



PROCESSO: 2025-RTB8W
PREGÃO ELETRÔNICO N° 002/2026
IMPUGNANTE: ROBERTO LIPORACE NUNES DA SILVA

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2026, impetrado por ROBERTO LIPORACE NUNES DA SILVA, cujo objeto consiste na contratação de empresa para fornecimento de Solução para Monitoramento e Gestão do Planejamento Estratégico, incluindo licenciamento perpétuo, suporte técnico, implantação, treinamento, operação assistida, desenvolvimento evolutivo e integrações, conforme especificações do Termo de Referência.

O impugnante sustenta, em síntese, que houve direcionamento do certame à empresa **INTERACT SOLUTIONS LTDA**, sob o argumento de similaridade com edital do Município de Itu/SP (Pregão 20/2021).

Supõe que há restrição à competitividade em razão da Prova de Conceito prevista no edital e que a pesquisa de preço é deficiente por ausência de detalhamento técnico na fase interna.

Pelos argumentos requer, ao final, a revisão do planejamento da contratação e adequação do instrumento convocatório.

II – DA ADMISSIBILIDADE

A impugnação foi apresentada dentro do prazo previsto no edital (item 14) , sendo, portanto, tempestiva.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO

1. Da alegação de direcionamento à empresa Interact Solutions Ltda

O impugnante sustenta que o edital seria idêntico ao Pregão Eletrônico nº 20/2021 do Município de Itu/SP, no qual sagrou-se vencedora a empresa Interact Solutions Ltda, entretanto, a simples similaridade estrutural entre editais não caracteriza direcionamento.

O Edital nº 002/2026 descreve objeto amplo e compatível com soluções de mercado, exigindo funcionalidades típicas de plataformas de gestão estratégica, portfólios, projetos, indicadores e dashboards, com interoperabilidade e mobilidade.

Vale salientar, que não há no edital indicação de marca, exigência de tecnologia proprietária específica, exigência de certificação exclusiva ou cláusula que vincule fornecedor determinado, como forçosamente alegou o impugnante.

O objeto está descrito de forma funcional e técnica, conforme permite a legislação, não cabendo falar em direcionamento de licitação.



A jurisprudência mais atual é firme no sentido de que a exigência de requisitos técnicos compatíveis com a necessidade da Administração não configura direcionamento quando justificáveis tecnicamente.

Ademais, a mera alegação de que empresa vencedora de certame anterior possa atender aos requisitos não comprova exclusividade técnica.

2. Da Prova de Conceito

No que concerne à Prova de Conceito prevista no instrumento convocatório, cumpre esclarecer que sua instituição não se configura como exigência de habilitação, tampouco como condição restritiva de participação, mas sim como mecanismo técnico de verificação da aderência da solução ofertada às especificações detalhadas no Termo de Referência. Trata-se de etapa subsequente à fase competitiva de lances, aplicável exclusivamente ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, em estrita observância à ordem procedimental estabelecida pela Lei nº 14.133/2021.

A adoção da Prova de Conceito, especialmente em contratações de soluções de Tecnologia da Informação de natureza estratégica, encontra amparo nos princípios da eficiência, da seleção da proposta mais vantajosa, do planejamento e da vinculação ao instrumento convocatório. Considerando que o objeto envolve licenciamento perpétuo, módulos integrados de gestão estratégica, interoperabilidade, dashboards, aplicativos móveis, suporte técnico e serviços especializados correlatos, mostra-se juridicamente legítima a verificação prática da conformidade funcional da ferramenta, como forma de mitigar riscos contratuais, prevenir inadimplementos técnicos e assegurar a efetiva entrega do resultado esperado pela Administração.

Ressalte-se, ainda, que a realização da Prova de Conceito de forma presencial reforça a transparência, a rastreabilidade dos atos administrativos e a segurança do procedimento avaliativo. A demonstração prática, em ambiente supervisionado pela Administração, permite a verificação direta das funcionalidades exigidas, reduz a possibilidade de simulações artificiais ou manipulação de ambientes previamente configurados e dificulta a ocorrência de fraudes, garantindo maior fidedignidade na aferição da solução apresentada. Tal procedimento contribui para a integridade do certame e para a proteção do interesse público, ao assegurar que a avaliação técnica ocorra de forma objetiva, auditável e documentável.

