

PARECER CCAI/PGE Nº 0062/2025
IMPUGNAÇÃO

PROCESSO Nº 24001.107038/2024-46
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20250344
IMPUGNANTE: : B.B.S. TRANSPORTES LTDA

ASSUNTO: Parecer referente ao pedido de Impugnação ao Edital, interposto pela Empresa : B.B.S. TRANSPORTES LTDA.

OBJETO: Prestação dos serviços de gestão de documentos, incluindo: traslado de suporte físico de documentos, guarda (custódia), organização, gerenciamento, bem como a gestão digital por meio da digitalização centralizada de acervo específico: administrativo, financeiro, jurídico e hospitalar do Hospital Geral de Fortaleza (HGF), entrada continuada de documentos, com tratamento, indexação, armazenamento e classificação de imagens digitalizadas, além de customização de sistema de gerenciamento de documentos, pelo período de 12 (doze) meses, conforme especificações contidas no Edital e seus Anexos

A Comissão Central de Avaliação de Impugnações e Recursos em Licitações – CCAI/SESA, em cumprimento às suas atribuições, apresenta, por meio deste, parecer acerca dos pontos suscitados na impugnação apresentada pela licitante supracitada, conforme os fundamentos a seguir expostos.

I. TEMPESTIVIDADE

Faz-se mister ressaltar que a presente Impugnação ao Edital é tempestiva, visto que protocolada no prazo legal de até 3 (três) dias anteriores à data fixada para abertura da sessão pública inaugural do certame, conforme disposto no **item 10.1 do edital**.

10.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133/2021, ou para solicitar esclarecimento sobre seus termos, devendo encaminhar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame[...]

II. ANÁLISE

No mérito, a impugnante questiona, os seguintes pontos:

- a) **DA EXIGÊNCIA ANTECIPADA DE DOCUMENTAÇÃO TÉCNICA NA FASE DE HABILITAÇÃO;**
- b) **DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE RELATÓRIO DE TESTE DE INVASÃO (LAUDO PENTEST) PRÉVIO;**
- c) **DA PROVA DE CONCEITO EXCESSIVAMENTE RESTRITIVA E DOS CRITÉRIOS DIRIGIDOS;**
- d) **DA EXIGÊNCIA DE PLATAFORMA COM MÓDULOS DE UM ÚNICO FABRICANTE – RESTRIÇÃO INDEVIDA;**

Por fim, a impugnante requer:

[...]

5. DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, **requer-se respeitosamente** a Vossa Senhoria, em caráter imediato, a adoção das seguintes providências, com vistas a sanarem as irregularidades apontadas no edital:

- a) **Suspensão** do presente certame licitatório (Pregão Eletrônico nº 20250344/SESA – HGF) até a efetiva retificação do edital nos pontos

impugnados, de forma a garantir o pleno caráter competitivo do procedimento;

b) **Alteração das exigências antecipadas de documentação técnica e de segurança na fase de habilitação**, com a **supressão** da obrigatoriedade de apresentação de catálogos técnicos, capturas de tela do sistema, manuais, documentação de API e demais materiais similares antes da fase de lances, bem como a **exclusão integral** da exigência de laudo Pentest prévio (itens 8.1.2.1.3.2 do edital e 2.3.3/2.5.2 do Projeto Técnico), por afrontarem os princípios da razoabilidade e competitividade, nos termos da jurisprudência do TCU;

c) **Reformulação da Prova de Conceito** prevista no item 2.23.7, de modo que seus critérios sejam estritamente necessários e objetivos, baseados em requisitos funcionais mínimos do sistema, vedada qualquer parametrização ou formatação que induza ao favorecimento de solução específica. Caso mantida, que a POC seja exigida **somente do licitante melhor classificado** (vencedor da etapa de lances), como forma de verificação técnica, nos moldes preconizados pela jurisprudência;

d) **Revisão da cláusula de integração com sistemas da SESA (item 2.5.2)**, esclarecendo-se que não será exigida qualquer prova de integração **prévia** com sistemas legados da Contratante. Caso a compatibilidade com sistemas da SESA seja necessária, que tal requisito seja avaliado na execução contratual ou mediante apresentação de plano de integração, **eliminando-se a exigência atual de comprovação na habilitação**, em conformidade com o entendimento do TCU de que “**é irregular exigir integração prévia com sistemas da Administração sem justificativa técnica**”;

e) **Supressão ou adequação da exigência de plataforma 100% unifabricante** (item 2.3.1), permitindo-se a oferta de soluções integradas de múltiplos fabricantes, desde que atendidos todos os requisitos funcionais e assumidas as garantias de compatibilidade pelo licitante. Em caso de manutenção da preferência por solução monofabricante, que se apresente nos autos **justificativa técnica circunstanciada** demonstrando ser tal exigência indispensável, sob

pena de nulidade por restrição indevida (conforme explanado, a exigência atual carece de justificativa e **inibe propostas potencialmente mais vantajosas** ao órgão);

g) Por fim, a **republicação** do edital consolidando todas as alterações acima solicitadas, garantindo-se divulgação nos mesmos meios originais, com prazo **razoável** até a nova data de abertura, para que os licitantes tenham ciência das modificações e tempo hábil de adequação.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a Administração sempre procura o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade, o da isonomia, o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo.

Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias.

Nesse contexto, destacamos o art. 5º, da Lei Federal no 14.133/2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Considerando que as questões abordadas possuem natureza técnica, a Comissão Central de Avaliação de Impugnações e Recursos em Licitações – CCAI/SESA submeteu a impugnação ao setor competente, cuja manifestação transcrevemos a seguir:

[...]

“a) Suspensão do presente certame licitatório (Pregão Eletrônico nº 20250344/SESA – HGF) até a efetiva retificação do edital nos pontos impugnados, de forma a garantir o pleno caráter competitivo do procedimento;”

RESPOSTA: Informamos que o Pregão Eletrônico não será suspenso tendo em vista que nenhuma cláusula do Edital será alterada, deste modo, sem necessidade de suspender e nem mesmo republicar o processo licitatório

“b) Alteração das exigências antecipadas de documentação técnica e de segurança na fase de habilitação, com a supressão da obrigatoriedade de apresentação de catálogos técnicos, capturas de tela do sistema, manuais, documentação de API e demais materiais similares antes da fase de lances, bem como a exclusão integral da exigência de laudo Pentest prévio (itens 8.1.2.1.3.2 do edital e 2.3.3/2.5.2 do Projeto Técnico), por afrontarem os princípios da razoabilidade e competitividade, nos termos da jurisprudência do TCU;”

RESPOSTA: Ressaltamos que referente à API será durante a prova de conceito e não antes da fase de lances conforme item 2.5. do Anexo I- Termo de Referência. “2.5. Deverá ser apresentado a API de integração durante a prova de conceito”. Em relação à exclusão do Laudo Pentest, informamos que continuará a exigência tendo em vista que os testes contra invasões do software mantém a sua integridade e segurança. Destacamos ainda que o Laudo Pentest é uma ferramenta crucial para a conformidade com a LGPD, pois ele identifica vulnerabilidades em sistemas e processos que podem comprometer a segurança de dados pessoais. Ao simular ataques reais, o pentest revela falhas que precisam ser corrigidas para proteger os dados e garantir o cumprimento da LGPD.

“c) Reformulação da Prova de Conceito prevista no item 2.23.7, de modo que seus critérios sejam estritamente necessários e objetivos, baseados em requisitos funcionais mínimos do sistema, vedada qualquer parametrização ou formatação que induza ao favorecimento de solução específica. Caso mantida, que a POC

seja exigida somente do licitante melhor classificado (vencedor da etapa de lances), como forma de verificação técnica, nos moldes preconizados pela jurisprudência”

RESPOSTA: A prova de Conceito será realizada com o licitante que ofertar o menor preço, ou seja, melhor classificado do certame conforme item 2.23.1. do Anexo I- Termo de Referência “ Encerrada a fase de lances, o licitante detentor do menor preço, deverá apresentar o software de gerenciamento de documentos para uma Comissão designada pela CONTRATANTE a fim de comprovar o pleno atendimento aos requisitos mínimos constantes do presente Termo de Referência, cuja apresentação deverá ser agendada através do telefone (85) 3457-9207, no horário 08:00 às 16:00”. Destacamos que os critérios foram bem definidos conforme Anexo A e Anexo B do próprio Termo de Referência

d) Revisão da cláusula de integração com sistemas da SESA (item 2.5.2), esclarecendo-se que não será exigida qualquer prova de integração prévia com sistemas legados da Contratante. Caso a compatibilidade com sistemas da SESA seja necessária, que tal requisito seja avaliado na execução contratual ou mediante apresentação de plano de integração, eliminando-se a exigência atual de comprovação na habilitação, em conformidade com o entendimento do TCU de que “é irregular exigir integração prévia com sistemas da Administração sem justificativa técnica”;

RESPOSTA: A solicitação da impugnante é infundada tendo em vista que o item “2.5.2. Deverá ser apresentado na fase de habilitação folhetos/brochuras do software com suas funcionalidades, assim como telas de funcionamento, além de link ou documentação de API que permita a integração do sistema.” não se pede integração prévia com o sistema da SESA, mas sim, que permita a integração do sistema. Como se pode realizar uma prova de conceito de um sistema que não permita integração? Ou seja, será mantida o que consta no item acima.

“e) Supressão ou adequação da exigência de plataforma 100% unifabricante (item 2.3.1), permitindo-se a oferta de soluções integradas de múltiplos fabricantes, desde que atendidos todos os

requisitos funcionais e assumidas as garantias de compatibilidade pelo licitante. Em caso de manutenção da preferência por solução monofabricante, que se apresente nos autos justificativa técnica circunstanciada demonstrando ser tal exigência indispensável, sob pena de nulidade por restrição indevida (conforme explanado, a exigência atual carece de justificativa e inibe propostas potencialmente mais vantajosas ao órgão);”

RESPOSTA: A impugnante pretende a revogação ou flexibilização do item 2.3.1 do Termo de Referência, para que o sistema de Gestão Eletrônica de Documentos (GED) possa ser formado por módulos de diferentes fabricantes. A pretensão não merece acolhimento, pelas razões jurídicas abaixo.

1. Vinculação ao instrumento convocatório

O edital determina, de forma clara, que o software seja fornecido pela contratada “composto por módulos totalmente integrados, desenvolvidos pelo mesmo fabricante e que compartilhem a mesma estrutura de tabelas e banco de dados”. Essa regra integra o ato convocatório e obriga igualmente todos os licitantes (art. 5º, caput, Lei 14.133/2021). Modificá-la nesta fase violaria a isonomia entre proponentes que já parametrizaram custos seguindo a redação original.

2. Responsabilidade contratual única e vedação de subcontratação

O edital proíbe expressamente qualquer subcontratação do objeto (item 6.1.1). Permitir módulos de fabricantes distintos implicaria, na prática, fracionar a execução e dispersar a responsabilidade, contrariando o art. 116 e o art. 122 da Lei 14.133/2021, que impõem responsabilidade integral ao contratado e admitem subcontratação apenas quando previamente autorizada (o que não ocorre).

3. Garantia de continuidade e segurança do serviço

O edital exige disponibilidade mínima de SLA percentual (item 2.3.4) e plena integração funcional entre os módulos (item 2.3.5). A fragmentação entre múltiplos fabricantes comprometeria essas metas, pois traria versões de software, modelos de dados e políticas de segurança divergentes, aumentando riscos de falhas, incompatibilidades e disputas de suporte. Tal cenário afronta, ainda,

os princípios da eficiência e da continuidade do serviço público (art. 11, Lei 14.133/2021).

4. Ausência de preferência de marca A exigência não indica fabricante específico; apenas impõe que todos os módulos sejam do mesmo fabricante, característica técnica indispensável para assegurar integridade de dados, segurança da informação e responsabilização única. Trata-se de requisito plenamente admitido pelo art. 6.º, XXIII, da Lei 14.133/2021, desde que justificado, o que se faz nos próprios itens 2.3.1, 2.3.4 e 2.3.5 já citados

g) Por fim, a republicação do edital consolidando todas as alterações acima solicitadas, garantindo-se divulgação nos mesmos meios originais, com prazo razoável até a nova data de abertura, para que os licitantes tenham ciência das modificações e tempo hábil de adequação.

RESPOSTA: Em suma, tendo em vista todos os pontos apresentados acima, ressaltamos que vai ser mantido o Edital atualmente publicado, sem necessidade de alteração.

III. CONCLUSÃO

Perante todo exposto, à luz dos princípios e normas que norteiam a atuação da Administração Pública, OPINA-SE pelo **NÃO PROVIMENTO** da impugnação interposta pela B.B.S. TRANSPORTES LTDA, devendo-se manter o edital do certame nos exatos termos deste parecer.

DECLARO, para os devidos fins, que a elaboração deste parecer se deu em contexto no qual ausente conflito de interesse, nos termos da Lei Federal nº 12.813/2013.

Fortaleza, 05 de agosto de 2025.

Assinado digitalmente:

Antonia Roberta Pereira de Araújo

Membro da Comissão Central de
Avaliação - CCA1

Ausência justificada

Beatriz de Freitas Sá

Membro da Comissão Central de
Avaliação – CCA1

Ausência justificada

Francisco Cacildo de Souza

Membro da Comissão Central de
Avaliação - CCA1

Leandra Claudio Almeida

Membro da Comissão Central de
Avaliação - CCA1

José Edson Bezerra

Coordenador da Comissão Central de Avaliação - CCA1