

À
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA – RJ
Att. Comissão Permanente de Licitação

Ref.: Pregão Eletrônico SRP nº 002/2026. Processo Administrativo nº 522/2025.

VISUAL SISTEMAS ELETRÔNICOS LTDA. (VISUAL), sociedade inscrita no CNPJ sob o n. 23.921.349/0001-61, estabelecida na Rua Rio Espera n. 368, Bairro Carlos Prates, CEP 30.710-260, Belo Horizonte/MG, vem, respeitosa e tempestivamente, com fulcro no art. 164 da Lei 14.133/2021 e item 11.1 do Edital, à presença de Vossa Senhoria apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 002/2026

pelos fundamentos abaixo alinhavados, os quais deverão, ao final, serem julgados totalmente subsistentes, com a consequente revisão da matéria impugnada, retornando o ato convocatório à real subordinação aos ditames legais.

1. DA TEMPESTIVIDADE

Assinala-se, preliminarmente, que a presente impugnação é tempestiva, tendo em vista que interposta dentro do prazo de 03 (três) dias úteis antes da data de abertura da Sessão Pública, consoante o disposto no art. art. 164 da Lei 14.133/2021 e item 11.1 do Edital.

No caso em comento, a data de abertura para a Sessão Pública ocorrerá no dia 05/03/2026, às 10h. Diante disso, o termo final para a apresentação da impugnação escoo no dia 02/03/2026, o que deflagra, portanto, a TEMPESTIVIDADE da presente impugnação.

2. RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

O Edital, ora impugnado, refere-se à licitação do tipo Pregão Eletrônico para Registro de Preço – Menor valor por Lote cujo objeto se figura na *“contratação de empresa especializada para fornecimento, em regime de locação, de sistema integrado de gestão do processo legislativo, no modelo saas, pelo prazo de 60 (sessenta) meses, incluindo comodato de equipamentos para votação eletrônica, bem como implantação, suporte, manutenção e hospedagem da solução, destinada à câmara municipal de mangaratiba”*, tendo-se declinado o dia 05/03/2026 para a abertura das propostas de preços e início da etapa de lances, dados estes que deságuam na

iminente importância de ser a presente impugnação.

Antes de adentrar no cerne da questão, salienta-se, por oportuno, que a sociedade empresária ora Impugnante figura como sendo pessoa jurídica de direito privado, possuindo como objeto social a fabricação e venda de componentes eletrônicos. Destaca-se que a Impugnante é especialista, há mais de 30 (trinta) anos, no desenvolvimento, fabricação e implantação de Sistema Eletrônico de Votação, com status de ser a única solução de votação no país com política de segurança homologada pela UNICAMP, o que denota sua eminência no mercado.

Sublinha, ainda, que a Impugnante se encontra presente em mais de 50% dos principais plenários legislativos do País, dos quais destacamos: SENADO FEDERAL, Assembleias Legislativas dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Ceará, Goiás, Paraná, Sergipe, Pernambuco, Paraíba, Tocantins, Roraima, Alagoas, Rio Grande do Norte e Maranhão, Câmaras Municipais de Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP, Vitória/ES, Palmas/TO, Maceió/AL, Aracajú/SE, Teresina/PI, Betim/MG, Contagem/MG, Divinópolis/MG, Juiz de Fora/MG, Montes Claros/MG, Teófilo Otoni/MG, Uberaba/MG, Uberlândia/MG, Sabará/MG, Foz do Iguaçu/PR, Navegantes/SC, Gravataí/RS, Jundiaí/SP, São Bernardo do Campo/SP, Santo André/SP, Sorocaba/SP, entre outras.

Pois bem. Em análise do Edital em comento, verifica-se que o instrumento convocatório contém disposições que comprometem a regularidade do certame e impõem restrições indevidas à ampla competitividade.

Especificamente, identificam-se inconsistências na disciplina da Prova de Conceito, notadamente quanto à exigência de atendimento integral a 100% dos requisitos previstos no Termo de Referência, sem delimitação objetiva dos itens e critérios que serão efetivamente avaliados, bem como quanto à ausência de fixação de prazo mínimo para sua realização.

Além disso, o edital prevê início imediato da execução contratual a partir da Ordem de Serviço, sem estabelecer prazo técnico compatível com a complexidade do objeto licitado, que envolve implantação de sistema integrado, fornecimento de equipamentos, parametrização, integração e treinamento.

Tais irregularidades constantes no instrumento convocatório serão examinadas a seguir, sendo certo que sua natureza compromete a regularidade do procedimento e impõe a **SUSPENSÃO** imediata do presente certame para sua adequação às diretrizes legais aplicáveis, uma vez que todo licitante tem o direito de participar de procedimento licitatório estruturado em estrita observância aos princípios consignados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, princípios estes que constituem o alicerce do regime jurídico das contratações públicas e representam o próprio fundamento de validade do certame.

