133/2021, art. 5º	Princípios da isonomia, da impessoalidade, da economicidade, da competitividade e do julgamento objetivo, que orientam a análise de proporcionalidade de qualquer exigência restritiva.
TCU – Acórdão 2059/2017- Plenário	Provas de conceito não devem ser utilizadas na fase interna da licitação (planejamento da contratação), uma vez que não se prestam a escolher solução de TI e a elaborar requisitos técnicos, mas a avaliar, na fase externa, se a ferramenta ofertada no certame atende às especificações técnicas definidas no projeto básico ou no termo de referência.
TCU – Pregão MP nº 18/2016 (Plataforma OutSystems)	O Tribunal identificou que a inexistência de roteiros, planos e critérios objetivos previamente definidos para a avaliação de plataformas de TI comprometeu a demonstração de isenção do exame técnico, evidenciando risco de direcionamento e violação aos princípios da impessoalidade e da isonomia.
TCU Publicação Licitações Contratos: Orientações Jurisprudência, item 4.1.3	Tanto a exigência de amostras e de provas de conceito, quanto a indicação de marcas e modelos, por terem o potencial de restringir a competitividade da licitação e aumentar os custos de participação no certame, são medidas excepcionais, a serem, portanto, motivadas na fase de planejamento da contratação.

Da leitura conjugada desses dispositivos e precedentes extrai-se que: a PoC é medida excepcional, e não regra geral em contratações de TI; somente pode ser exigida na fase externa (de julgamento), e nunca como instrumento de definição de requisitos na fase interna de planejamento; sua exigência pressupõe critérios objetivos, mensuráveis e uniformes, previamente fixados no edital, sob pena de comprometer a impessoalidade do certame.

4. DOS RISCOS IDENTIFICADOS NO CASO CONCRETO

Aplicando-se esse referencial normativo e jurisprudencial às características do objeto em exame solução com 19 módulos e 425 requisitos, identificam-se os seguintes riscos, cuja materialização é desproporcional aos benefícios teoricamente buscados com a PoC:

Risco Identificado	Fundamento / Consequência	Nível
Morosidade processual	A solução compreende 19 módulos e 425 requisitos técnicos (264 RO + 161 RC). A realização de PoC apta a testar tal amplitude demandaria dias de sessões técnicas, incompatível com os prazos de julgamento, negociação (4h) e recursais (3 dias úteis) da Lei nº 14.133/2021 e com a celeridade própria do pregão eletrônico (art. 6º, XLI).	ALTO
Direcionamento e subjetivismo avaliativo	Ausência, nesta fase, de roteiro, plano de testes e critérios objetivos e binários de aprovação para cada um dos 425 requisitos. O TCU já reconheceu (Acórdão 2059/2017-Plenário) que a definição de critérios de PoC sem parâmetros objetivos, mensuráveis e uniformes compromete a impessoalidade e pode conduzir, ainda que involuntariamente, ao direcionamento do certame a solução específica.	ALTO
Restrição à competitividade e oneração dos licitantes	A mobilização de equipe técnica e ambiente de testes para demonstração de 19 módulos integrados eleva os custos de participação, com potencial de afastar licitantes, inclusive ME/EPP beneficiárias do tratamento favorecido previsto no edital, em desproporção ao valor estimado da contratação (R\$ 480.167,27).	MÉDIO
Tratamento não isonômico entre licitantes	PoC de tal complexidade tende a ser realizada em datas e condições distintas para licitantes classificados sucessivamente (em caso de desclassificação do 1º colocado), dificultando a garantia de condições estritamente equivalentes de avaliação a todos os concorrentes.	MÉDIO

4.1. Morosidade processual incompatível com o rito do pregão eletrônico

A verificação prática de 425 requisitos distribuídos em 19 módulos interdependentes muitos deles vinculados a rotinas legais específicas (geração de RREO, RGF, eSocial, EFD-Reinf, NFS-e, DIRF, RAIS, CAGED, entre outras) demandaria sessões de teste de duração incompatível com os prazos previstos da Lei nº 14.133/2021. Como já observado pela doutrina especializada, a realização de PoC extensa para todos os licitantes classificados contraria o princípio da proporcionalidade e o próprio conceito de agilidade que informa o pregão, modalidade concebida exatamente para evitar delongas incompatíveis com o interesse público na celeridade da contratação.

4.2. Risco de direcionamento e de subjetivismo na avaliação técnica

O TCU já enfrentou hipótese assemelhada no exame do Pregão Eletrônico MP nº 18/2016 (Plataforma OutSystems), no qual se apurou que a ausência de roteiros, planos e critérios objetivos de avaliação da prova de conceito impediu a comprovação de que o exame técnico se deu de forma isenta, violando os princípios da impessoalidade e da isonomia (art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e art. 37, caput, da Constituição Federal).

