



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 365/2026
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 0018/2026

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO, IMPLANTAÇÃO, LICENCIAMENTO, SUPORTE TÉCNICO E MANUTENÇÃO DE SOFTWARE INTEGRADO DE GESTÃO EM SAÚDE, DESTINADO AO ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE VARRE-SAI/RJ.

1. DO CONHECIMENTO DA IMPUGNAÇÃO

A impugnação apresentada pela empresa GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS, inscrita no CNPJ nº 00.165.960/0001-01, é tempestiva, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual deve ser conhecida para análise de mérito.

2. DO MÉRITO

A impugnante sustenta, em síntese:

- a) suposta ilegalidade da exigência de comprovação de titularidade, licenciamento, autorização ou legitimidade de comercialização da solução tecnológica ofertada;
- b) alegada irregularidade relacionada ao pagamento de 12 (doze) mensalidades mesmo diante do prazo de implantação previsto no Termo de Referência;
- c) suposta ausência de critérios objetivos relacionados aos serviços de treinamento, especialmente quanto à carga horária, cronograma e conteúdo programático;
- d) alegada insuficiência de informações técnicas relacionadas à migração, conversão e integração de dados do sistema atualmente utilizado pela Administração;
- e) suposta ilegalidade das exigências relacionadas à qualificação técnica da equipe profissional vinculada à futura contratada;
- f) alegada irregularidade da previsão de demonstração facultativa da solução ofertada;
- g) suposta ausência de critérios objetivos para realização da Prova de Conceito (PoC);
- h) alegada ausência de regras claras quanto à participação dos demais licitantes, publicidade, acompanhamento e registro dos atos praticados durante a Prova de Conceito;



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

- i) alegação genérica de subjetividade na avaliação da solução ofertada e atuação da comissão técnica responsável pela análise da Prova de Conceito;
- j) alegações genéricas de restrição à competitividade, direcionamento e falhas no planejamento da contratação;
- k) pedido de retificação do edital, republicação do certame e reabertura dos prazos da licitação.

Todavia, as alegações não merecem prosperar, conforme passa a demonstrar-se pontualmente.

2.1. Da exigência de comprovação de titularidade, licenciamento ou legitimidade de comercialização da solução ofertada

A impugnante questiona a exigência prevista no item 17.7.1.3 do Termo de Referência, sustentando, em síntese:

- a) suposta ilegalidade da exigência de comprovação de titularidade, autorização, licenciamento ou legitimidade de comercialização da solução tecnológica ofertada;
- b) alegada afronta aos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021;
- c) suposta restrição indevida à competitividade;
- d) alegação de exigência equivalente à “carta do fabricante” ou comprovação obrigatória de registro perante o INPI;
- e) afronta à jurisprudência dos Tribunais de Contas.

Todavia, as alegações não merecem prosperar.

Inicialmente, cumpre esclarecer que a exigência constante do item 17.7.1.3 do Termo de Referência não possui por finalidade restringir indevidamente a competitividade, exigir registro obrigatório perante o INPI, impor apresentação compulsória de “carta do fabricante” ou limitar a participação apenas à desenvolvedora originária da solução tecnológica.

A interpretação sistemática do Edital e do Termo de Referência evidencia que as exigências de qualificação técnica foram estruturadas de forma integrada, proporcional e diretamente relacionadas à complexidade do objeto contratado.

Nesse sentido, o item 17.7.1.1 exige comprovação de experiência anterior compatível com a execução de serviços de: a) fornecimento; b) implantação; c) migração de dados; d) suporte técnico; e) manutenção; f) sustentação de sistema integrado de gestão em saúde pública e/ou hospitalar.

Da mesma forma, o item 17.7.1.2 exige comprovação de equipe técnica mínima qualificada, composta por profissionais com formação superior em Tecnologia da Informação e experiência relacionada à implantação e operação de serviços em nuvem (cloud computing).

As referidas exigências demonstram que a Administração buscou assegurar que a futura contratada possua efetiva capacidade técnica, operacional e profissional para execução integral da solução tecnológica pretendida, especialmente



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

diante: a) da elevada complexidade operacional do sistema; b) da necessidade de continuidade dos serviços públicos de saúde; c) da essencialidade das informações tratadas; d) da necessidade de suporte técnico contínuo; e) da integração entre módulos e banco de dados; f) do tratamento de informações sensíveis de pacientes; g) da interoperabilidade com sistemas oficiais do Ministério da Saúde.

Nesse contexto, a exigência prevista no item 17.7.1.3 possui natureza complementar e visa apenas assegurar que a empresa licitante detenha legitimidade jurídica para: a) comercialização da solução; b) licenciamento de uso; c) implantação; d) manutenção; e) suporte técnico; f) sustentação operacional da plataforma ofertada.

Trata-se de medida diretamente relacionada à segurança jurídica da contratação e à garantia da adequada execução contratual, evitando riscos relacionados: a) à utilização irregular de software; b) à ausência de autorização legítima de exploração comercial; c) à indisponibilidade de suporte técnico; d) à interrupção contratual; e) à impossibilidade de manutenção evolutiva da solução; f) à ocorrência de litígios envolvendo propriedade intelectual; g) à descontinuidade dos serviços públicos essenciais de saúde.

Importante destacar, contudo, que o próprio Termo de Referência demonstra que não foi estabelecida forma única, exclusiva ou restritiva de comprovação.

