

DECISÃO ADMINISTRATIVA SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 14/2026

Impugnante: Andrea Aparecida Pequeno

Trata-se de impugnação apresentada em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 14/2026, por meio da qual são questionados, em síntese, aspectos relacionados à abrangência e metodologia da Prova de Conceito – PoC, aos critérios de avaliação dos requisitos críticos e representativos, à verificação de fluxos integrados, aos mecanismos de migração e aceite técnico e à disciplina relativa aos direitos sobre software e eventuais desenvolvimentos.

A impugnação foi encaminhada em 15 de outubro de 2026 ao endereço eletrônico destinado às comunicações do certame, meio expressamente admitido pelo instrumento convocatório para apresentação de impugnações e pedidos de esclarecimento.

Dessa forma, considerando o direito de impugnação previsto no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e as disposições do próprio edital, **CONHEÇO da impugnação**, passando à análise de mérito.

1. DA METODOLOGIA E DA SUFICIÊNCIA DA PROVA DE CONCEITO

A impugnante questiona a seleção de 63 requisitos para a Prova de Conceito, contrapondo esse quantitativo ao conjunto de requisitos constantes do Termo de Referência e sustentando que a demonstração deveria possuir maior abrangência.

Inicialmente, esclarece-se que não existe, na Lei Federal nº 14.133/2021, determinação de percentual mínimo de requisitos que devam compor uma Prova de Conceito.

O art. 17, §3º, da referida Lei estabelece que, desde que previsto no edital, a Administração poderá realizar, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, análise e avaliação da conformidade da proposta mediante prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, com a finalidade de comprovar sua aderência às especificações definidas no Termo de Referência.

A extensão e a metodologia da avaliação devem, portanto, guardar pertinência com o objeto, ser previamente definidas, possuir critérios objetivos e permitir avaliação suficiente da solução, sem impor aos participantes encargos desnecessários ou antecipar atividades próprias da implantação e da execução contratual.

No presente certame, o roteiro da PoC não foi estabelecido por simples critério percentual ou mediante seleção aleatória.



MUNICÍPIO DE
SANTA CRUZ DO RIO PARDO

 *O futuro é agora!*

Os 63 requisitos foram escolhidos em razão de sua capacidade de representar aspectos estruturantes, funcionais e especializados da solução e encontram-se distribuídos entre diferentes eixos do objeto, abrangendo requisitos estruturantes da plataforma, gestão documental, protocolo e processo administrativo eletrônico, assinaturas eletrônicas, atos oficiais, Ouvidoria, acesso à informação, fiscalização, processos administrativos específicos, licenciamento ambiental, projetos e parcelamento do solo, trânsito, informações gerenciais, georreferenciamento, atendimento automatizado ao cidadão e gestão de ocorrências e demandas da Guarda Municipal.

Dos 63 requisitos submetidos à avaliação, **41 são classificados como Críticos – C**, cuja demonstração funcional e operacional é indispensável, e **22 como Representativos – R**, destinados à comprovação de capacidades complementares ou especializadas da solução.

A análise puramente matemática que compara a quantidade de requisitos da PoC com a quantidade total de disposições constantes do Termo de Referência não representa adequadamente a metodologia utilizada.

O Termo de Referência contém requisitos de diferentes naturezas, incluindo obrigações funcionais, desempenho, disponibilidade, segurança, auditoria, suporte, manutenção, implantação, migração, treinamento, continuidade, proteção de dados, portabilidade, integrações externas e obrigações de execução continuada.

Nem todos esses requisitos correspondem a funcionalidades independentes que possam ou devam ser reproduzidas integralmente em uma sessão de demonstração anterior à contratação.

Existem requisitos cuja verificação depende necessariamente de período de operação, infraestrutura definitiva, migração de dados reais, credenciais institucionais, habilitação perante sistemas externos, comportamento da solução ao longo do tempo ou outras condições existentes somente durante a implantação ou execução contratual.

A representatividade da PoC não decorre, portanto, de simples relação percentual entre o número de disposições do Termo de Referência e a quantidade de testes, mas da seleção de capacidades capazes de demonstrar objetivamente a estrutura tecnológica, o comportamento funcional e a aptidão da solução para execução do objeto.

A exigência indiscriminada de demonstração de centenas de requisitos, inclusive daqueles que reproduzem comportamentos semelhantes ou dependem de implantação definitiva, além de não possuir imposição legal, poderia tornar a avaliação excessivamente onerosa e desproporcional, sem incremento equivalente na segurança da contratação.

