

Processo nº 022/2026

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 2026.05.04.01

Assunto: IMPUGNAÇÃO

Impugnante: IDEIA GOOD SOLUÇÕES PARA INTERNET LTDA

## DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO

A empresa IDEIA GOOD SOLUÇÕES PARA INTERNET LTDA submeteu impugnação ao edital do certame em epígrafe, argumentando, em resumo, que:

1. Haveria impropriedade na aglutinação do objeto, uma vez que reuniria tecnologias distintas e independentes entre si, com mercados fornecedores próprios e empresas especializadas que operam cada segmento de forma autônoma;
2. A definição de forma obrigatoriamente presencial para a prova de conceito representaria barreira geográfica injustificada, uma vez que os sistemas licitados são integralmente baseados em ambiente web/nuvem, viabilizando a demonstração por videoconferência, com acesso simultâneo do avaliador;
3. Seria restritiva a exigência de qualificação técnica para integralidade do objeto;
4. A avaliação dos 88 pontos da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) deveria ser alterada

para admitir metodologias equivalentes de avaliação de transparência ativa, como diretrizes da Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas do Estado do Ceará;

5. Os requisitos técnicos da prova de conceito seriam restritivos e assemelham-se ser baseadas no sistema que se encontra atualmente em operação no município;
6. Entende o impugnante que deveriam ser divulgadas planilhas de pesquisa individual de preços individualizados por módulo, com identificação das fontes utilizadas;
7. A definição do julgamento em lote único e os critérios de avaliação da Prova de Conceito revelariam favorecimento ao fornecedor atual.

Diante dos argumentos colacionados pela impugnante, passamos às devidas considerações.

## DA ANÁLISE DE MÉRITO

De início, é mister ressaltar que nossos posicionamentos acostam-se aos Princípios basilares da Administração Pública, especialmente aqueles afetos às licitações e contratos administrativos, em conformidade com o disposto no **art. 5º da Lei Nº 14.133/21**, *in verbis*:



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).

Orientados pelo conjunto normativo aplicado ao caso, passamos a analisar individualmente os temas postos em debate pela impugnante.

### 1) Da Aglutinação do Objeto

No que se refere ao tema em tela, importa ressaltar que o parcelamento previsto no art. 40, inciso V, alínea “b”, da Lei Federal nº 14.133/21, consiste na divisão do objeto licitado **desde que haja viabilidade técnica e vantajosidade**:

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;



foi de que o não parcelamento se mostra a solução que melhor atende à eficiência administrativa.

Embora os módulos possuam finalidades específicas, todos integram o ambiente digital institucional do Município, compartilhando infraestrutura lógica, gerenciamento administrativo, hospedagem, suporte técnico, atualização evolutiva, gerenciamento remoto, mecanismos de autenticação, disponibilização pública de conteúdo e rotinas permanentes de manutenção.

A contratação foi concebida não como simples reunião de softwares isolados, mas como solução digital institucional integrada destinada à sustentação da comunicação pública, da transparência administrativa, da gestão eletrônica de informações e da disponibilização de serviços digitais ao cidadão.

Conforme demonstrado no ETP, a fragmentação contratual produziria:

- descentralização da responsabilidade técnica;
- multiplicidade de fornecedores;
- aumento da complexidade fiscalizatória;
- divergência de padrões tecnológicos;
- conflitos de interoperabilidade;
- maior dificuldade de rastreamento de falhas sistêmicas;
- aumento do risco de descontinuidade operacional.

Além disso, considerando a realidade estrutural da Administração Municipal, a centralização contratual mostra-se medida adequada à preservação da governança tecnológica, da integridade operacional da solução e da racionalização administrativa da execução contratual.



Dessa forma, conclui-se que o agrupamento do objeto em lote único encontra-se tecnicamente motivado e compatível com o interesse público.

Destaque-se que o procedimento licitatório se destina a garantir a proposta mais vantajosa para satisfazer o interesse público, não havendo que se conceber prejuízo deste apenas para privilegiar interesses privados de empresas interessadas em participar da licitação.

A ampliação da competitividade tem que ocorrer na medida em que não comprometa a vantajosidade para administração pública. Não cabe, assim, seja acatado o pedido formulado pela empresa impugnante quanto à revisão do lote.

## **2) Da Prova de Conceito em modo presencial**

A Administração esclarece que a Prova de Conceito prevista no edital possui natureza eminentemente técnica, não se tratando de simples apresentação comercial da solução, mas de etapa destinada à validação operacional das funcionalidades ofertadas, especialmente diante da complexidade do objeto contratado.

A solução pretendida envolve múltiplos módulos integrados, gerenciamento eletrônico de informações públicas, funcionalidades relacionadas à transparência ativa, rotinas administrativas digitais, publicação institucional, gerenciamento documental e mecanismos de interoperabilidade entre sistemas.