Ao contrário, o item 17.7.1.3.1 prevê expressamente múltiplas possibilidades de demonstração da legitimidade da licitante, admitindo: a) certificado de registro de programa de computador; b) registro de propriedade intelectual; c) licença de uso; d) contrato de cessão; e) autorização formal do desenvolvedor; f) documento equivalente emitido por órgão competente ou pelo titular da solução tecnológica.

Além disso, a própria redação da cláusula admite expressamente “documento equivalente”, evidenciando que o objetivo da Administração não é restringir a competitividade mediante formalismo excessivo, mas apenas assegurar que a futura contratada possua vínculo jurídico legítimo com a solução ofertada e capacidade efetiva para sua exploração comercial e sustentação técnica.

Portanto, diferentemente do alegado pela impugnante, não há imposição obrigatória de: a) registro perante o INPI; b) carta exclusiva do fabricante; c) comprovação de propriedade intelectual exclusiva; d) vínculo societário com a desenvolvedora; e) autorização comercial exclusiva.

A exigência deve ser interpretada em conformidade com os princípios da razoabilidade, competitividade, proporcionalidade e formalismo moderado, admitindo-se quaisquer documentos idôneos aptos a demonstrar a legitimidade da licitante para exploração comercial, implantação, suporte, manutenção e sustentação operacional da solução tecnológica ofertada.

Ademais, a própria Lei nº 14.133/2021 autoriza a Administração Pública a exigir documentação necessária e suficiente para demonstração da capacidade do licitante à adequada execução do objeto contratado, especialmente em contratações tecnológicas complexas e de elevada relevância operacional, como ocorre no presente caso.



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

Registra-se, ainda, que as exigências constantes do item 17.7 do Termo de Referência encontram-se acompanhadas de justificativa técnica expressa, na qual a Administração consignou que tais requisitos decorrem: a) da elevada complexidade tecnológica da solução; b) da necessidade de continuidade dos serviços públicos de saúde; c) da essencialidade das informações tratadas pelo sistema; d) da necessidade de garantir capacidade técnica, operacional e profissional da futura contratada.

Assim, inexistindo exigência de documento exclusivo, restrição indevida à competitividade ou limitação arbitrária da participação de licitantes, não procede a impugnação apresentada neste ponto.

2.2. Da alegada irregularidade relacionada ao pagamento de 12 (doze) mensalidades durante o período contratual

A impugnante sustenta suposta irregularidade no modelo de remuneração previsto no Termo de Referência, alegando que, em razão do prazo de implantação da solução, a Administração estaria promovendo pagamento indevido de 12 (doze) mensalidades, quando, em seu entendimento, seriam devidas apenas 11 (onze) parcelas referentes ao suporte, manutenção e licenciamento da solução.

Todavia, a alegação não merece prosperar.

Inicialmente, cumpre esclarecer que o objeto da contratação não se limita à mera disponibilização de licença de uso de software.

A solução pretendida pela Administração compreende conjunto integrado de serviços contínuos e interdependentes, envolvendo: a) disponibilização da plataforma tecnológica; b) implantação e parametrização do sistema; c) migração e conversão de dados; d) treinamento de usuários; e) suporte técnico contínuo; f) manutenção corretiva, preventiva e evolutiva; g) sustentação operacional da solução; h) disponibilização de infraestrutura tecnológica; i) suporte às integrações com sistemas oficiais; j) garantia de continuidade operacional dos serviços públicos de saúde.

Nesse contexto, a remuneração contratual não se vincula exclusivamente ao encerramento formal da etapa de implantação, mas à disponibilização global da solução tecnológica e à estrutura operacional necessária ao início, transição, estabilização e continuidade da execução contratual.

Importante destacar que, desde o início da vigência contratual, a futura contratada já deverá mobilizar estrutura técnica, operacional e tecnológica para: a) planejamento da implantação; b) levantamento técnico; c) preparação de ambiente; d) disponibilização de infraestrutura; e) instalação e disponibilização inicial da solução; f) alocação de equipe especializada; g) parametrizações iniciais; h) migração e conversão de dados; i) suporte operacional; j) integração de módulos; k) treinamento e acompanhamento técnico dos usuários.

Além disso, a utilização operacional básica da solução já poderá ser iniciada desde as etapas iniciais de instalação, parametrização e instrução preliminar dos



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

usuários, inclusive com início de alimentação do sistema e utilização gradual de funcionalidades, ainda que determinadas atividades de treinamento, migração de dados, ajustes operacionais e estabilização da solução ocorram de forma concomitante ao longo da fase de implantação.

Assim, a execução contratual não permanece suspensa ou inativa durante o período de implantação.

Ao contrário, trata-se de fase efetiva de prestação de serviços técnicos especializados, disponibilização progressiva da solução tecnológica e início operacional da utilização do sistema pela Administração Pública.

Portanto, não há qualquer irregularidade na previsão de remuneração correspondente ao período contratual integral, especialmente porque os custos operacionais, tecnológicos e técnicos da futura contratada surgem desde o início da execução contratual, e não apenas após a conclusão formal da implantação da solução.

Além disso, o modelo adotado pela Administração encontra-se compatível com a natureza continuada da contratação e com a sistemática ordinariamente utilizada em contratos de soluções tecnológicas integradas, nos quais implantação, disponibilização da solução, suporte técnico e sustentação operacional coexistem de forma simultânea e progressiva durante a execução contratual.

A alegação da impugnante parte de premissa equivocada ao presumir que o período de implantação corresponderia à ausência de prestação de serviços ou de disponibilização da solução contratada.

Ao contrário, a etapa de implantação constitui fase essencial da própria execução contratual, demandando atuação técnica especializada, utilização de infraestrutura, mobilização operacional e acompanhamento contínuo pela futura contratada.

As alegações formuladas pela impugnante possuem caráter meramente interpretativo e opinativo, desacompanhadas de memória de cálculo, planilhas comparativas, demonstração financeira ou qualquer elemento técnico capaz de comprovar efetivo prejuízo ao erário.

Registra-se, ainda, que o orçamento estimado da contratação foi elaborado mediante pesquisa de mercado realizada nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, considerando soluções compatíveis com o objeto licitado e a realidade operacional da Administração Municipal.

Assim, inexistindo ilegalidade, pagamento sem contraprestação ou violação aos princípios da economicidade e vantajosidade, não procede a impugnação apresentada neste ponto.

2.3. Da alegada ausência de critérios objetivos relacionados aos serviços de treinamento



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

A impugnante sustenta suposta ausência de critérios objetivos relacionados aos serviços de treinamento previstos no Termo de Referência, alegando inexistência de definição precisa quanto: a) à carga horária; b) ao cronograma de execução; c) ao conteúdo programático; d) à quantidade de usuários; e) à metodologia aplicável aos treinamentos.

Todavia, a alegação não merece prosperar.

Inicialmente, cumpre esclarecer que o objeto da presente contratação envolve solução tecnológica integrada de gestão em saúde pública, cuja implantação e operacionalização demandam treinamento técnico diretamente relacionado:

- a) aos módulos efetivamente implantados;
- b) ao perfil operacional dos usuários;
- c) às rotinas administrativas e assistenciais da rede municipal de saúde;
- d) à estrutura organizacional da Administração;
- e) às funcionalidades específicas efetivamente utilizadas pelo Município.

Nesse contexto, mostra-se inviável e tecnicamente inadequado estabelecer, na fase preparatória da contratação, detalhamento absolutamente rígido e imutável de todas as variáveis relacionadas à execução dos treinamentos, especialmente porque parte relevante dessas definições depende:

- a) do diagnóstico técnico inicial;
- b) do cronograma de implantação;
- c) dos módulos efetivamente parametrizados;
- d) da quantidade de usuários vinculados a cada setor;
- e) da metodologia operacional da solução ofertada pela futura contratada;
- f) da dinâmica administrativa da Secretaria Municipal de Saúde.

Além disso, o Termo de Referência estabelece de forma suficientemente clara a obrigação da futura contratada de realizar treinamento, capacitação e suporte operacional necessários à adequada utilização da solução pelos servidores municipais, vinculando tal obrigação à implantação efetiva e ao pleno funcionamento do sistema.

A Administração não está contratando curso acadêmico padronizado ou treinamento genérico desvinculado do objeto principal.

Ao contrário, o treinamento previsto possui natureza operacional, prática e diretamente vinculada à implantação da solução tecnológica ofertada, devendo ser executado conforme as necessidades concretas verificadas durante a implementação do sistema.

Importante destacar, ainda, que empresas especializadas no segmento de softwares de gestão pública em saúde possuem plena capacidade técnica para estimar, precificar e dimensionar os serviços de treinamento inerentes à implantação da solução ofertada, considerando sua expertise profissional, experiência de mercado e metodologia operacional própria.

A alegação de inviabilidade de precificação não veio acompanhada de: a) memória de cálculo; b) demonstração financeira; c) estudo técnico; d) planilha



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

comparativa; e) qualquer elemento concreto capaz de demonstrar efetivo prejuízo competitivo ou impossibilidade objetiva de formulação da proposta.

Ademais, a própria natureza da contratação pressupõe integração entre implantação, parametrização, treinamento, suporte técnico e acompanhamento operacional, atividades que se desenvolvem de maneira dinâmica e interdependente durante a execução contratual.

Nesse sentido, eventual maior detalhamento operacional do cronograma e metodologia de treinamento poderá ser ajustado durante a fase de implantação da solução, sem prejuízo à competitividade, à formulação das propostas ou à execução contratual.

Assim, inexistindo omissão relevante, indeterminação do objeto ou inviabilidade concreta de formulação das propostas, não procede a impugnação apresentada neste ponto.

2.4. Da alegada insuficiência de informações técnicas relacionadas à migração, conversão e integração de dados

A impugnante sustenta que o instrumento convocatório não apresenta informações suficientes acerca da migração, conversão e integração de dados do sistema atualmente utilizado pela Administração, alegando suposta inviabilidade de formulação adequada da proposta comercial.

Segundo a impugnante, haveria ausência de informações relacionadas: a) ao volume de dados; b) à estrutura do banco de dados; c) à linguagem e arquitetura do sistema legado; d) às integrações existentes; e) à complexidade operacional da migração.

Todavia, a alegação não merece prosperar.

A migração de dados constitui atividade inerente, ordinária e tecnicamente previsível em contratações dessa natureza, sendo plenamente compatível com a expertise exigida das empresas especializadas atuantes no segmento de softwares de gestão pública em saúde.

Além disso, o Termo de Referência apresenta informações suficientes para que empresas do ramo formulem suas propostas comerciais de maneira adequada, especialmente considerando que a licitação adota critério de julgamento por menor preço global, contemplando solução integrada e completa.

Importante destacar que a Administração não está contratando serviço isolado de conversão de banco de dados, mas solução tecnológica completa, cuja implantação naturalmente envolve: a) diagnóstico técnico inicial; b) levantamento operacional; c) análise de compatibilidade; d) definição de metodologia de migração; e) saneamento de inconsistências; f) parametrização dos módulos; g) adaptação operacional da solução ofertada.



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

Nesse contexto, eventual complexidade específica relacionada ao ambiente tecnológico atualmente utilizado integra o risco ordinário da atividade empresarial assumido pelas licitantes especializadas no setor.

Ademais, a própria natureza dos serviços pressupõe que a futura contratada realize, após assinatura do contrato, levantamento técnico detalhado do ambiente legado, definindo estratégias de conversão, compatibilização e integração conforme a solução tecnológica efetivamente ofertada.

Não se mostra tecnicamente razoável exigir da Administração, na fase preparatória da contratação, detalhamento absoluto, exaustivo e imutável de todas as variáveis internas do ambiente computacional existente, especialmente porque parte dessas definições depende: a) da metodologia adotada pela futura contratada; b) da arquitetura da solução ofertada; c) das ferramentas de migração utilizadas; d) das estratégias de integração tecnológica; e) da dinâmica operacional de implantação.

Além disso, todas as informações atualmente disponíveis encontram-se igualmente acessíveis aos licitantes, inexistindo fornecimento privilegiado de dados, direcionamento ou favorecimento à atual prestadora dos serviços.

A alegação genérica de assimetria informacional não veio acompanhada de qualquer demonstração concreta de: a) inviabilidade objetiva de formulação da proposta; b) restrição efetiva à competitividade; c) impossibilidade técnica de precificação; d) favorecimento indevido a fornecedor específico.

Importante registrar, ainda, que empresas que atuam profissionalmente no segmento de softwares integrados de gestão pública possuem expertise justamente para mensurar, precificar e absorver operacionalmente riscos inerentes à implantação de sistemas, migração de dados, integração de módulos e adequação tecnológica de ambientes administrativos distintos.

Assim, inexistindo omissão relevante apta a comprometer a formulação das propostas ou restringir indevidamente a competitividade, não procede a impugnação apresentada neste ponto.

2.5. Da alegada ilegalidade das exigências relacionadas à qualificação técnica da equipe profissional

A impugnante questiona as exigências previstas no item 17.7.1.2 do Termo de Referência, sustentando, em síntese: a) suposta ilegalidade da exigência de equipe técnica mínima; b) alegada afronta ao art. 67 da Lei nº 14.133/2021; c) suposta restrição indevida à competitividade; d) alegação de excesso na exigência de diplomas, certificados e comprovação de vínculo profissional.

Todavia, as alegações não merecem prosperar.

Nesse contexto, mostra-se plenamente razoável a exigência de que a futura contratada demonstre possuir equipe técnica minimamente qualificada e compatível com a execução do objeto contratado.



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

As exigências previstas no Termo de Referência limitam-se ao mínimo necessário para assegurar adequada execução contratual, consistindo apenas na comprovação de:

- a) 01 (um) profissional de nível superior na área de Tecnologia da Informação; e
- b) 01 (um) profissional com capacitação, treinamento ou experiência relacionada à implantação, gerenciamento ou operação de serviços em nuvem (cloud computing).

Não se trata, portanto, de exigência excessiva, desproporcional ou incompatível com o objeto.

Ao contrário, as qualificações exigidas guardam relação lógica e direta com as características técnicas da solução pretendida, especialmente considerando a necessidade de:

- a) implantação segura da plataforma;
- b) estabilidade operacional;
- c) integração tecnológica;
- d) segurança da informação;
- e) continuidade dos serviços públicos de saúde;
- f) sustentação da solução em ambiente cloud computing.

Além disso, o próprio Termo de Referência admite múltiplas formas de comprovação da qualificação técnica dos profissionais, permitindo apresentação de:

- a) diploma de graduação e/ou pós-graduação;
- b) certificados de treinamento, qualificação ou certificação técnica;
- c) documentos que demonstrem capacitação profissional compatível com o objeto contratado.

Da mesma forma, a comprovação do vínculo profissional também foi disciplinada de maneira ampla e não restritiva, admitindo-se:

- a) contrato social;
- b) CTPS;
- c) contrato de prestação de serviços;
- d) declaração de compromisso de vinculação futura.

A previsão expressa de compromisso de vinculação futura demonstra, inclusive, observância da jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas quanto à impossibilidade de exigência de vínculo empregatício prévio como condição obrigatória de habilitação.

Importante registrar, ainda, que as exigências encontram-se acompanhadas de justificativa técnica expressa no próprio Termo de Referência, na qual a Administração consignou que os requisitos decorrem:

- a) da elevada complexidade tecnológica da solução;
- b) da necessidade de continuidade dos serviços públicos de saúde;
- c) da essencialidade das informações tratadas pelo sistema;
- d) da necessidade de garantir efetiva capacidade técnica, operacional e profissional da futura contratada.

Ademais, a Lei nº 14.133/2021 autoriza expressamente a Administração Pública a exigir comprovação de capacidade técnico-profissional e técnico-



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

operacional compatíveis com a complexidade do objeto contratado, desde que observados os princípios da proporcionalidade e da pertinência com o objeto licitado.

No presente caso, as exigências estabelecidas mostram-se moderadas, objetivas e compatíveis com a natureza da contratação, inexistindo qualquer demonstração concreta de inviabilidade competitiva ou restrição indevida à participação de empresas tecnicamente aptas.