A metodologia adotada busca conciliar controle técnico, julgamento objetivo, competitividade, proporcionalidade e eficiência administrativa.

Por essas razões, **não se identifica fundamento técnico ou legal que imponha ampliação quantitativa da Prova de Conceito**, mantendo-se o roteiro constante do Anexo III.

2. DA REPRESENTATIVIDADE DOS REQUISITOS SELECIONADOS

A impugnante requer motivação adicional quanto à representatividade dos 63 requisitos selecionados.

A escolha realizada considerou, especialmente, capacidades que permitem verificar elementos estruturantes e transversais da solução, como controle de acesso, permissões, auditoria, rastreabilidade, gestão e recuperação documental, versionamento, tramitação eletrônica, controle de prazos, histórico, protocolo, criação de processos, fluxos configuráveis e assinatura eletrônica.

Foram igualmente selecionados requisitos destinados à verificação das funcionalidades especializadas integrantes do objeto, de forma a impedir que a avaliação fique restrita exclusivamente ao núcleo básico de gestão documental.

Essa distribuição permite verificar tanto a estrutura tecnológica geral da solução quanto sua aptidão para suportar diferentes processos administrativos municipais.

Os testes previstos não se limitam à mera exibição isolada de telas ou funcionalidades.

Diversos requisitos exigem operações encadeadas ou relacionadas, como inclusão e posterior recuperação de documentos, vinculação de arquivos a processos, tramitação entre unidades, consulta do histórico das movimentações, registro de despachos vinculados aos respectivos processos, encaminhamento de demandas, controle de permissões, pesquisa de informações e demonstração da rastreabilidade das operações realizadas.

O roteiro contém ainda critérios objetivos de atendimento e campos próprios destinados ao registro das evidências e observações verificadas pela Comissão ou Equipe Técnica.

Portanto, a seleção dos requisitos não constitui amostragem aleatória nem mera redução quantitativa do Termo de Referência, mas conjunto estruturado destinado a avaliar capacidades consideradas representativas e relevantes para o objeto.

Não se identifica, assim, ausência de motivação técnica capaz de comprometer a validade da metodologia escolhida.

3. DA DISTINÇÃO ENTRE A PROVA DE CONCEITO E O ACEITE TÉCNICO DA IMPLANTAÇÃO

Não procede a afirmação de que a Administração tenha transferido indiscriminadamente para a fase contratual a comprovação da aderência da solução.

O instrumento convocatório estabelece mecanismos distintos e complementares de avaliação.

A **Prova de Conceito** destina-se à avaliação da solução ofertada antes da contratação, mediante os requisitos previamente selecionados e critérios objetivos constantes do Anexo III.

O **Aceite Técnico da Implantação**, por sua vez, verifica a solução efetivamente configurada e disponibilizada para o Município, compreendendo condições que somente podem ser concretizadas mediante utilização do ambiente definitivo, dados efetivos da Administração, migração do acervo, integrações, credenciais, parametrizações e demais elementos necessários à entrada em produção.

Não existe, portanto, substituição da PoC pelo aceite contratual.

São mecanismos aplicados em momentos distintos e destinados a verificar diferentes aspectos da contratação.

A aprovação na Prova de Conceito não representa reconhecimento antecipado de atendimento integral de todas as obrigações contratuais, tampouco afasta a responsabilidade da futura Contratada pelo cumprimento integral do Termo de Referência.

Após a contratação, a entrada definitiva da solução em produção permanecerá condicionada à conclusão e validação das atividades de implantação, configuração, migração, integrações, testes e correção das não conformidades impeditivas, culminando na emissão do respectivo Termo de Aceite Técnico.

A Administração estruturou, portanto, controles sucessivos justamente para evitar que a aprovação na PoC seja confundida com o aceite definitivo da solução.

4. DOS REQUISITOS CRÍTICOS, REPRESENTATIVOS E DA CAPACIDADE COMPROVADA

A impugnante manifesta preocupação quanto à possibilidade de requisitos representativos serem considerados atendidos com base em capacidade futura ou mera possibilidade abstrata de desenvolvimento.

Essa interpretação não corresponde ao conteúdo do Anexo III.

Para os requisitos classificados como **Críticos – C**, somente será admitido o resultado “ATENDE” quando a funcionalidade estiver efetivamente operacional e for demonstrada de forma satisfatória, cumprindo integralmente o resultado funcional estabelecido.

