



RESPOSTA A PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

REFERENTE AO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 2026.04.06.01

OBJETO: Contratação de empresa especializada em fornecer serviços de aluguel de software customizável via plataforma web em modelo SAAS, destinado à implementação e licenciamento de soluções tecnológicas incluindo módulos de servidor de arquivos e softwares, hospedagem em nuvem, armazenamento, tratamento, importação, exportação e backups de dados, credenciamento de usuários por setor e nível hierárquico de acesso além de abertura de chamados com ticket temporizador e notificação de status e gestão T.I.C. (Tecnologia da Informação e Comunicação), suporte técnico, help-desk, treinamento de usuários, instalação, implantação, manutenção preventiva e corretiva, customização e configuração de sistemas, softwares, hardwares, computadores, notebooks, sistema e equipamentos voip, periféricos, dispositivos T.I.C. e infraestrutura de rede com fornecimento e reposição de peças, cabos e equipamentos se necessário, visando o bom funcionamento do ambiente tecnológico da Câmara Municipal de Pacatuba.

IMPUGNANTE:

Authority Comércio Importação e Exportação e Serviços de Informática Ltda.
CNPJ nº 06.754.568/0001-18

KARINA CORDEIRO DE SOUZA RODRIGUES, Presidente da Câmara Municipal de Pacatuba/CE, instada a se pronunciar acerca do Pedido de Impugnação ao Edital de Pregão Eletrônico nº 2026.04.06.01 apresentado pela empresa supracitada, passa a apresentar os fundamentos fáticos e de direito a seguir elencados:

I – DA PRELIMINAR

Inicialmente, é dever informar que o pedido de esclarecimento foi apresentada em 23/04/2026, através da plataforma “M2A Tecnologia”, sendo a abertura inicial da sessão em 28/04/2026, portanto, **TEMPESTIVO**, tudo nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 “Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame”.

Com efeito, é necessário destacarmos que o Edital de Pregão Eletrônico não delimita a participação de quaisquer interessados, uma vez que por se tratar de um processo público administrativo, de contratação pública, sessão pública aberta, quaisquer interessados podem participar, desde que cumpra com todos os elementos constantes no instrumento convocatório.

Respeitado o direito de petição do Impugnante, no caso em tela, por tratar-se de matéria de ordem pública, é pacífico o entendimento, que devem ser respondidas.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU, proferiu o Acórdão que discorre sobre o tema:



“Licitação. Edital de licitação. Impugnação. Competitividade. Restrição. Comissão de licitação. Pregoeiro. Revisão de ofício. Princípio da autotutela. É dever do responsável por conduzir licitação no âmbito da Administração, a partir de impugnação ao edital apontando a existência de cláusulas restritivas à competitividade do certame, realizar a revisão criteriosa dessas cláusulas, ainda que a impugnação não seja conhecida, sob pena de violação do princípio da autotutela. (Acórdão 1414/2023 – Plenário, Representação, Relator Ministro Jorge Oliveira, Processo: 008.536/2023-6, Data da sessão: 12/07/2023, Número da Ata: 28/2023)

II – DOS FATOS

A empresa Authority Comércio Importação e Exportação e Serviços de Informática Ltda apresentou impugnação ao Edital de Pregão Eletrônico supracitado, observado as seguintes indagações:

“O objeto licitado possui natureza eminentemente técnica, voltada à área de Tecnologia da Informação, envolvendo licenciamento de software, operação de sistemas informatizados, suporte técnico especializado e manutenção de equipamentos e redes, o que demanda conhecimento específico dessa área e não de gestão administrativa.

Ocorre que, ao analisar o instrumento convocatório, verifica-se a existência de inconsistências relevantes que comprometem a adequada compreensão do objeto e a formulação de propostas pelos licitantes. O edital não apresenta informações essenciais acerca do ambiente tecnológico atual da Câmara Municipal, deixando de esclarecer qual o sistema atualmente utilizado, bem como o quantitativo e as características dos equipamentos que serão objeto de manutenção. Tal omissão impede o correto dimensionamento dos serviços, inviabilizando a elaboração de propostas técnicas e financeiras consistentes, o que compromete a competitividade e a isonomia do certame.

Da análise dos elementos constantes dos autos, verifica-se a existência de fragilidades relevantes na modelagem do objeto licitado, que foi estruturado de forma excessivamente ampla e heterogênea, reunindo, em preço global único, serviços e fornecimentos de naturezas distintas, sem a devida delimitação técnica e econômica, o que compromete a formulação isonômica das propostas e a fiscalização contratual. Soma-se a isso a previsão genérica de fornecimento e reposição de peças, cabos e



equipamentos “se necessário”, sem critérios objetivos ou estimativas, transferindo ao licitante risco econômico incalculável. Identifica-se, ainda, contradição na motivação da vedação ao consórcio, baseada em objeto diverso do efetivamente licitado, bem como inconsistências na disciplina da prova de conceito, cuja metodologia de avaliação se mostra subjetiva e potencialmente restritiva.

Ademais, há contradição expressa nos prazos de SLA para instalação de software, além de incompatibilidade entre a natureza de serviço continuado e regras típicas de fornecimento pontual, como “remessa única”. Por fim, destaca-se a ausência de definição clara quanto ao perfil técnico do profissional a ser alocado presencialmente, o que compromete a adequada precificação e a segurança do julgamento, evidenciando um conjunto de impropriedades que fragilizam a regularidade e a competitividade do certame”.

Requer, ao final que: 1. a redefinição e delimitação objetiva do objeto, com segregação técnica e econômica clara entre licenciamento SaaS, suporte/help-desk, manutenção, alocação de profissional e fornecimento de insumos; 2. a exclusão da expressão genérica relativa ao fornecimento/reposição de peças, cabos e equipamentos “se necessário”, ou, subsidiariamente, a apresentação de quantitativos estimados, limites, critérios de autorização, medição e remuneração; 3. a reestruturação da prova de conceito, com matriz objetiva de avaliação, metodologia de pontuação, definição dos requisitos essenciais e critérios claros de aprovação; 4. subsidiariamente, não sendo esse o entendimento, requer-se que todos os pontos acima sejam formalmente esclarecidos e respondidos de forma expressa, com ampla publicidade aos interessados.

É o breve relato.

III – DA ANÁLISE

a) da excessiva amplitude e heterogeneidade do objeto

O objeto da presente contratação, tem como objetivo a “Contratação de empresa especializada em fornecer serviços de aluguel de software customizável via plataforma web em modelo SAAS, destinado à implementação e licenciamento de soluções tecnológicas incluindo módulos de servidor de arquivos e softwares, hospedagem em nuvem, armazenamento, tratamento, importação, exportação e backups de dados, credenciamento de usuários por setor e nível hierárquico de acesso além de abertura de chamados com ticket temporizador e notificação de status e gestão T.I.C. (Tecnologia da Informação e Comunicação), suporte técnico, help-desk, treinamento de usuários, instalação, implantação, manutenção preventiva e corretiva, customização e configuração de sistemas, softwares, hardwares, computadores, notebooks, sistema e equipamentos voip, periféricos, dispositivos T.I.C. e infraestrutura de rede com fornecimento e reposição de peças, cabos e equipamentos



se necessário, visando o bom funcionamento do ambiente tecnológico da Câmara Municipal de Pacatuba”.

Neste cenário, este tipo de objeto, pela natureza técnica dos serviços, ele define de forma clara, simples e objetiva os serviços descritos no Edital, de modo, em respeito ao princípio da eficiência e economicidade, serviços estes diversos e característicos em um único processo licitatório.

No Anexo I do Termo de Referência, este especifica todos os serviços “previsibilidade” dos serviços a serem executados.

Consoante se define na Sumula 177 do Tribunal de Contas da União - TCU: “A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão”.