Assim, inexistindo ilegalidade, excesso ou afronta à competitividade, não procede a impugnação apresentada neste ponto.

2.6. Da alegada irregularidade da previsão de demonstração facultativa da solução ofertada

A impugnante questiona a previsão constante do instrumento convocatório que estabelece que a Administração “poderá” exigir demonstração prática da solução ofertada, sustentando suposta subjetividade, ausência de critérios objetivos e possibilidade de tratamento desigual entre licitantes.

Todavia, a alegação não merece prosperar.

Inicialmente, cumpre esclarecer que a demonstração prática da solução ofertada — também denominada Prova de Conceito (PoC) — constitui mecanismo legítimo e amplamente admitido nas contratações de soluções tecnológicas, especialmente em objetos de elevada complexidade operacional, integração sistêmica e relevância estratégica para a Administração Pública.

No presente caso, o objeto contratado envolve sistema integrado de gestão em saúde pública destinado ao atendimento da Secretaria Municipal de Saúde e do Hospital Municipal São Sebastião de Varre-Sai/RJ.

Nesse contexto, a previsão de realização de demonstração prática da solução possui finalidade preventiva e instrumental, buscando permitir à Administração verificar, de maneira objetiva, a compatibilidade da solução ofertada com os requisitos mínimos previstos no Termo de Referência.

A utilização da expressão “poderá” no instrumento convocatório não confere liberdade arbitrária ou discricionariedade ilimitada à Administração.

Ao contrário, a previsão apenas assegura flexibilidade administrativa compatível com a dinâmica do procedimento licitatório, permitindo que a demonstração seja exigida quando necessária à adequada verificação da compatibilidade técnica da solução ofertada, especialmente diante:

- a) da complexidade do objeto;
- b) da necessidade de validação operacional das funcionalidades;
- c) de dúvidas técnicas identificadas durante o julgamento;
- d) da necessidade de confirmação da aderência da solução aos requisitos mínimos exigidos.



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

Importante destacar que a eventual realização da Prova de Conceito não se destina à criação de novos critérios de julgamento ou exigências não previstas no instrumento convocatório.

A demonstração prática possui natureza meramente verificatória, objetivando confirmar o efetivo atendimento das funcionalidades, requisitos técnicos e condições operacionais previamente estabelecidas no Edital e no Termo de Referência.

Além disso, a previsão editalícia deve ser interpretada em conformidade com os princípios: a) da isonomia; b) do julgamento objetivo; c) da vinculação ao instrumento convocatório; d) da transparência; e) da motivação administrativa.

Assim, eventual convocação para demonstração da solução deverá observar tratamento isonômico entre os licitantes e fundamentação compatível com as necessidades da Administração, inexistindo qualquer autorização para atuação arbitrária ou subjetiva.

Ademais, a própria natureza da contratação justifica atuação cautelosa da Administração quanto à validação prática da solução tecnológica ofertada, especialmente considerando os riscos relacionados:

- a) à incompatibilidade operacional do sistema;
- b) à ausência de funcionalidades essenciais;
- c) à instabilidade da plataforma;
- d) à descontinuidade dos serviços públicos de saúde;
- e) à inadequação da solução às necessidades da rede municipal.

Portanto, diferentemente do alegado pela impugnante, a previsão de demonstração facultativa da solução não afronta os princípios da isonomia, julgamento objetivo ou competitividade, constituindo mecanismo legítimo de verificação técnica compatível com a complexidade do objeto licitado.

Assim, inexistindo ilegalidade ou restrição indevida à competitividade, não procede a impugnação apresentada neste ponto.

2.7. Da alegada ausência de critérios objetivos para realização da Prova de Conceito (PoC)

A impugnante sustenta suposta ausência de critérios objetivos para realização e avaliação da Prova de Conceito (PoC), alegando inexistência de definição precisa quanto:

- a) à metodologia de avaliação;
- b) à ordem de apresentação das funcionalidades;
- c) aos critérios de aprovação;
- d) à atuação da comissão técnica;
- e) aos procedimentos de registro dos atos praticados durante a demonstração.

Todavia, a alegação não merece prosperar.

Inicialmente, cumpre esclarecer que a Prova de Conceito prevista no instrumento convocatório possui finalidade estritamente técnica e verificatória,



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

destinando-se exclusivamente à confirmação prática do atendimento das funcionalidades, requisitos mínimos e condições operacionais previamente estabelecidas no Edital e no Termo de Referência.

Não se trata de etapa autônoma de julgamento subjetivo ou criação superveniente de critérios não previstos no instrumento convocatório.

Ao contrário, a demonstração da solução possui como parâmetro objetivo justamente as funcionalidades, especificações técnicas, módulos, integrações e requisitos mínimos previamente descritos pela Administração nos documentos da contratação.

Nesse contexto, a eventual avaliação técnica da solução ocorrerá com base em critérios previamente vinculados: a) às funcionalidades exigidas; b) à compatibilidade operacional da solução; c) aos módulos previstos no Termo de Referência; d) à aderência aos requisitos mínimos estabelecidos; e) à efetiva demonstração prática das funcionalidades ofertadas.

Além disso, a própria natureza da contratação exige certa flexibilidade operacional na condução da demonstração prática, especialmente considerando que:

- a) diferentes soluções tecnológicas possuem arquiteturas distintas;
- b) a ordem de navegação entre funcionalidades pode variar entre plataformas;
- c) os fluxos operacionais dependem da metodologia própria de cada sistema;
- d) a validação prática depende da interação dinâmica entre módulos e funcionalidades.