2.1. Das irregularidades na disciplina da Prova de Conceito – PoC

O instrumento convocatório estabelece a realização de Prova de Conceito como etapa eliminatória do certame, destinada à verificação prática da aderência da solução ofertada aos requisitos funcionais e tecnológicos previstos no Termo de Referência. Embora a utilização desse mecanismo encontre respaldo na Lei nº 14.133/2021, sua adoção deve observar critérios objetivos, previamente delimitados e compatíveis com os princípios que regem o procedimento licitatório.

No caso concreto, contudo, a disciplina conferida à Prova de Conceito revela-se incompatível com tais diretrizes, especialmente diante da exigência de atendimento integral a 100% dos requisitos do Termo de Referência, da ausência de delimitação clara dos pontos que serão efetivamente avaliados e da inexistência de fixação de prazo mínimo para sua realização.

Tais circunstâncias conferem à etapa caráter excessivamente restritivo e ampliam indevidamente a margem de discricionariedade na avaliação técnica, comprometendo a segurança jurídica e a ampla competitividade do certame, como se demonstrará nos tópicos seguintes.

2.1.1. Da indevida exigência de atendimento a 100% dos itens do Edital e da ausência de delimitação de critérios objetivos a serem avaliados durante a PoC.

Por intermédio do item 7.2 do Estudo Técnico Preliminar (Anexo I) e dos itens 6.11 e 6.15 do Termo de Referência (Anexo III), o Edital estabelece que, para aprovação na Prova de Conceito, a solução apresentada deverá atender a 100% dos requisitos funcionais de cada módulo e dos requisitos tecnológicos previstos no Termo de Referência, não sendo admitidas adequações, customizações ou desenvolvimentos posteriores, sob pena de inabilitação da licitante:

Anexo I – Estudo Técnico Preliminar

7.2. A Prova de Conceito terá caráter eliminatório, destinando-se a verificar, por meio de demonstração prática, o atendimento às exigências funcionais, técnicas e operacionais estabelecidas no Termo de Referência, em seus anexos e no Termo de Prova de Conceito, especialmente quanto à funcionalidade do sistema, desempenho, integração dos módulos e conformidade com as especificações técnicas, não sendo admitidas customizações, ajustes ou desenvolvimentos posteriores para fins de atendimento aos requisitos obrigatórios.

Anexo III – Termo de Referência

6.11. Para aprovação na Prova de Conceito, **a solução apresentada deverá atender a 100% (cem por cento) dos requisitos funcionais de cada módulo e dos requisitos tecnológicos previstos no Termo de Referência**, não sendo admitidas adequações, customizações ou desenvolvimentos posteriores para suprir eventuais lacunas identificadas.

(grifo nosso)

[...]

6.15. O não atendimento aos requisitos exigidos, a não realização da demonstração ou a reprovação na Prova de Conceito implicará a inabilitação da licitante, com a convocação da próxima classificada, observada a ordem do certame.

A exigência de atendimento integral e absoluto a todos os requisitos do Termo de Referência, como condição eliminatória, extrapola a finalidade jurídica da Prova de Conceito. A Lei nº 14.133/2021 autoriza a realização dessa etapa como mecanismo de verificação da aderência técnica da solução ofertada, mas não legitima a imposição de conformidade plena e irrestrita a cada item do Termo de Referência, indistintamente considerado.

A Prova de Conceito destina-se a aferir se a solução atende aos elementos essenciais do objeto contratado, garantindo que não se contrate solução inadequada ou inservível. Não se presta à antecipação integral da execução contratual, tampouco à verificação exaustiva de todos os pontos técnicos como se a fase licitatória substituísse a fase de implantação e execução.

Ao impor o atendimento a 100% dos requisitos, sem qualquer distinção entre funcionalidades estruturantes e funcionalidades acessórias ou incrementais, o edital converte a Prova de Conceito em mecanismo de eliminação automática, desvinculado da análise de essencialidade técnica e da finalidade pública da contratação. A ausência de gradação entre requisitos críticos e requisitos secundários revela desproporcionalidade da exigência.

A desproporção se agrava pelo fato de o edital não delimitar objetivamente quais itens serão efetivamente avaliados durante a Prova de Conceito, nem estabelecer metodologia clara de aferição. A Lei nº 14.133/2021 impõe, em seu art. 5º, a observância do princípio do julgamento objetivo, segundo o qual a avaliação das propostas deve ocorrer com base em critérios previamente definidos, transparentes e conhecidos por todos os licitantes.

Sem a indicação específica dos pontos a serem demonstrados, a Comissão de Avaliação passa a dispor de margem interpretativa ampla para considerar qualquer item do Termo de Referência como fundamento suficiente para reprovação. Tal cenário compromete a previsibilidade do procedimento, amplia o risco de decisões discricionárias e fragiliza a segurança jurídica dos participantes.

O Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União (5ª Edição), ao tratar da exigência de amostras e provas de conceito, reconhece expressamente que tais mecanismos possuem potencial restritivo à competitividade e, por essa razão, devem ser adotados de forma excepcional, acompanhados de critérios objetivos e detalhadamente especificados no edital. A falta de clareza na definição dos procedimentos e parâmetros de avaliação, segundo o próprio TCU, sujeita o exame à discricionariedade indevida do gestor, em afronta ao julgamento objetivo.