Quanto aos requisitos classificados como **Representativos – R**, são admitidas as classificações “ATENDE – OPERACIONAL” ou “ATENDE – CAPACIDADE COMPROVADA”.

A classificação “ATENDE – CAPACIDADE COMPROVADA” não corresponde a promessa de desenvolvimento futuro.



MUNICÍPIO DE
SANTA CRUZ DO RIO PARDO

 *O futuro é agora!*

Para sua utilização, a licitante deverá demonstrar, **em ambiente funcional**, mecanismo tecnológico **já existente na solução** que permita sua configuração, parametrização, composição de fluxo ou integração para atendimento do resultado exigido.

O Anexo III afasta expressamente a possibilidade de considerar como capacidade comprovada mera declaração de futura implementação, promessa de desenvolvimento, apresentação comercial, documentação descritiva isolada, imagem, vídeo, mockup ou protótipo não funcional.

Também não será permitida a criação de nova funcionalidade mediante desenvolvimento de código durante a própria PoC para viabilizar requisito que não possa ser atendido pela solução ou pelos mecanismos tecnológicos nela já existentes.

Dessa forma, a distinção entre funcionalidade operacional, capacidade efetivamente existente para configuração ou integração e desenvolvimento futuro **já se encontra incorporada à metodologia da Prova de Conceito**.

Não se verifica fundamento para alteração do Anexo III neste ponto.

5. DA VERIFICAÇÃO DOS FLUXOS INTEGRADOS

A impugnante propõe a inclusão ou complementação de cenários de utilização integrada da solução.

O roteiro atual já contém requisitos cuja demonstração exige vínculo funcional e rastreabilidade entre diferentes operações e registros.

A avaliação compreende, entre outros aspectos, criação e tramitação de processos, inclusão e vinculação de documentos e anexos, consulta do histórico das movimentações, registro de despachos vinculados ao processo, encaminhamento entre unidades, controle de permissões, integração entre demandas e funcionalidades administrativas, pesquisa e recuperação de informações e rastreabilidade das operações realizadas.

Além disso, durante a PoC poderão ser utilizados os mesmos dados, usuários, registros, documentos, processos e situações hipotéticas na execução de diferentes requisitos, permitindo à Comissão verificar o comportamento encadeado das funcionalidades avaliadas.

O que não será admitido é a criação, durante a sessão, de novos critérios eliminatórios ou requisitos não previamente previstos no instrumento convocatório.

A sistemática atual, portanto, permite verificar o relacionamento funcional entre os elementos avaliados sem necessidade de alteração do roteiro ou criação posterior de novas condições de aprovação.

6. DA MIGRAÇÃO, INTEGRIDADE DO ACERVO E ACEITE TÉCNICO

A preocupação apresentada quanto à integridade do acervo documental é pertinente à natureza do objeto, porém os mecanismos necessários à sua proteção já se encontram previstos no Termo de Referência.

A migração não foi tratada como simples transferência de arquivos.

A Contratada deverá migrar, importar, tratar e validar os dados, documentos, anexos, metadados, históricos e demais informações integrantes do escopo, preservando sua integridade, consistência, vínculos e rastreabilidade.

A etapa de implantação contempla o levantamento e mapeamento das informações existentes, execução da migração, validação dos dados migrados, realização de testes e correção de eventuais inconsistências.

Para fins de verificação da migração, serão considerados, conforme a natureza de cada informação, aspectos como:

- integridade dos documentos e arquivos;
- preservação dos vínculos entre documentos, processos e registros;
- preservação dos metadados necessários à identificação e utilização do acervo;
- histórico e rastreabilidade das tramitações;
- possibilidade de localização, pesquisa e recuperação das informações;
- consistência das informações migradas;
- acessibilidade dos registros pelos usuários autorizados; e
- correspondência entre as informações disponibilizadas na nova solução e aquelas integrantes do acervo de origem.

O aceite técnico da implantação somente poderá ocorrer após a conclusão e validação das atividades previstas, incluindo configuração e parametrização da solução, migração do acervo, integrações necessárias à entrada em produção, testes funcionais, de segurança e interoperabilidade e correção das não conformidades impeditivas identificadas.