Assim, não se mostra tecnicamente razoável exigir detalhamento absoluto e imutável de cada ato operacional da demonstração, especialmente porque o núcleo objetivo da avaliação já se encontra previamente delimitado pelas funcionalidades e requisitos constantes do Termo de Referência.

Importante destacar, ainda, que eventual demonstração da solução será conduzida observando os princípios: a) da vinculação ao instrumento convocatório; b) do julgamento objetivo; c) da isonomia; d) da transparência; e) da motivação administrativa; f) da razoabilidade.

A comissão técnica eventualmente responsável pela análise da solução atuará exclusivamente para verificação objetiva do atendimento aos requisitos mínimos previamente definidos pela Administração, inexistindo autorização para criação discricionária de exigências supervenientes, critérios ocultos ou avaliações subjetivas desvinculadas do instrumento convocatório.

Ademais, os atos praticados durante eventual realização da Prova de Conceito integrarão regularmente o procedimento administrativo, sujeitando-se aos princípios da publicidade, motivação e controle administrativo.

A alegação de subjetividade apresentada pela impugnante possui caráter meramente hipotético e abstrato, desacompanhada de qualquer demonstração concreta de ilegalidade efetiva, direcionamento indevido ou impossibilidade de realização objetiva da avaliação técnica.



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

Ao contrário, a Prova de Conceito mostra-se mecanismo legítimo, proporcional e tecnicamente adequado para validação de solução tecnológica complexa, especialmente diante da relevância operacional do sistema pretendido e dos riscos inerentes à contratação de plataforma incompatível com as necessidades da rede municipal de saúde.

Assim, inexistindo afronta aos princípios do julgamento objetivo, competitividade ou segurança jurídica, não procede a impugnação apresentada neste ponto.

2.8. Da alegada ilegalidade relativa às obrigações após o encerramento contratual

A impugnante questiona as disposições constantes dos itens 9.1.2.10.3 a 9.1.2.10.9 do Termo de Referência, sustentando, em síntese, que o instrumento convocatório imporia à futura contratada obrigações indevidas após o encerramento do contrato, especialmente quanto à disponibilização das bases de dados e manutenção de acesso para consulta pela Administração pelo prazo mínimo de 06 (seis) meses.

Todavia, a alegação não merece prosperar.

Inicialmente, cumpre esclarecer que as obrigações previstas no Termo de Referência não têm por finalidade impor à contratada prestação gratuita de novo serviço, prorrogação irregular do contrato ou obrigação autônoma desvinculada do objeto contratado.

Ao contrário, tratam-se de obrigações acessórias, diretamente relacionadas à adequada transição contratual, à preservação da continuidade administrativa, à segurança da informação e à proteção dos dados públicos pertencentes ao Município.

O próprio Termo de Referência estabelece que, encerrada a vigência contratual, independentemente do motivo, a contratada deverá disponibilizar integralmente ao Município todas as bases de dados existentes, incluindo arquivos, tabelas, documentos, históricos, anexos digitalizados e demais informações armazenadas no sistema, em formatos abertos, estruturados, compatíveis e passíveis de migração para outra solução tecnológica.

Tal previsão não viola direito autoral, propriedade intelectual ou segredo empresarial da contratada, pois não se refere à entrega do código-fonte, da arquitetura proprietária do sistema, de métodos internos de programação ou de elementos tecnológicos exclusivos da empresa.

A obrigação recai exclusivamente sobre os dados, registros, documentos, históricos e informações pertencentes à Administração Pública, produzidos ou armazenados durante a execução contratual em razão da prestação dos serviços públicos de saúde.

Assim, não há que se falar em entrega indevida de dados sigilosos pertencentes ao fabricante, pois as informações a serem disponibilizadas são de



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

titularidade do Município e dizem respeito à continuidade dos serviços públicos municipais.

Da mesma forma, a manutenção temporária da base de dados acessível para consulta pelo prazo mínimo de 06 (seis) meses após o encerramento contratual possui natureza acessória e preventiva, voltada a assegurar:

- a) continuidade administrativa;
- b) preservação dos registros históricos;
- c) consulta a informações operacionais essenciais;
- d) segurança e integridade dos dados públicos;
- e) transição segura para eventual nova solução tecnológica;
- f) mitigação de riscos de bloqueio, perda, inutilização ou indisponibilidade de informações essenciais à rede municipal de saúde.

Trata-se de obrigação diretamente vinculada ao ciclo de encerramento contratual, plenamente compatível com contratações de soluções tecnológicas que envolvem armazenamento, tratamento e gestão de dados públicos sensíveis.

Além disso, a obrigação encontra-se expressamente prevista no instrumento convocatório, sendo previamente conhecida por todos os licitantes e, portanto, passível de consideração na composição dos custos da proposta comercial.

Não há imposição superveniente, surpresa contratual ou alteração posterior da equação econômico-financeira.

Caso a licitante entenda que a manutenção temporária da disponibilidade da base de dados implica custos operacionais, tais custos devem ser considerados na formulação de sua proposta, como ocorre com todas as demais obrigações acessórias previstas no Termo de Referência.

Importante destacar, ainda, que a obrigação prevista não se confunde com exigência de continuidade plena da prestação dos serviços contratados após o encerramento do ajuste, tampouco autoriza a Administração a exigir novas funcionalidades, suporte ordinário ilimitado ou execução de atividades estranhas ao encerramento contratual.