A realização da POC foi inicialmente concebida em formato presencial em razão da necessidade de:

- validação simultânea das funcionalidades;
- acompanhamento técnico pela equipe avaliadora;
- realização de testes operacionais dinâmicos;
- verificação da estabilidade da solução;
- mitigação de riscos relacionados à apresentação de ambientes simulados ou funcionalidades não nativas.

Todavia, após reavaliação técnica da modelagem inicialmente adotada, entende esta Administração que a finalidade da Prova de Conceito pode ser preservada mesmo mediante flexibilização parcial da forma de realização da etapa.

Nesse contexto, visando ampliar a competitividade do certame e reduzir potenciais interpretações restritivas, será promovido ajuste no edital para prever que a Prova de Conceito poderá ser realizada:

- presencialmente;
- remotamente;
- ou em formato híbrido,  
conforme critérios definidos pela equipe técnica responsável pela avaliação.

A alteração não compromete os objetivos técnicos da etapa de validação, permanecendo inalterados:

- o roteiro técnico;
- os critérios objetivos de avaliação;



- a necessidade de demonstração funcional integral da solução;
- e os mecanismos de verificação operacional previstos no edital.

### 3) Da Qualificação Técnica

A impugnante sustenta que o edital exigiria experiência integral no objeto contratado, restringindo indevidamente a competitividade do certame.

Contudo, a alegação não encontra respaldo no instrumento convocatório.

O item 13.2.1 do edital admite expressamente a apresentação de “um ou mais atestados de capacidade técnica”, inexistindo exigência de atestado único ou comprovação de execução de objeto integralmente idêntico ao pretendido pela Administração.

As exigências de qualificação técnica foram estruturadas considerando a criticidade operacional da solução e a necessidade de garantir que a futura contratada possua experiência mínima compatível com:

- sistemas web;
- soluções em nuvem;
- plataformas digitais;
- sistemas administrativos eletrônicos;
- gerenciamento de portais;
- tramitação digital;



- gerenciamento eletrônico de informações públicas.

A Administração buscou apenas mitigar riscos relacionados à continuidade operacional dos serviços, estabilidade do ambiente digital institucional e capacidade de suporte técnico da futura contratada.

Não há, portanto, restrição indevida à competitividade, tampouco exigência desproporcional de qualificação técnica.

#### 4) Da adoção da Metodologia ATRICON

A Administração esclarece que a referência constante do Termo de Referência decorre da necessidade objetiva de conformidade da solução com os parâmetros utilizados pelos órgãos de controle externo na avaliação da transparência pública municipal.

O Município encontra-se submetido permanentemente à fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, bem como aos levantamentos nacionais relacionados à transparência pública e publicidade ativa.

Os critérios ATRICON são amplamente utilizados como referência técnica pelos órgãos de controle na avaliação da organização, disponibilidade e acessibilidade das informações públicas disponibilizadas pelos entes municipais.

Todavia, visando ampliar a objetividade do instrumento convocatório e afastar potenciais interpretações restritivas, entende esta Administração ser





pertinente promover ajuste redacional no edital para prever que a solução poderá atender:

- aos critérios ATRICON;
- ou a metodologias equivalentes compatíveis com os parâmetros de transparência pública utilizados pelos órgãos de controle.

Trata-se de ajuste meramente aclaratório, que não altera a essência técnica da contratação.

## 5) Dos Requisitos da Prova de Conceito e suposto direcionamento

A impugnante sustenta que determinadas funcionalidades previstas no Termo de Referência reproduziriam características do sistema atualmente utilizado pela Administração e que ao requisitos da prova de conceito seriam extraídos diretamente do sistema atualmente em operação, o que caracterizaria suposto direcionamento.

A alegação, contudo, não merece prosperar.

As funcionalidades constantes do Termo de Referência foram definidas com base:

- nas necessidades administrativas identificadas pelos órgãos participantes;
- nas obrigações legais de transparência pública;
- nas rotinas operacionais efetivamente executadas pela Administração;





- nas exigências regulatórias aplicáveis ao Município;
- e na necessidade de continuidade administrativa dos serviços digitais atualmente disponibilizados.

A existência de funcionalidades semelhantes às atualmente utilizadas não configura direcionamento, mas consequência natural da preservação das rotinas institucionais e das funcionalidades consideradas necessárias ao interesse público.

Nesse íterim, vale destacar que a Lei de Licitações dispõe de modo expreso acerca do princípio da padronização, em seu art. 40, inciso V, alínea “a”, cabendo à Administração preservar a devida conformidade e estabilidade das ferramentas utilizadas pelo município.

A evidenciação de ausência de direcionamento é reforçada pela ausência no edital de:

- indicação de marca;
- exigência de tecnologia proprietária;
- arquitetura exclusiva;
- linguagem específica;
- fabricante determinado;
- ou qualquer elemento apto a inviabilizar a participação de fornecedores concorrentes.

As especificações possuem natureza funcional e operacional, objetivando apenas assegurar que a solução contratada seja efetivamente apta ao atendimento das necessidades administrativas identificadas durante a fase preparatória da contratação.