Caso sejam constatadas inconsistências materiais relevantes que comprometam a integridade, rastreabilidade, utilização ou continuidade do acervo, estas deverão ser corrigidas antes da emissão do Termo de Aceite Técnico quando constituírem condição impeditiva à entrada regular da solução em produção.

A Administração poderá utilizar conferências, testes, consultas, validações, amostragens e outros procedimentos técnicos adequados à natureza e ao volume das informações para avaliação dos resultados da migração.

A entrada em produção e o início da medição dos serviços mensais permanecerão condicionados à emissão do Termo de Aceite Técnico da Implantação.

Dessa forma, a futura Contratada não adquirirá direito ao início da remuneração mensal simplesmente pela disponibilização de ambiente incompleto ou mediante migração ainda não validada.

A continuidade dos serviços durante o período de transição deverá ser contemplada no planejamento e cronograma da implantação, incluindo a operação assistida e as medidas necessárias para minimizar riscos de interrupção das atividades administrativas.

Os mecanismos existentes são, portanto, suficientes para tratar os riscos apontados, inexistindo necessidade de alteração do instrumento convocatório.

7. DOS DIREITOS SOBRE SOFTWARE E EVENTUAIS DESENVOLVIMENTOS

A impugnante questiona a disposição relativa aos direitos sobre software e desenvolvimentos e requer que seja afastada previamente qualquer possibilidade de transferência de direitos patrimoniais sobre desenvolvimentos realizados durante a execução contratual.

A redação do Termo de Referência já estabelece expressamente que **a contratação não implicará transferência automática dos direitos relativos a softwares, componentes, bibliotecas ou tecnologias preexistentes da Contratada.**

A contratação tem como objeto principal a disponibilização continuada de solução informatizada em ambiente web e modelo SaaS, e não a aquisição da titularidade da plataforma tecnológica preexistente da futura Contratada.

Consequentemente, a implantação, configuração, parametrização, manutenção, atualização ou utilização da solução não produzirá transferência automática à Administração da propriedade intelectual sobre a plataforma, seus códigos, componentes, bibliotecas, arquitetura ou tecnologias proprietárias preexistentes.

Da mesma forma, ajustes, parametrizações e melhorias que integrem a evolução ordinária da própria plataforma ou que se utilizem de componentes proprietários preexistentes não implicam, por si sós, transferência da titularidade da solução.

A Administração, por sua vez, permanecerá titular e responsável pelo controle de seus dados, documentos, processos, anexos, metadados, históricos e demais informações produzidas, recebidas ou armazenadas na solução, mantendo-se assegurados os mecanismos de portabilidade e exportação necessários à continuidade administrativa.

Entretanto, não se mostra juridicamente adequado acolher pretensão que estabeleça de forma absoluta e antecipada que **todo e qualquer desenvolvimento especificamente produzido para**



MUNICÍPIO DE
SANTA CRUZ DO RIO PARDO

 *O futuro é agora!*

o Município permanecerá necessariamente sob titularidade exclusiva da Contratada, independentemente de sua natureza, objeto ou enquadramento jurídico.

A Lei Federal nº 14.133/2021 possui disciplina própria aplicável às contratações que eventualmente envolvam desenvolvimento específico de programas e aplicações, assim como a Lei Federal nº 9.609/1998 disciplina direitos relativos a programas de computador desenvolvidos no âmbito de relações contratuais.

Por esse motivo, o Termo de Referência não estabelece transferência automática de direitos sobre qualquer desenvolvimento. Determina apenas que, **na hipótese concreta de o contrato efetivamente contemplar desenvolvimento específico de programa, aplicação, integração, componente ou outro artefato tecnológico produzido especificamente para a Administração**, os direitos patrimoniais, documentação, códigos e demais elementos correspondentes observarão as disposições legais e contratuais aplicáveis.

Essa previsão não autoriza apropriação indiscriminada de componentes preexistentes, bibliotecas, arquitetura tecnológica, código-fonte da plataforma ou tecnologias reutilizáveis da Contratada.

Eventual tratamento jurídico de artefato efetivamente produzido de forma específica deverá considerar sua natureza, a utilização de componentes preexistentes, o escopo contratado e a legislação aplicável, não implicando transferência da titularidade da plataforma SaaS como um todo.

A redação atual, portanto, concilia a proteção dos direitos da futura Contratada sobre sua tecnologia proprietária com a necessidade de observância das normas legais que possam incidir sobre eventuais desenvolvimentos especificamente contratados.

Não há fundamento para alteração da disposição.