Observa-se que os serviços foram agrupados em serviços único pelos seguintes motivos: Os itens são de mesma natureza e guardam relação entre si; há no mercado diversas empresas de tecnologia de modo a atender ao fornecimento simultâneo de todos os itens que fazem parte dos grupos, os itens a serem adquiridos são comuns. O fato da licitação ser por lote único, também recai no fato de buscar diminuir o número de fornecedores contratados, com vistas a preservar o máximo possível a rotina da Administração, que são afetadas por eventuais descompassos no fornecimento dos produtos por diferentes fornecedores. Nessa linha, o fato de lidar com um único fornecedor de cada segmento diminuem o custo administrativo de gerenciamento de todo o processo de contratação: prestação dos serviços e garantias dos mesmos.

O aumento da eficiência administrativa do setor público passa pela otimização do gerenciamento de seus contratos. Essa eficiência administrativa também é de estatura constitucional e deve ser buscada pela administração pública. A licitação, para a contratação de que trata o objeto, em único item, justifica-se também pela necessidade de preservar a integridade qualitativa do objeto, vez que vários fornecedores poderão implicar nas dificuldades gerenciais e, até mesmo, na busca da uniformidade de preços, pois a contratação tem a finalidade de formar um todo unitário. Some-se a isso a possibilidade de estabelecimento de um padrão de qualidade e eficiência que pode ser acompanhado ao largo da prestação dos serviços, o que fica sobremaneira dificultado quando se trata de diversos prestadores de serviços ou fornecedores com diversos preços para um mesmo item.

O agrupamento dos serviços faz-se necessário haja vista a celeridade, economia de escala, a eficiência na fiscalização de contrato único e os transtornos que poderiam surgir com a existência de duas ou mais empresas para a prestação dos serviços licitados.

Assim com destaque para os princípios da eficiência e economicidade, é imprescindível a licitação por grupo. No que é pertinente, a prática tem demonstrado que para alguns casos a licitação feita por lote único atende melhor ao interesse público que por item, tendo em vista que os itens foram divididos para atenderem a lotes específicos, guardada a devida especificidade de cada objeto por lote. Dessa forma, além da celeridade que é um dos



princípios da licitação na modalidade pregão, os licitantes possuem a possibilidade de apresentarem melhores ofertas nos lances, considerando as despesas com fretes, mão de obra, descontos obtidos com fornecedores, etc. Sem dúvida se a empresa vem participar licitação sabendo que poderá lograr-se vencedora apenas em um item, este produto ou serviço será cotado bem mais caro para que a mesma não tenha prejuízos, como já citado, com fretes, combustíveis, manutenção, mão de obra, dentre outros, etc.

Muitas vezes quando a licitação é realizada por item, há demora em se entregar os produtos ou serviços, por que algumas empresas ou pessoas físicas não comparecem para assinar o contrato ou não cumprem com o mesmo. Assim, a Administração tem que convocar o segundo, terceiro, quarto e demais colocados, até que consiga um que tenha interesse de assumir aquele determinado item, muitas vezes com um valor que não viabiliza ser assumido de forma isolada, o que não ocorre em uma licitação por lote, resguardo o direito na aplicação das sanções possíveis, portanto, inquestionavelmente a licitação realizada por preço global atende melhor ao interesse público, já que, dentre outros, tem assegurado o princípio da economicidade.

Noutro ponto, observamos que quando se comprova que o critério de julgamento por preço global se justifica, mormente por não gerar prejuízo ao certame e ainda não ferir a competitividade, constatamos inclusive que se torna mais fácil para qualquer licitante oferecer menores valores para lotes com vários itens do que para lotes com poucos ou somente um item. Não há qualquer prejuízo ao certame com o critério escolhido, o julgamento será procedido resguardando princípios fundamentais, tais como, igualdade e competitividade, e em conformidade com as exceções tratadas em lei, tornando, portanto inexorável a regularidade desta licitação;

Com efeito, as justificativas para a adoção global, nesse certame são plenamente corroboradas, por ser essa a opção mais adequada do ponto de vista operacional e econômico, tal como retrata a Súmula 247/TCU.