A jurisprudência da Corte de Contas é igualmente firme no sentido de que, em caso de exigência de amostra ou prova técnica, o edital deve estabelecer critérios objetivos e detalhados para apresentação e avaliação, sob pena de violação aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo:

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.

(TCU – Acórdão 529/2018 – Plenário – Data da Sessão: 14/03/2018 – Relator: Bruno Dantas) (grifo nosso)

No caso específico do objeto licitado, trata-se de sistema integrado em modelo SaaS, com contratação prevista por 60 (sessenta) meses, abrangendo implantação, parametrização, integração tecnológica, suporte e treinamento. Em soluções dessa natureza, é técnica e operacionalmente inerente a existência de etapas de ajustes e adequações durante a fase de implantação. Exigir que, já na demonstração inicial, todos os requisitos estejam integralmente implementados e operacionais, vedando qualquer adequação ordinária, impõe barreira técnica incompatível com a dinâmica própria de soluções tecnológicas continuadas.

A exigência absoluta de atendimento a 100% de todos os itens, sem justificativa técnica individualizada quanto à essencialidade de cada requisito e sem delimitação objetiva dos pontos a serem avaliados, viola o princípio da proporcionalidade, igualmente consagrado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. A Administração pode e deve exigir comprovação de aderência aos requisitos essenciais ao interesse público, mas não pode estruturar a Prova de Conceito de modo a inviabilizar a participação de soluções tecnicamente equivalentes e plenamente aptas à execução contratual.

Em síntese, a conjugação de dois fatores, quais sejam, a exigência integral e indiscriminada de 100% dos requisitos e ausência de delimitação objetiva dos critérios avaliativos, compromete o julgamento objetivo, restringe a competitividade e fragiliza a regularidade do certame.

Diante disso, impõe-se a retificação do edital para delimitar objetivamente os itens que serão avaliados na Prova de Conceito, identificar expressamente os requisitos essenciais cuja ausência ensejaria reprovação e afastar a exigência genérica e indiscriminada de atendimento a 100% de todos os itens do Termo de Referência.

2.1.2. Da ausência de fixação de prazo para a prova de conceito.

O edital prevê, por intermédio dos itens 6.4 e 6.5 do Termo de Referência (Anexo III), que a Prova de Conceito será realizada presencialmente em data e horário a serem definidos pela Administração, a serem comunicados ao final da fase de lances ou registrados em ata, sem, contudo, estabelecer prazo mínimo entre a convocação da licitante provisoriamente classificada em primeiro lugar e a efetiva realização da demonstração.

6.4. A demonstração será realizada presencialmente exclusivamente pela licitante classificada provisoriamente em primeiro lugar na fase de julgamento das propostas, sendo facultada a indicação de até dois representantes para a apresentação da solução.

6.5. A data, o horário e o local da Prova de Conceito serão comunicados pela Administração ao final da fase de lances ou por meio de registro em ata, observando-se a organização e o cronograma definidos pela Comissão de Avaliação.

Tal omissão não constitui mero detalhe procedimental, mas vício apto a comprometer a regularidade do certame. A ausência de fixação prévia de prazo mínimo permite que a convocação ocorra com lapso temporal reduzido, potencialmente insuficiente para organização técnica adequada da apresentação, especialmente considerando a complexidade do objeto licitado.

Trata-se de contratação que envolve sistema integrado legislativo em modelo SaaS, comodato de equipamentos de votação eletrônica, integração de módulos, parametrização e demonstração prática de funcionalidades. A realização da Prova de Conceito demanda mobilização de equipe técnica, preparação de ambiente demonstrativo, organização de dados e simulação de fluxos operacionais. A inexistência de prazo mínimo previamente definido cria risco concreto de inviabilização da participação efetiva da licitante convocada.

O Tribunal de Contas da União já assentou que a fixação de prazos exíguos para apresentação de amostras ou realização de provas técnicas restringe a competitividade do certame, bem como que a ausência de definição clara de data e horário para análise técnica compromete o princípio da publicidade, vejamos:

A hipótese de restrição à competitividade da licitação não deve ser examinada somente sob a ótica jurídica e teórica, devendo-se levar em conta também se as cláusulas supostamente restritivas culminaram em efetivo prejuízo ao caráter competitivo do certame.

(TCU – Acórdão 1065/2024 – Plenário – Data da Sessão: 29/05/2024 – Relator: Marcos Bemquerer) (grifo nosso)

É irregular exigir que todos os licitantes, ao final da fase de lances, apresentem amostras dos produtos, devendo tal exigência limitar-se apenas ao

competidor provisoriamente classificado em primeiro lugar, **acompanhada do estabelecimento de prazo razoável, com definição de data e horário, para análise das amostras.**

(TCU – Acórdão 2796/2013 – