

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO

Pregão Eletrônico nº 2026.05.04.01 | Processo nº 022/2026
Prefeitura Municipal de Icapuí — Estado do Ceará

I. IDENTIFICAÇÃO DA IMPUGNANTE

Razão Social	Ideia Good Soluções para Internet Ltda
CNPJ	10.668.538/0001-22
Responsável Legal	Carminês Gomes — CPF: 014.670.639-08
E-mail	comercial@ideiagood.com.br
Telefone	(49) 99984-6666

II. DESTINATÁRIO

Ilmo. Sr. Agente de Contratação/Pregoeiro

Prefeitura Municipal de Icapuí — CE

Pregão Eletrônico nº 2026.05.04.01 | Processo nº 022/2026

III. DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é apresentada tempestivamente nos termos do art. 164, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, que assegura a qualquer pessoa o direito de impugnar edital de licitação no prazo de até 3 (três) dias úteis anteriores à abertura do certame, o que se verifica no presente caso, tendo em vista que a data de abertura está prevista para 29 de maio de 2026, sendo a presente impugnação entregue dentro do prazo legal.

IV. DO OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

A Ideia Good Soluções para Internet Ltda, empresa do ramo de tecnologia da informação com legítimo interesse em participar do presente certame, vem, respeitosamente, apresentar IMPUGNAÇÃO AO EDITAL do Pregão Eletrônico nº 2026.05.04.01, instaurado pela Prefeitura Municipal de Icapuí/CE, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de locação de sistemas (site oficial, e-mails institucionais, site de turismo, plataforma de gestão cultural e licenciamento ambiental).

A impugnação funda-se na identificação de graves irregularidades que comprometem a competitividade do certame, afrontam os princípios da isonomia, da impessoalidade e da ampla concorrência, e configuram potencial direcionamento da licitação a fornecedor previamente determinado, em manifesta violação à Lei nº 14.133/2021 e à jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

V. QUADRO RESUMO DOS VÍCIOS IDENTIFICADOS

Nº	Fundamento	Dispositivo Violado	Gravidade
1	Agrupamento artificial em lote único — objetos heterogêneos	Art. 40, caput, e art. 9º, III, da Lei nº 14.133/2021	ALTA
2	Prova de Conceito presencial em município remoto — barreira geográfica	Art. 9º, III, da Lei nº 14.133/2021	ALTA
3	Qualificação técnica exige experiência no objeto integral — restrição indevida	Art. 67 da Lei nº 14.133/2021	ALTA
4	Especificação exclusiva da metodologia Atricon sem admissão de equivalentes	Art. 41, I, da Lei nº 14.133/2021	MÉDIA
5	Requisitos da PoC elaborados com base no sistema atual — indício de direcionamento	Art. 9º, III, da Lei nº 14.133/2021	ALTA
6	Ausência de valor estimado por módulo — violação do dever de transparência	Art. 23 da Lei nº 14.133/2021	MÉDIA
7	Estrutura PoC + lote único como mecanismo de favorecimento do fornecedor atual	Arts. 9º e 40 da Lei nº 14.133/2021	ALTA

VI. DOS FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

6.1. Agrupamento Artificial em Lote Único — Restrição à Competição

O edital reúne em um único lote objetos de natureza tecnológica inteiramente distintos e independentes entre si: (a) sistema de gerenciamento do site oficial; (b) sistema de e-mails institucionais; (c) portal de turismo; (d) plataforma de gestão cultural; e (e) sistema de licenciamento ambiental. Cada um desses sistemas possui mercado fornecedor próprio, com empresas especializadas que operam cada segmento de forma autônoma, não havendo relação técnica ou operacional que justifique sua reunião compulsória em lote único.

O item 3.3 do Termo de Referência justifica o lote único alegando "natureza integrada, complementar e interdependente" dos sistemas. Contudo, tal afirmação não encontra respaldo técnico, pois:

- O sistema de e-mails institucionais é um serviço padronizado (ex.: Microsoft 365, Google Workspace) completamente independente dos demais módulos;
- O portal de turismo e a plataforma cultural são soluções CMS especializadas que não guardam integração obrigatória com o sistema de licenciamento ambiental;
- O sistema de licenciamento ambiental (IMFLA) atende a processos regulatórios com requisitos técnicos específicos, radicalmente distintos dos sistemas de comunicação institucional.

A jurisprudência do TCU é clara: o agrupamento em lote único somente é admitido quando a fragmentação comprometer técnica ou economicamente a execução, ou quando houver ganho comprovado de eficiência que não possa ser obtido por outra via. No presente caso, a reunião dos módulos em lote único não produz qualquer ganho de eficiência demonstrável — pelo contrário, elimina da disputa empresas competentes que poderiam atender partes do objeto com maior qualidade e menor custo.

Nesse sentido:

- TCU, Acórdão nº 2.859/2011 — Plenário: "o parcelamento é a regra; o lote único, a exceção que exige justificativa técnica explícita";
- TCU, Acórdão nº 1.278/2013 — Plenário: "a reunião de itens distintos em lote único, quando não justificada, viola os princípios da competitividade e da isonomia".

Dispositivos violados: art. 40, caput, e art. 9º, III, da Lei nº 14.133/2021.

Requerimento: que o objeto seja dividido em pelo menos 3 (três) lotes independentes: (I) sistemas institucionais de comunicação (site oficial + e-mails); (II) sistemas de turismo e cultura; e (III) sistema de licenciamento ambiental.

6.2. Prova de Conceito Presencial Obrigatória — Barreira Geográfica Injustificada

O item 7.12 do Termo de Referência exige que a Prova de Conceito (PoC) seja realizada obrigatoriamente de forma presencial "nas dependências da Administração Municipal ou em local por esta previamente designado", vedando expressamente sua realização remota.

A exigência é tecnicamente incoerente com o objeto: os sistemas licitados são 100% baseados em ambiente web/nuvem e acessíveis pela internet de qualquer localidade. Um sistema de gerenciamento de site, e-mails corporativos ou licenciamento ambiental pode ser demonstrado integralmente por videoconferência, com acesso simultâneo do avaliador ao ambiente do sistema. Não há justificativa técnica que sustente a presencialidade para um objeto de natureza digital.

Os efeitos práticos da exigência são gravíssimos para a competitividade:

- Empresas sediadas fora do Ceará, ou mesmo fora de Icapuí, são submetidas a custos adicionais de deslocamento que não existem para empresas locais ou para o eventual fornecedor atual já instalado no município;
- O deslocamento até Icapuí — município de difícil acesso na costa leste cearense — representa barreira operacional real que desincentiva a participação de concorrentes qualificados;
- O fornecedor que já opera o sistema atual não precisa se deslocar, pois já dispõe de equipe técnica local ou acesso ao ambiente da Prefeitura.

A exigência configura restrição indevida à competitividade nos termos do art. 9º, III, da Lei nº 14.133/2021, que veda ao agente público "admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam, frustrem ou impeçam a competição".

Requerimento: que a realização da PoC seja admitida em formato remoto (videoconferência com compartilhamento de tela e acesso supervisionado ao sistema), com registro em gravação, mantendo-se todos os demais critérios de avaliação.

6.3. Qualificação Técnica — Exigência de Experiência no Objeto Integral

O item 5.2.3.2 do Termo de Referência exige que os atestados de capacidade técnica demonstrem aptidão em múltiplos segmentos simultaneamente: portais institucionais, sistemas de e-mails corporativos, sistemas de gestão cultural ou turística, sistemas administrativos digitais e plataformas de tramitação de processos.

Embora a redação utilize a expressão "no mínimo", a combinação desta exigência com o lote único torna a qualificação técnica na prática tão restritiva quanto exigir experiência

prévia no objeto integral: somente quem já forneceu exatamente esse conjunto de sistemas — provavelmente ao próprio município de Icapuí ou a município com perfil idêntico — conseguirá comprovar tal qualificação com um único contrato.

O correto, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência do TCU, é que a qualificação técnica seja proporcional à natureza e à complexidade do objeto e que, no caso de licitação de sistemas independentes, o atestado de cada tipo de sistema seja admitido de forma individualizada.

TCU, Acórdão nº 2.235/2018 — Plenário: "é vedado exigir atestado que comprove experiência no objeto integral quando este é composto de partes independentes, devendo a qualificação ser aferida por segmento ou por tipo de solução".

Requerimento: que seja admitida a apresentação de atestados individualizados por tipo de sistema (portal web, e-mail corporativo, plataforma cultural/turística, sistema de licenciamento), permitindo que a empresa comprove experiência em um ou mais módulos correspondentes ao(s) lote(s) em que pretenda participar.

6.4. Especificação Exclusiva da Metodologia Atricon — Equivalência Não Admitida

O item 15 do roteiro da Prova de Conceito (seção 7.15.1 do TR) exige especificamente a "Avaliação dos 88 pontos da Atricon" e a "Apresentação de atendimento por ponto avaliado, indicando se atende, não atende ou se é portal de terceiro".

A Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil) possui metodologia própria e específica para avaliação de portais de transparência. Exigir que o sistema implemente nativamente essa metodologia específica — sem admitir outras metodologias equivalentes de avaliação de transparência ativa, como os critérios da CGU, do LAI, do TCE-CE ou da UFMG — equivale a especificar produto ou metodologia de marca determinada, prática vedada pelo art. 41, I, da Lei nº 14.133/2021 salvo quando acompanhada da expressão "ou equivalente" e de justificativa técnica.

O edital não contém justificativa para a exclusividade da Atricon, nem admite metodologias equivalentes, o que constitui restrição ilegal à competição.

Requerimento: que a exigência seja reformulada para admitir sistemas que implementem metodologia equivalente de avaliação de transparência ativa, aceitando como equivalentes as diretrizes da CGU, do TCE-CE, ou de outros órgãos de controle reconhecidos, com a inclusão da expressão "ou equivalente".

6.5. Requisitos da PoC Elaborados com Base no Sistema Atual — Indício de Direcionamento

A análise detalhada dos mais de 250 requisitos técnicos distribuídos ao longo de 16 módulos avaliados na PoC revela especificidades que não se explicam por simples planejamento administrativo neutro, mas indicam fortemente que os requisitos foram extraídos diretamente do sistema atualmente em operação no município:

- Módulo LC131 com campos específicos de "importação de outros sistemas CONTÁBEIS" no formato do TCE-CE (agentes e credores) — integração específica do Tribunal de Contas do Ceará, cujo formato não é padrão de mercado;
- Módulo de Plano Diretor Municipal com estrutura peculiar (fases, equipe, eixos, ações) que não é funcionalidade padrão de portais de transparência municipal;
- Módulo de Inteligência Artificial com referência exclusiva à metodologia Atricon (88 pontos), sem paralelo em editais congêneres;
- Módulo LC131 com campo específico de "Cadastro de Itens de medicamentos" (descrição, unidade de medida da compra, unidade medida estoque, grupo, subgrupo, categoria) — funcionalidade atípica em portais de transparência, sugerindo migração de dados do sistema atual;
- Exigência de importação do TCE com "agentes e credores" no formato específico do TCE-CE — integração que só sistemas já operantes naquele estado teriam pronta.

A especificidade desses requisitos, somada à ausência de qualquer referência a padrões abertos ou equivalentes funcionais, configura indício sério de que o edital foi construído para privilegiar o fornecedor que já detém o sistema em operação no município — prática vedada pelo art. 9º, III, da Lei nº 14.133/2021 e objeto de extensa jurisprudência sancionatória do TCU.

TCU, Acórdão nº 1.094/2013 — Plenário: "configura direcionamento a elaboração de especificações técnicas que só podem ser atendidas pelo fornecedor atual, ainda que não haja menção expressa à sua marca ou produto".

Requerimento: que os requisitos técnicos da PoC sejam revisados e reespecificados em linguagem funcional neutra, descrevendo as funcionalidades requeridas sem vinculação a formatos proprietários, integrações específicas ou metodologias exclusivas de fornecedor determinado.

6.6. Ausência de Valor Estimado por Módulo — Violação ao Dever de Transparência

O item 19.2 do Termo de Referência apresenta a estimativa de preços apenas no nível do lote único, com valor total de R\$ 103.404,00/ano. Embora os valores unitários por item

sejam indicados na tabela (itens 1 a 5), a ausência de divulgação da metodologia de pesquisa de preços por módulo impede que licitantes avaliem a proporcionalidade do valor de cada sistema individualmente.

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 determina que o valor estimado seja obtido mediante pesquisa de mercado adequada e que a memória de cálculo seja disponibilizada. A divulgação de valor único de lote, sem detalhamento metodológico por módulo, dificulta a verificação da proporcionalidade e o controle social do certame.

Requerimento: que sejam disponibilizadas, junto ao processo, as planilhas de pesquisa de preços individualizadas por módulo, com identificação das fontes consultadas para cada sistema.