O TCU se posicionou no sentido que: “Cabe considerar, porém, que o modelo para a contratação parcelada adotado nesse parecer utilizou uma excessiva pulverização dos serviços. Para cada um de cinco prédios, previram-se vários contratos (ar condicionado, instalações elétricas e Eletrônicos, instalações hidrossanitárias, civil). Esta exagerada divisão de objeto pode maximizar a influência de fatores que contribuem para tornar mais dispendiosa a contratação (...) embora as estimativas numéricas não mostrem consistência, não há nos autos nenhuma evidência no sentido oposto, de que o parcelamento seria mais vantajoso para a Administração. Ao contrário, os indícios são coincidentes em considerar a licitação global mais econômica” (Acórdão no 3140/2006 do TCU).

O TCU também tem dito que a coisa deve ser avaliada caso a caso. No Acórdão 5134/2014-Segunda Câmara, por exemplo, o relator foi muito lúcido ao afirmar que o relator



que não houve a alegada afronta à jurisprudência do TCU, ressaltando que: *“a interpretação da Súmula/TCU 247 não pode se restringir à sua literalidade, quando ela se refere a itens. A partir de uma interpretação sistêmica, há de se entender itens, lotes e grupos”*. E um dos argumentos mais interessantes a se levar em conta na hora de optar entre ITEM ou LOTE é a capacidade operacional da unidade para lidar com diversos contratos. Isso ficou bem entendido no Acórdão 2796/2013-Plenário e no Acórdão 5301/2013-Segunda Câmara. No Acórdão nº 2.796/2013, o TCU assevera que a *“adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular”*, e admite que *“a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula nº 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos”* (grifou-se e negritou-se). Logo, a possível ineficiência na gestão e fiscalização de serviços, oriunda muitas vezes de uma Administração com quadro pessoal de servidores bastante reduzido, como acontece, em inúmeros Órgãos/Entidades, pode, na visão do TCU, servir de supedâneo para utilização do critério global.

O próprio TCM/CE já se manifestou através do Acórdão nº 688/2017, de lavra do Nobre Conselheiro-Substituto, Dr. David Santos Matos, que julgou o processo 2011.MRU.PCS.10147/12, pela possibilidade de julgamento por lotes, a saber: *“(…) No entanto, a adjudicação por lote, também autorizada pela mesma norma, não pode ser descartada, razão pela qual continua no leque de escolhas do gestor público.”*

Isto posto, optou-se por adotar um pregão do tipo menor preço global, ao invés de um pregão com base no menor preço por item, por entender que a contratação dessa forma seria mais vantajosa e conveniente, aumentaria a uniformidade dos valores e fornecimentos, e reduziria os riscos de conflitos.

b) da ilegalidade da previsão genérica

Considerando a natureza integrada da contratação, deverão estar incluídos no preço global, sem ônus adicional para a Administração: fornecimento da solução em modelo SaaS; serviços de help desk e suporte técnico; manutenção preventiva e corretiva; gestão e suporte à infraestrutura de rede lógica; configuração, customização e atualização de softwares; treinamento de usuários; disponibilização de profissional(is), quando necessário; fornecimento e reposição de peças, cabos e equipamentos, quando indispensáveis ao pleno funcionamento do ambiente tecnológico.

Tal definição está alinhada aos princípios da economicidade, eficiência e eficácia, previstos na legislação aplicável, especialmente na Lei nº 14.133/2021, uma vez que:

- economicidade: evita a fragmentação contratual e a ocorrência de custos adicionais não previstos, assegurando melhor relação custo-benefício à Administração;
- eficiência: garante a execução integrada dos serviços por um único contratado, reduzindo falhas de comunicação e aumentando a produtividade;
- eficácia: assegura que o objeto seja entregue de forma completa e funcional, atendendo plenamente às necessidades da Câmara Municipal.