8. DOS PRECEDENTES E ARGUMENTOS APRESENTADOS

Os precedentes mencionados na impugnação não demonstram ilegalidade da metodologia adotada pelo Município.

Ainda que considerados nos termos apresentados pela própria impugnante, evidenciam que determinadas Administrações podem, diante das características específicas de cada contratação, adotar provas de conceito de maior ou menor abrangência, desde que haja pertinência, motivação e critérios objetivos.

Não estabelecem obrigação geral de realização de PoC sobre 90%, 100% ou qualquer outro percentual predeterminado dos requisitos de uma solução informatizada.

A própria impugnante reconhece expressamente inexistir imposição legal de percentual mínimo nesse sentido.



MUNICÍPIO DE
SANTA CRUZ DO RIO PARDO
 O futuro é agora!

A definição da extensão e do conteúdo de uma Prova de Conceito deve considerar as particularidades concretas da contratação, o risco envolvido, a proporcionalidade da exigência e os objetivos que se pretende verificar.

No presente caso, esses elementos encontram-se contemplados pela metodologia e pelos critérios constantes do Anexo III.

9. DA AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO PARA ALTERAÇÃO DO EDITAL OU REABERTURA DOS PRAZOS

A análise dos argumentos apresentados não identificou vício capaz de exigir modificação do objeto, dos requisitos técnicos, dos critérios de julgamento, da metodologia da Prova de Conceito ou das condições contratuais essenciais.

Os esclarecimentos consignados nesta decisão explicitam a fundamentação e a interpretação das disposições já constantes do instrumento convocatório, sem criação de nova obrigação material aos licitantes ou alteração das condições consideradas para elaboração das propostas.

Não se configura, portanto, hipótese que imponha retificação do edital, republicação ou reabertura dos prazos.

A apresentação da impugnação, por si só, também não suspende automaticamente o procedimento licitatório, inexistindo, no caso concreto, razão técnica ou jurídica para concessão de efeito suspensivo.

10. DECISÃO

Diante do exposto, considerando os documentos constantes dos autos, o planejamento realizado pela Administração, o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, o Anexo III – Prova de Conceito, as manifestações técnicas produzidas e a legislação aplicável, **CONHEÇO da impugnação apresentada e, no mérito, DECIDO PELO SEU INDEFERIMENTO**, por não restar demonstrada irregularidade que imponha a retificação do instrumento convocatório.

Ficam, consequentemente, mantidos:

- I – os 63 requisitos estabelecidos no Anexo III para realização da Prova de Conceito;
- II – a classificação e os critérios de avaliação dos requisitos Críticos – C e Representativos – R;
- III – as condições previstas para demonstração operacional e capacidade comprovada;
- IV – os mecanismos estabelecidos para implantação, migração, validação, aceite técnico e entrada em produção da solução;



MUNICÍPIO DE
SANTA CRUZ DO RIO PARDO

 *O futuro é agora!*

V – a disciplina relativa aos direitos sobre software, tecnologias preexistentes, dados da Administração e eventuais desenvolvimentos específicos, observada sua interpretação sistemática com a legislação aplicável; e

VI – as demais disposições do Edital do Pregão Eletrônico nº 14/2026 e seus anexos.

Os esclarecimentos constantes desta decisão possuem caráter interpretativo e de fundamentação das condições já publicadas, não modificando materialmente o objeto, os requisitos de participação, os critérios de julgamento, a elaboração das propostas ou as condições de competição.

Por não haver alteração capaz de comprometer a formulação das propostas, **não há necessidade de retificação do edital, republicação ou reabertura de prazo.**

Mantém-se o regular prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 14/2026, inclusive a sessão pública designada para 20 de outubro de 2026, às 09h30.

Encaminhe-se ao Pregoeiro e ao Departamento de Compras para ciência, publicação da presente decisão, divulgação aos interessados na plataforma eletrônica e demais providências cabíveis.

Santa Cruz do Rio Pardo/SP, 16 de outubro de 2026.

JOÃO VITOR MARSOLA

Secretário Municipal de Tecnologia, Indústria e Comércio
Gestor responsável pela pasta



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: BD79-B5DA-7239-4AA3

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



JOÃO VITOR MARSOLA (CPF 296.XXX.XXX-79) em 16/10/2026 16:18:50 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://santacruztoriopardo.1doc.com.br/verificacao/BD79-B5DA-7239-4AA3>