6.7. Estrutura PoC + Lote Único Como Mecanismo de Favorecimento do Fornecedor Atual

A combinação de elementos identificados nos fundamentos anteriores revela uma arquitetura licitatória que, em seu conjunto, opera como mecanismo de proteção ao fornecedor atual (incumbent):

- O lote único elimina concorrentes especializados em segmentos parciais do objeto;
- A qualificação técnica exige experiência no conjunto integral dos sistemas;
- A PoC presencial impõe custos adicionais a empresas não locais;
- Os requisitos técnicos da PoC refletem o sistema já em operação;
- A metodologia Atricon é exigida sem equivalentes, filtrando quem já a implementou nativamente.

O resultado prático dessa combinação é que qualquer empresa pode dar lances durante a fase competitiva do pregão — o que cria aparência de concorrência —, mas apenas o fornecedor que já dispõe do sistema instalado no município passará na PoC. Trata-se de mecanismo clássico de direcionamento por especificações técnicas, amplamente documentado na jurisprudência do TCU como prática atentatória aos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade.

TCU, Acórdão nº 1.094/2013 — Plenário; TCU, Acórdão nº 825/2015 — Plenário; TCU, Acórdão nº 1.762/2018 — Plenário.

VII. DOS REQUERIMENTOS

Diante de todo o exposto, a Impugnante requer que V.Exa. acolha a presente impugnação e determine:

7.1. Requerimentos Principais

- A divisão do objeto em lotes independentes, respeitando a natureza distinta de cada sistema, com no mínimo: Lote I — sistemas de comunicação institucional (site oficial + e-mails); Lote II — sistemas de cultura e turismo; Lote III — sistema de licenciamento ambiental;
- A admissão da Prova de Conceito em formato remoto, mediante videoconferência com acesso supervisionado ao sistema, com gravação integral da sessão;
- A revisão dos requisitos de qualificação técnica para admitir atestados individualizados por tipo de sistema, proporcional ao(s) lote(s) em que o licitante pretenda participar;
- A reformulação da exigência de metodologia Atricon, com inclusão da expressão "ou equivalente" e definição de critérios objetivos de equivalência funcional;
- A revisão e reespecificação dos requisitos técnicos da PoC em linguagem funcional neutra, eliminando referências a integrações proprietárias, formatos específicos ou metodologias exclusivas de um único fornecedor;
- A disponibilização das planilhas de pesquisa de preços individualizadas por módulo/lote, com identificação das fontes consultadas.

7.2. Requerimentos Alternativos

Na hipótese de não acolhimento integral dos requerimentos principais, requer-se, alternativamente:

- A reabertura de prazo para apresentação de propostas após as alterações editalícias, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021;
- A concessão de prazo razoável para que as empresas interessadas se adequem aos requisitos revisados.

7.3. Requerimento Subsidiário

Subsidiariamente, caso nenhum dos requerimentos acima seja acolhido, requer-se a suspensão do certame pelo prazo necessário para apreciação fundamentada desta impugnação, com emissão de decisão expressa em todos os seus pontos, sob pena de interposição de representação junto ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) e ao Tribunal de Contas da União (TCU), com pedido de medida cautelar suspensiva, nos termos dos arts. 113 e 114 da Lei nº 14.133/2021.

VIII. CONCLUSÃO

A impugnante não questiona a necessidade pública de contratar os sistemas descritos no edital. O que se impugna é a forma como o certame foi estruturado, de modo a restringir artificialmente a competição e favorecer um fornecedor específico, em detrimento dos princípios constitucionais da isonomia, da impessoalidade e da eficiência administrativa, e em violação à Lei nº 14.133/2021.

O acolhimento desta impugnação não prejudicará a Administração — ao contrário, permitirá a realização de certame genuinamente competitivo, com maior probabilidade de obtenção da proposta mais vantajosa, em cumprimento ao princípio que orienta toda a atividade licitatória.

Requer-se, por fim, que a presente impugnação seja recebida, processada e decidida nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, com a devida notificação da Impugnante acerca da decisão proferida.

Concórdia, 19 de maio de 2026

Ideia Good Soluções para Internet Ltda - CNPJ: 10.668.538/0001-22
Representante Legal - **Carminês Gomes** - CPF: 014.670.639-08
comercial@ideiagood.com.br | (49) 99984-6666

BASE LEGAL CONSOLIDADA

Lei nº 14.133/2021: arts. 9º, III; 23; 40; 41, I; 55, §1º; 67; 113; 114; 164
TCU: Acórdãos nº 2.859/2011, 1.278/2013, 2.235/2018, 1.094/2013, 825/2015 e 1.762/2018 — Plenário