A obrigação limita-se à preservação, disponibilidade e acesso às informações pertencentes ao Município durante período razoável de transição, de modo a evitar prejuízos à Administração e à continuidade dos serviços públicos de saúde.

Ademais, o instrumento convocatório também prevê que os dados deverão ser disponibilizados em formatos abertos, estruturados e passíveis de migração, justamente para permitir que a Administração preserve sua autonomia sobre as informações públicas e não fique indevidamente dependente da solução tecnológica contratada.

As decisões judiciais mencionadas pela impugnante referem-se a situações concretas específicas, envolvendo contratos já encerrados, circunstâncias fáticas próprias e discussões posteriores à execução contratual, não possuindo o condão de afastar a possibilidade de a Administração disciplinar previamente, no edital e no



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

contrato, as obrigações acessórias de transição, entrega e preservação de dados públicos.

No presente caso, a obrigação foi prevista desde a fase externa da licitação, integra o conjunto de condições contratuais conhecidas previamente pelos interessados e possui fundamento direto na necessidade de proteção do interesse público, segurança da informação e continuidade administrativa.

Assim, inexistindo imposição ilegal, enriquecimento sem causa, violação à propriedade intelectual ou obrigação imprevisível, não procede a impugnação apresentada neste ponto.

2.9. Da inexistência de restrição à competitividade e da regularidade do planejamento da contratação

As alegações genéricas de direcionamento, restrição à competitividade, excesso de exigências técnicas, falhas de planejamento e suposta inviabilidade de formulação das propostas igualmente não merecem acolhimento.

O procedimento licitatório encontra-se regularmente instruído com: a) Estudo Técnico Preliminar; b) Termo de Referência; c) pesquisa de preços; d) estimativa de custos; e) justificativas técnicas da contratação; f) definição objetiva das funcionalidades e requisitos mínimos da solução; g) critérios objetivos de julgamento; h) exigências de habilitação compatíveis com a complexidade tecnológica do objeto; i) parâmetros técnicos relacionados à qualificação técnico-operacional e técnico-profissional; j) critérios de validação prática da solução ofertada; k) justificativas técnicas relacionadas à continuidade dos serviços públicos de saúde, segurança da informação e estabilidade operacional da solução.

O objeto foi descrito de forma clara, objetiva e compatível com as necessidades operacionais da Secretaria Municipal de Saúde e do Hospital Municipal São Sebastião de Varre-Sai/RJ, inexistindo cláusulas direcionadoras, exigências desarrazoadas ou imposições incompatíveis com a realidade mercadológica do setor.

Ao contrário do alegado pela impugnante, o certame foi estruturado justamente para permitir ampla competitividade entre empresas especializadas no segmento de softwares integrados de gestão pública em saúde, preservando-se simultaneamente a necessidade de: a) continuidade administrativa; b) estabilidade operacional da solução; c) segurança da informação; d) integração tecnológica entre módulos; e) suporte técnico contínuo; f) proteção de dados sensíveis tratados pela plataforma; g) adequada capacidade técnica e operacional da futura contratada.

As exigências constantes do instrumento convocatório guardam relação direta com a natureza, complexidade e criticidade do objeto contratado, especialmente considerando que a solução tecnológica pretendida será utilizada em atividades essenciais da rede municipal de saúde.

Nesse contexto, as exigências relacionadas: a) à comprovação de experiência anterior compatível; b) à existência de equipe técnica mínima qualificada; c) à



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

demonstração de legitimidade para comercialização, licenciamento e suporte da solução; d) à demonstração prática das funcionalidades ofertadas; e) à capacidade operacional da futura contratada; f) à migração, integração e sustentação da solução tecnológica;

não configuram restrição indevida à competitividade, mas sim mecanismos legítimos destinados à mitigação de riscos contratuais e à garantia da adequada execução da solução tecnológica pretendida pela Administração.

Além disso, a própria existência de diversas empresas atuantes no mercado nacional de sistemas integrados de gestão em saúde, inclusive a própria impugnante, evidencia a inexistência de inviabilidade competitiva ou direcionamento indevido do objeto.

As alegações formuladas pela impugnante possuem caráter predominantemente interpretativo, hipotético e opinativo, desacompanhadas de demonstração concreta de: a) inviabilidade objetiva de participação; b) direcionamento ilícito; c) favorecimento indevido; d) restrição efetiva de mercado; e) impossibilidade concreta de formulação das propostas.

Da mesma forma, não houve comprovação objetiva de que as disposições editalícias tenham afastado empresas tecnicamente aptas ou criado barreiras artificiais à competitividade.

Ao contrário, o planejamento da contratação demonstra justamente preocupação da Administração em equilibrar: a) competitividade; b) segurança jurídica; c) continuidade dos serviços públicos; d) eficiência operacional; e) proteção do interesse público; f) seleção de proposta efetivamente vantajosa e exequível.

Assim, inexistindo comprovação concreta de ilegalidade, direcionamento ou restrição indevida à competitividade, não há fundamento apto a justificar suspensão, anulação ou republicação do certame.

2.10. Da atuação preventiva da Administração e da preservação do interesse público

Registra-se, ainda, que as especificações técnicas, funcionalidades exigidas, critérios de habilitação, parâmetros de avaliação técnica e mecanismos de verificação operacional previstos no Edital e no Termo de Referência decorrem de planejamento realizado pela Secretaria Municipal de Saúde e pelos setores técnicos competentes da Administração Pública.

A solução pretendida possui caráter estratégico e essencial ao funcionamento da rede municipal de saúde, envolvendo: a) processamento de informações sensíveis; b) integração de módulos administrativos e assistenciais; c) interoperabilidade com sistemas oficiais do Ministério da Saúde; d) continuidade de atendimento ao público; e) estabilidade tecnológica; f) suporte técnico contínuo; g) sustentação operacional de serviços públicos essenciais.



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

Nesse contexto, as exigências constantes do instrumento convocatório foram definidas justamente com a finalidade de assegurar: a) continuidade dos serviços públicos de saúde; b) estabilidade operacional da solução; c) integração plena entre módulos; d) segurança da informação; e) rastreabilidade das operações; f) suporte técnico eficiente; g) adequada capacidade operacional da futura contratada; h) responsabilidade contratual efetiva; i) proteção do interesse público.

Da mesma forma, as exigências relacionadas à qualificação técnica, legitimidade de comercialização da solução, demonstração prática das funcionalidades, migração de dados, suporte técnico e sustentação operacional possuem finalidade eminentemente preventiva, buscando resguardar a Administração contra riscos de: a) inexecução contratual; b) descontinuidade dos serviços; c) incompatibilidade operacional da solução; d) ausência de suporte técnico adequado; e) falhas de integração tecnológica; f) indisponibilidade do sistema; g) comprometimento da integridade das informações; h) prejuízos ao funcionamento da rede municipal de saúde.

Importante destacar que a Administração buscou estruturar o procedimento licitatório de forma compatível com a complexidade do objeto e com as necessidades reais do Município, observando simultaneamente os princípios da: a) legalidade; b) razoabilidade; c) proporcionalidade; d) competitividade; e) economicidade; f) eficiência; g) segurança jurídica; h) seleção da proposta mais vantajosa.

Além disso, as exigências previstas no Termo de Referência encontram-se acompanhadas de justificativas técnicas expressas, evidenciando a motivação administrativa das escolhas realizadas durante a fase de planejamento da contratação.

Mesmo diante da improcedência substancial das alegações formuladas pela impugnante, a Administração Pública permanecerá adotando todas as cautelas necessárias durante a condução do certame e futura execução contratual, especialmente quanto: a) à análise objetiva da documentação apresentada; b) à verificação da capacidade técnica e operacional da futura contratada; c) à compatibilidade técnica da solução ofertada; d) à demonstração prática das funcionalidades exigidas; e) à segurança da informação; f) à estabilidade operacional da plataforma; g) à adequada execução contratual; h) à continuidade dos serviços públicos de saúde.

Assim, as disposições constantes do Edital e do Termo de Referência mostram-se compatíveis com a legislação aplicável, com as necessidades administrativas do Município e com a adequada proteção do interesse público envolvido na contratação.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que:

a) a impugnação é tempestiva e deve ser conhecida;



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

- b) a exigência de comprovação de legitimidade para comercialização, licenciamento, implantação, manutenção e suporte da solução ofertada não configura restrição indevida à competitividade, tampouco exige exclusivamente registro perante o INPI ou “carta do fabricante”;
- c) as exigências de qualificação técnica previstas no Termo de Referência possuem relação direta com a complexidade tecnológica do objeto e encontram-se adequadamente justificadas;
- d) inexistente irregularidade na previsão de remuneração correspondente ao período contratual integral, inclusive durante a fase de implantação da solução;
- e) os serviços de treinamento previstos no Termo de Referência mostram-se suficientemente definidos e compatíveis com a natureza dinâmica da implantação da solução tecnológica;
- f) as informações constantes do instrumento convocatório mostram-se suficientes à formulação das propostas pelas empresas especializadas do setor, inexistindo comprovação concreta de inviabilidade operacional relacionada à migração, conversão ou integração de dados;
- g) a previsão de demonstração prática da solução ofertada constitui mecanismo legítimo de verificação técnica compatível com a complexidade do objeto contratado;
- h) inexistem critérios subjetivos ou ocultos na realização da Prova de Conceito, cuja finalidade consiste exclusivamente na verificação objetiva do atendimento às funcionalidades e requisitos mínimos previstos no Termo de Referência;
- i) inexistente afronta aos princípios da publicidade, isonomia, transparência ou julgamento objetivo quanto à condução da Prova de Conceito;
- j) as obrigações relacionadas à disponibilização e preservação da base de dados após o encerramento contratual possuem natureza acessória e compatível com a continuidade administrativa, segurança da informação e proteção do interesse público;
- k) inexistente comprovação concreta de direcionamento ilícito, restrição indevida à competitividade ou falha apta a comprometer a legalidade do certame;
- l) o procedimento licitatório encontra-se regularmente instruído e em conformidade com a legislação aplicável.

Dessa forma, JULGO IMPROCEDENTE a impugnação apresentada pela empresa GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS, inscrita no CNPJ nº 00.165.960/0001-01, mantendo-se integralmente os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 0018/2026 e de seus anexos.

Inexistindo alteração substancial do instrumento convocatório ou modificação apta a impactar a formulação das propostas, a competitividade do



Prefeitura Municipal de Varre-Sai

Estado do Rio de Janeiro

certame ou as condições de participação, não há necessidade de republicação do edital ou reabertura dos prazos da licitação.

Varre-Sai/RJ, 26 de maio de 2026.



Documento assinado digitalmente

SUE HELEN VIEIRA VARGAS NOVAES

Data: 26/05/2026 14:13:23-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Sue Helen Vieira Vargas Novaes
Pregoeira