Importa destacar que a Prova de Conceito está previamente prevista no edital, com critérios objetivos de avaliação, prazo definido e aplicação isonômica, inexistindo qualquer exigência de tecnologia proprietária específica, marca determinada ou requisito exclusivo que inviabilize a participação de potenciais concorrentes. Sua finalidade é exclusivamente técnica, consistente na validação das funcionalidades declaradas pelo licitante em sua proposta.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União admite a realização de Prova de Conceito como instrumento legítimo de aferição da capacidade técnica da solução ofertada, desde que prevista no edital, aplicada ao licitante mais bem classificado e pautada em critérios objetivos — requisitos estes integralmente observados no presente certame.



Dessa forma, a previsão da Prova de Conceito revela-se medida proporcional, necessária e adequada à complexidade do objeto, não configurando restrição indevida à competitividade, mas sim mecanismo de proteção do interesse público, de prevenção a riscos e de garantia da execução contratual satisfatória.

3. Da alegação de deficiência na pesquisa de preços

No que concerne à alegação de deficiência na pesquisa de preços, cumpre inicialmente esclarecer que a formação do valor estimado da contratação constitui etapa da fase preparatória do procedimento licitatório, regida pelos arts. 18 e 23 da Lei nº 14.133/2021. O art. 23 da referida norma estabelece que o valor estimado deve ser compatível com os preços praticados no mercado, podendo ser apurado por meio de pesquisa direta com fornecedores, consulta a contratações similares de outros entes públicos, bancos de preços oficiais, atas de registro de preços vigentes ou outras fontes idôneas.

A legislação não exige modelo único ou metodologia rígida para a estimativa, mas sim que ela seja fundamentada, compatível com o mercado e apta a subsidiar o julgamento da vantajosidade da proposta. A impugnação, contudo, não demonstra que o valor máximo admitido no edital esteja acima dos preços praticados no mercado, tampouco apresenta estudo comparativo, orçamento alternativo ou qualquer elemento técnico que evidencie sobrepreço ou inadequação da metodologia utilizada.

As decisões do Tribunal de Contas da União citadas pelo impugnante, especialmente aquelas que recomendam maior detalhamento na identificação de componentes de soluções de TIC, inserem-se no âmbito de boas práticas de governança e aperfeiçoamento dos mecanismos de mitigação da assimetria de informações. Tais recomendações, embora relevantes, não possuem efeito automático de invalidação de certames regularmente estruturados, sobretudo quando inexistem indícios concretos de superfaturamento, direcionamento ou prejuízo à competitividade.

Importa destacar que, em contratações de soluções de Tecnologia da Informação com múltiplos módulos e serviços agregados, como licenciamento perpétuo, implantação, suporte técnico, operação assistida e desenvolvimento evolutivo, a formação do preço estimado necessariamente envolve variáveis técnicas e de mercado que podem apresentar variações conforme modelo de negócio, arquitetura da solução e nível de customização. Nesses casos, a avaliação da compatibilidade do preço não se limita à decomposição individualizada de cada componente, mas à análise global da solução e à comparação com contratações similares.

Ademais, o edital fixa expressamente preço máximo admitido para a contratação e adota o critério de julgamento pelo menor preço por grupo de itens, o que reforça a proteção ao erário e assegura que a Administração não contratará acima do valor estimado. O procedimento competitivo, aliado à fase de negociação prevista no edital, constitui mecanismo adicional de controle de vantajosidade, permitindo eventual redução do preço inicialmente ofertado.

Ressalte-se ainda que a eventual ausência de planilha detalhada de custos no momento da pesquisa de preços não compromete, por si só, a validade do certame, desde que o valor estimado seja compatível com o mercado e que o julgamento observe critérios objetivos e transparentes. A Lei nº 14.133/2021 não impõe, como requisito de validade do edital, a divulgação integral da memória de cálculo da estimativa, mas exige que a



Administração possua elementos técnicos suficientes para justificar o valor fixado, o que integra a fase interna do processo administrativo.

Por fim, cumpre enfatizar que o controle exercido em sede de impugnação exige demonstração objetiva de ilegalidade ou potencial lesão ao interesse público. Alegações genéricas de assimetria informacional ou referência abstrata a precedentes de órgãos de controle, desacompanhadas de prova de incompatibilidade concreta entre o valor estimado e o mercado, não são suficientes para ensejar a suspensão ou alteração do instrumento convocatório.

Dessa forma, inexistindo demonstração de sobrepreço, metodologia incompatível com a Lei nº 14.133/2021 ou restrição indevida à competição decorrente da estimativa adotada, não há fundamento jurídico para acolhimento da impugnação quanto à alegada deficiência na pesquisa de preços.

4. Da alegada restrição à competitividade

A análise do instrumento convocatório revela que o edital admite ampla participação de interessados previamente credenciados no sistema eletrônico oficial adotado pela Administração, não havendo qualquer limitação subjetiva direcionada a segmento específico do mercado ou a fornecedor determinado. A forma eletrônica de disputa, por si só, amplia o universo de participantes em âmbito nacional, assegurando igualdade de condições e transparência na apresentação de propostas e lances, em consonância com os princípios da isonomia, da impessoalidade e da seleção da proposta mais vantajosa previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, inexistente no edital exigência de marca específica, indicação de tecnologia proprietária exclusiva, certificação restrita ou qualquer requisito técnico que possa ser atendido unicamente por fornecedor determinado. As especificações constantes do Termo de Referência foram formuladas sob enfoque funcional e de desempenho, descrevendo resultados esperados e requisitos operacionais necessários ao atendimento das demandas institucionais da Secretaria. A Lei nº 14.133/2021 autoriza a definição de requisitos técnicos compatíveis com a necessidade administrativa, vedando apenas exigências impertinentes ou desproporcionais. Não se identifica, no presente caso, qualquer requisito que ultrapasse os limites da razoabilidade ou que não guarde correlação direta com o objeto contratado.

É importante ressaltar que, em contratações de soluções de Tecnologia da Informação com múltiplos módulos integrados, interoperabilidade e funcionalidades estratégicas, a Administração não apenas pode, mas deve estabelecer requisitos técnicos mínimos que assegurem a integridade, a segurança e a funcionalidade do sistema a ser implementado. A exigência de funcionalidades compatíveis com o planejamento estratégico, gestão de portfólios, projetos, indicadores e dashboards não constitui restrição à competição, mas sim delimitação legítima do objeto, indispensável à satisfação do interesse público.

No que se refere à vedação à participação em consórcio, trata-se de prerrogativa conferida à Administração pela Lei nº 14.133/2021, que não impõe a obrigatoriedade de admitir consórcios em todas as contratações. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece que a decisão de admitir ou vedar consórcios insere-se no âmbito da discricionariedade administrativa, desde que motivada pela natureza do objeto e pelas



circunstâncias da contratação. No presente caso, a solução pretendida não demanda necessariamente a soma de capacidades técnicas de múltiplas empresas, sendo plenamente possível sua execução por fornecedor individual especializado no segmento de soluções integradas de gestão estratégica. Assim, a vedação não configura, por si só, afronta à competitividade, especialmente quando não demonstrado que tal medida inviabilize a participação de número relevante de potenciais interessados.

Quanto à alegação de direcionamento decorrente da similaridade com edital de outro ente federativo, cumpre destacar que a utilização de referências de mercado ou de experiências exitosas em outras administrações públicas constitui prática legítima de planejamento, inclusive recomendada como forma de padronização e racionalização das contratações públicas. A identidade ou semelhança estrutural entre instrumentos convocatórios não configura direcionamento ilícito, salvo se acompanhada de cláusulas exclusivas ou tecnicamente restritivas que inviabilizem a competição, o que não se verifica no presente caso.