Do fornecimento de peças

Não é possível prever, de forma antecipada, o tipo, quantitativo ou especificação exata de peças, cabos e equipamentos a serem utilizados, tendo em vista que tais itens estão diretamente vinculados a demandas supervenientes de manutenção corretiva e necessidades operacionais do ambiente de TIC.



A expressão “se necessário” foi adotada justamente para conferir flexibilidade à execução contratual, evitando:

- a destinação prévia de recursos para itens específicos que podem não ser utilizados;
- o engessamento do contrato com estimativas imprecisas;
- a inutilização de saldo contratual;
- e a burocratização decorrente de sucessivos processos para aquisições pontuais.

Dessa forma, o fornecimento de peças, cabos e equipamentos ocorrerá sob demanda, conforme necessidade identificada durante a execução dos serviços; tais itens deverão estar contemplados no preço global da contratação, não sendo objeto de pagamento apartado; a utilização será condicionada à necessidade técnica devidamente justificada, podendo ser acompanhada e validada pela Contratante; não haverá quantitativo pré-fixado, devendo a contratada considerar, em sua proposta, a natureza estimativa e variável dessas demandas.

Tal modelagem está alinhada aos princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade, assegurando maior aderência da contratação às necessidades reais da Administração, sem gerar custos desnecessários ou rigidez excessiva na execução contratual.

A presente contratação possui natureza sob demanda, abrangendo serviços contínuos e integrados de TIC, o que torna inviável a definição prévia e exaustiva dos ativos a serem atendidos.

Destaca-se que: o ambiente tecnológico da Câmara é dinâmico, sujeito a alterações, substituições e ampliações ao longo da execução contratual; a elaboração de inventário prévio poderia gerar inconsistências e defasagens, comprometendo a aderência da contratação à realidade operacional; o escopo do contrato visa justamente atender às necessidades conforme surgirem, independentemente de listagem fixa de equipamentos.

Dessa forma, caberá à contratada, na fase inicial, realizar levantamento técnico (diagnóstico/inventário) do ambiente de TIC; os serviços deverão abranger todos os ativos relacionados ao objeto, conforme demanda da Contratante; o dimensionamento da proposta deverá considerar a natureza variável e não estática do parque tecnológico.

Tal abordagem está alinhada aos princípios da eficiência, economicidade e planejamento adequado, garantindo maior flexibilidade e efetividade na execução contratual, conforme determinas nas normais legais.

c) da prova de conceito

Sobre a alegação de que a prova de conceito é imprecisa e excessivamente subjetiva, é importante destacar que a Administração tem o direito de estabelecer critérios que garantam a qualidade do serviço contratado. A exigência de que 90% das funcionalidades sejam atendidas é uma medida para assegurar que a solução escolhida esteja em conformidade com as necessidades da Câmara Municipal.

É importante destacar que no Anexo I – Termo de Referência do Edital, através de uma simples leitura, em respeito ao principio da transparência, evitando assim quesitos “surpresa”, a Administração determinou, de forma clara, simples, objetiva e transparente, os requisitos necessários ao julgamento da análise da prova de conceito, obedecendo rigorosamente as determinações da norma legal.



A Instrução Normativa nº 004/2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, define a Prova de Conceito (PoC) como a “amostra fornecida pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, destinada à realização dos testes necessários à verificação do atendimento às especificações técnicas estabelecidas no Termo de Referência ou Projeto Básico.”

Nesse contexto, o Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico em comento definiu o objeto da licitação, exigindo que os licitantes provisoriamente classificados em primeiro lugar apresentem a solução proposta para verificação de conformidade com as especificações técnicas exigidas. Como critério de aceitabilidade das propostas, foi estabelecido um percentual de tolerância de 10% (dez por cento) para variações em relação às descrições ou especificações técnicas dos itens dispostos no edital. Dessa forma, exige-se que a solução atenda, no mínimo, 90 (noventa por cento) dos requisitos estabelecidos nos não obrigatórios.