No presente processo, a Administração não dispõe, nesta fase, de roteiro de testes, plano de avaliação nem de critérios binários (atende/não atende) para cada um dos 425 requisitos, condição indispensável para que eventual PoC seja conduzida com objetividade. A inclusão de exigência dessa natureza sem tal instrumental técnico prévio reproduziria, no âmbito municipal, falha estrutural idêntica à identificada pelo TCU no precedente citado, com potencial de direcionar, ainda que de forma não deliberada, o resultado do certame a fornecedor cuja arquitetura tecnológica melhor se ajuste a critérios não uniformemente aplicáveis a todos os concorrentes.

4.3. Restrição à competitividade e oneração desproporcional dos licitantes

A demonstração prática de solução com a amplitude ora especificada exige mobilização de equipe técnica multidisciplinar, ambiente de homologação e disponibilidade operacional que oneram de forma desproporcional os licitantes, notadamente as microempresas e empresas de pequeno porte às quais o edital assegura tratamento favorecido (art. 4º e arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006). Tal ônus é desproporcional ao valor estimado da contratação (R\$ 480.167,27) e pode afastar competidores idôneos, em prejuízo do caráter competitivo que a Lei nº 14.133/2021 busca preservar.

4.4. Adequação e suficiência dos mecanismos de comprovação técnica já previstos no edital

A aptidão técnica dos licitantes já está resguardada por instrumentos compatíveis com o rito do pregão eletrônico e com os princípios da economicidade e da razoabilidade, dispensando a exigência cumulativa de PoC:

Atestados de capacidade técnico-operacional (item 11.34 do Termo de Referência), exigindo para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, que a licitante deverá apresentar um ou mais atestados que, isolada ou conjuntamente, comprovem experiência anterior na prestação de serviços de licenciamento e implantação de solução integrada de gestão pública, contemplando, no mínimo, os módulos de Contabilidade Pública (com geração de RREO e RGF) e de Folha de Pagamento (com geração de eSocial), fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, referentes a contrato(s) de valor global não inferior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais), correspondente a 50% (cinquenta por cento) do valor total estimado para a presente contratação, em conformidade com o art. 67, §§1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.284/2003 e 2.088/2004-Plenário, dentre outros);

Declaração de ciência e conformidade quanto à integralidade das condições do edital e do Termo de Referência (item 4.4 do Edital), vinculante à proposta apresentada;

Diligências de exequibilidade e esclarecimentos complementares (itens 7.11 e 7.16 do Edital), aptas a sanar dúvidas técnicas pontuais sem a morosidade e os riscos de uma PoC ampla;

Fase de implantação fiscalizada e homologada já prevista no Termo de Referência (item 5.19 e cronograma de implantação), com testes de homologação em ambiente segregado, participação dos servidores responsáveis por cada módulo e emissão de Termo de Aceite condicionante da

entrada em produção, mecanismo que cumpre, na prática e em momento contratualmente mais seguro, a mesma finalidade de verificação de aderência técnica que se buscaria com uma PoC pré-contratual.

5. DA CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

Diante do exposto, e com fundamento nos arts. 5º, 17, § 3º, e 41, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, bem como na jurisprudência do TCU (Acórdão 2059/2017-Plenário e precedente relativo ao Pregão MP nº 18/2016), conclui-se pela NÃO INCLUSÃO de exigência de Prova de Conceito no instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 33/2026, por se tratar, no caso concreto, de medida:

desproporcional aos prazos e à celeridade inerentes ao rito do pregão eletrônico;

desprovida, nesta fase, de roteiro e critérios objetivos que assegurem avaliação isenta e uniforme entre licitantes, com consequente risco de direcionamento e de violação à impessoalidade;

potencialmente restritiva à competitividade e onerosa de forma desproporcional ao valor estimado da contratação; e

dispensável, tendo em vista a suficiência dos mecanismos de comprovação técnica (atestados de capacidade técnico-operacional) e de verificação pós-contratual (homologação em ambiente segregado e Termo de Aceite) já previstos no Termo de Referência.

Recomenda-se, ainda, que, caso a Administração entenda necessário exigir, em contratações futuras de objeto assemelhado, verificação prática da solução ofertada, tal exigência seja formulada exclusivamente na fase externa (de julgamento), restrita ao licitante provisoriamente vencedor, com critérios objetivos, binários e previamente publicados no edital, em estrita observância ao art. 41, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 e à jurisprudência dos órgãos de controle externo ora referenciada, de modo a não incorrer nos riscos apontados nesta manifestação.

É a Nota Técnica, que se submete à apreciação superior e à juntada aos autos do Processo Administrativo nº 10940/2026.

Porangatu/GO, 6 de julho de 2026.

Helcilene Marques Pereira
Pregoeira - Decreto nº 240/2025
Prefeitura Municipal de Porangatu/GO

De acordo:

Luanna Karolyne Dourado Ribeiro
Secretária Municipal de Administração