## 6) Do Valor Estimado

No que se refere ao preço estimado, as colocações da impugnante são contraditórias ao passo que afirma que o item 19.2 do Termo de Referência apresentaria estimativa de preços apenas a nível do lote único, reconhecendo em seguida que os valores unitários estão discriminados na tabela.

Do que se depreende da exposição da requerente, o reclame da mesma recai sobre a metodologia de aferição dos valores orçados, em nada se conversando com a afirmativa inicial de que apenas o valor global teria sido identificado.

Quanto à forma e fontes da pesquisa de preços, interessa registrar que corresponde a procedimento inerente à fase interna de planejamento, não havendo qualquer imposição de publicação das peças correspondentes junto ao instrumento convocatório.

O dever legal se constitui na observância das fontes legais de pesquisa, com registro nos autos, e não divulgação irrestrita dos documentos em questão.

Os documentos relacionados à formação do preço encontram-se disponíveis nos autos do processo administrativo, inexistindo qualquer afronta aos princípios da publicidade ou da transparência.

Além disso, o modelo de proposta constante do edital apresenta individualização dos módulos integrantes da solução, permitindo adequada formulação das propostas pelos licitantes interessados.

## 7) Do Suposto Favorecimento

A impugnante sustenta que a combinação entre julgamento por lote único e realização de Prova de Conceito configuraria mecanismo indireto de favorecimento do atual fornecedor da Administração. A alegação, contudo, parte de presunção não demonstrada e não encontra amparo nos elementos técnicos que instruem o processo.

A adoção do lote único e a previsão de Prova de Conceito possuem fundamentos distintos, complementares e tecnicamente justificáveis. O lote único foi definido em razão da necessidade de preservação da integridade operacional da solução digital institucional, da padronização tecnológica, da centralização do suporte, da responsabilização contratual única e da redução dos riscos decorrentes da fragmentação da execução entre múltiplos fornecedores. A Prova de Conceito, por sua vez, foi prevista como etapa de validação funcional da solução ofertada, destinada a verificar, antes da contratação, se a licitante provisoriamente melhor classificada efetivamente possui solução aderente às funcionalidades exigidas no Termo de Referência.

Não se trata, portanto, de combinação voltada a restringir a competição, mas de mecanismo de gestão de risco contratual. Em contratação de tecnologia da informação, especialmente quando envolve sistemas de uso continuado, transparência pública, portais institucionais, tramitação digital, licenciamento ambiental, comunicação oficial e gestão de conteúdo público, a Administração não pode se limitar à análise formal da proposta comercial. É tecnicamente necessário verificar se a solução ofertada possui funcionamento real, aderência às rotinas administrativas e capacidade de sustentação operacional durante a execução contratual.

A existência de fornecedor atualmente contratado não impede a Administração de exigir que todos os licitantes demonstrem, em igualdade de condições, a capacidade funcional de suas soluções. Ao contrário, a Prova de Conceito reduz o risco de contratação baseada apenas em declarações formais, catálogos comerciais ou promessas de desenvolvimento futuro. A etapa busca proteger a Administração contra propostas inexequíveis, soluções incompletas, módulos prototipados, funcionalidades simuladas ou sistemas ainda não suficientemente maduros para atender às necessidades institucionais do Município.

Também não há qualquer elemento no edital que atribua vantagem formal ao fornecedor atual. As regras de disputa são públicas, objetivas e aplicáveis indistintamente a todos os interessados. O edital não exige marca, fabricante, linguagem proprietária, banco de dados específico, arquitetura exclusiva ou tecnologia de titularidade de determinado fornecedor. As exigências são descritas em termos funcionais e operacionais, permitindo que qualquer empresa do ramo, desde que tecnicamente apta, apresente solução equivalente ou superior.

A alegação de favorecimento, portanto, não decorre de vício objetivo do edital, mas de interpretação especulativa da impugnante. O fato de o edital exigir solução integrada e validação por Prova de Conceito não caracteriza direcionamento; caracteriza, isto sim, diligência técnica da Administração na fase de seleção, com o objetivo de reduzir riscos de contratação inadequada, assegurar continuidade dos serviços públicos digitais e preservar a confiabilidade do ambiente tecnológico institucional.



Dessa forma, a estrutura composta por lote único e Prova de Conceito deve ser compreendida como medida de governança, segurança e eficiência da contratação, e não como mecanismo de favorecimento. Inexistindo prova concreta de direcionamento, restrição indevida ou vantagem conferida a fornecedor determinado, rejeita-se a alegação.

## DA DECISÃO

Face ao exposto, resolve julgar pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da impugnação, com alteração do instrumento convocatório para adequação do modo de realização da prova de conceito e aceite de metodologias equivalentes à da ATRICON, compatíveis com os parâmetros de transparência pública utilizados pelos órgãos de controle.

Icapuí - CE, 22 de maio de 2026.

Andreza Kelly Santos de Andrade  
Agente de contratação/Pregoeira  
Portaria nº022/2026