Esse procedimento permite que a Administração Pública certifique a efetiva adequação do objeto oferecido pelo licitante às condições técnicas estabelecidas no edital, em conformidade com o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, vejamos:

A exigência de apresentação de ensaios técnicos por parte de todos os licitantes, como requisito de habilitação técnica, não encontra amparo no rol do art. 30 da Lei 8.666/1993. As exigências de habilitação técnica devem se referir ao licitante, não ao objeto do certame, e não podem onerar o licitante em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato (Súmula TCU 272). (Acórdão 1624/2018 – Plenário | Relator BENJAMIN ZYMLER)

Na fase de habilitação, é ilegal a exigência de laudos de ensaios técnicos para comprovação de qualidade de insumo ou produto. Desde que previsto no instrumento convocatório, na fase de propostas a Administração pode exigir, do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, em prazo razoável e suficiente para tal, a apresentação de amostra do produto ou insumo, acompanhada dos laudos técnicos necessários a comprovar a qualidade do bem a ser fornecido. (Acórdão 538/2015 – Plenário / Relator: AUGUSTO SHERMAN)

É possível a exigência de laudos para comprovação da qualidade do objeto licitado, desde que (i) haja previsão no instrumento convocatório; (ii) sejam exigidos apenas na fase de julgamento das propostas e do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar; e (iii) seja estabelecido prazo suficiente para a obtenção dos laudos. (Acórdão 1677/2014 – Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN)



Em licitações que requeiram prova de conceito ou apresentação de amostras, deve ser viabilizado o acompanhamento dessas etapas a todos licitantes interessados, em consonância com o princípio da publicidade. (Acórdão 1823/2017-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)

Havendo exigência de amostras, é imprescindível que o detalhamento dessa obrigação esteja contido no edital da licitação, com a devida especificação dos critérios objetivos para avaliação da amostra apresentada pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, em observância ao art. 40, inciso VII, da Lei 8.666/1993. (Acórdão 1491/2016-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO)

Em caso de exigência de amostra, o edital de licitação deve estabelecer critérios objetivos, detalhadamente especificados, para apresentação e avaliação do produto que a Administração deseja adquirir. Além disso, as decisões relativas às amostras apresentadas devem ser devidamente motivadas, a fim de atender aos princípios do julgamento objetivo e da igualdade entre os licitantes. (Acórdão 529/2018-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS)

As especificações técnicas definidas no processo licitatório são fruto de um Estudo Técnico Preliminar, que incluiu:

- I - Características da necessidade a ser suprida;
- II - Identificação das soluções disponíveis no mercado;
- III - Definição das especificações técnicas e funcionalidades mínimas que deverão ser atendidas pela solução, devidamente justificadas.

Ao incorporar a Prova de Conceito no processo licitatório, a Administração introduz uma etapa crucial para assegurar a modernização, o controle, a segurança, a economicidade e o progresso do setor público, beneficiando, assim, toda a sociedade. A racionalidade administrativa exige que a Administração Pública atue de forma objetiva, baseando-se em critérios lógicos e consistentes que promovam estabilidade continuidade e economicidade. Por sua vez, a eficiência implica na utilização otimizada dos recursos econômicos, visando alcançar os melhores resultados possíveis.

IV – DA CONCLUSÃO

Após uma análise criteriosa de todas as informações apresentadas, bem como das informações fornecidas pelo setor demandante, concluímos que o pedido de impugnação não procede. Em conformidade com o art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, o referido pedido de impugnação é indeferido.

Entendemos que o Edital do Pregão Eletrônico nº 2026.04.06.01 foi elaborado de maneira a atender plenamente às necessidades da Administração Pública, sem que haja



CÂMARA MUNICIPAL DE
Pacatuba
JUNTOS PARA AVANÇAR



qualquer cláusula que justifique sua revisão ou a necessidade de sua republicação com reposição dos prazos legais, mantidas todas as determinações do Edital.

É a informação.

Pacatuba/CE, 27 de abril de 2026

Karina Cordeiro de Souza Rodrigues

Karina Cordeiro de Souza Rodrigues
Presidente da Câmara Municipal