Para que se reconheça direcionamento indevido, seria imprescindível a demonstração objetiva de que determinada cláusula limita injustificadamente a participação ou estabelece requisito exclusivo de fornecedor específico, criando barreira artificial ao ingresso de concorrentes. A impugnação não apresenta prova técnica nesse sentido, limitando-se a alegações genéricas de possível favorecimento. A jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas é firme no sentido de que a caracterização de restrição à competitividade exige demonstração concreta de prejuízo potencial ao caráter competitivo do certame, não sendo suficiente a mera conjectura ou presunção de favorecimento.

Por fim, cumpre enfatizar que o próprio modelo de disputa adotado — aberto e fechado, com fase de negociação posterior — constitui mecanismo de ampliação da competição e de maximização da vantajosidade, permitindo a redução de preços e assegurando igualdade de condições entre os participantes. A inexistência de cláusulas subjetivas, discriminatórias ou desproporcionais evidencia que o edital foi estruturado dentro dos parâmetros legais e com observância aos princípios da impessoalidade, da razoabilidade, da competitividade e da eficiência.

Diante desse contexto, não restou demonstrada qualquer restrição ilegal à competitividade, tampouco violação aos princípios da isonomia, da impessoalidade e da ampla concorrência, razão pela qual as alegações apresentadas não encontram amparo jurídico para ensejar a modificação ou anulação do instrumento convocatório.

IV. DA DECISÃO

Com efeito, verificou-se que o instrumento convocatório descreve o objeto de forma funcional e compatível com soluções disponíveis no mercado, visando à contratação de solução para monitoramento e gestão do planejamento estratégico, com licenciamento perpétuo e serviços correlatos (suporte, implantação, treinamento, operação assistida, integrações e dashboards), conforme Termo de Referência

Não se constatou exigência de marca, tecnologia proprietária exclusiva ou qualquer requisito direcionado a fornecedor determinado.



Quanto à Prova de Conceito, sua previsão e realização para o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, como etapa de verificação objetiva de aderência às especificações técnicas, mostra-se compatível com a complexidade do objeto e não se confunde com requisito de habilitação, sendo aplicada de forma isonômica e conforme previsão editalícia

Ademais, a opção pela realização presencial reforça a transparência, a rastreabilidade e a integridade do procedimento, mitigando riscos de simulações indevidas, manipulações de ambiente e outras condutas capazes de comprometer a fidedignidade da avaliação técnica.

No que tange à alegada deficiência na pesquisa de preços, as razões apresentadas não demonstram, de forma objetiva, a ocorrência de sobrepreço, erro material, vício de legalidade ou prejuízo efetivo ao interesse público. A impugnação limita-se a argumentação genérica e comparações externas, sem comprovar desconformidade concreta entre o valor estimado e o mercado ou qualquer elemento técnico que imponha a revisão do edital neste momento

Por fim, quanto à suposta restrição à competitividade, não restou evidenciada cláusula que limite injustificadamente o caráter competitivo do certame. O edital admite participação ampla de interessados credenciados no sistema eletrônico, e a vedação à participação por consórcio insere-se na esfera de discricionariedade administrativa, desde que vinculada à natureza do objeto e à eficiência da contratação, não se caracterizando, por si só, afronta aos princípios licitatórios. A mera similitude alegada com edital de outro ente federativo não comprova direcionamento, sendo insuficiente, por si só, para invalidar o procedimento

Diante de todo o exposto, conheço da impugnação apresentada por Roberto Liporace Nunes da Silva, por tempestiva e, no mérito, INDEFIRO-A integralmente, mantendo-se inalterado o Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2026, por não se evidenciar qualquer ilegalidade ou vício capaz de comprometer a lisura, a competitividade ou a seleção da proposta mais vantajosa.

Determino a publicação desta decisão nos meios oficiais do certame, a comunicação ao impugnante e o regular prosseguimento do procedimento licitatório.

Vitória/ES, 25 de fevereiro de 2026.

EDINEIA DAL COL
AGENTE DE CONTRATAÇÃO-SECTI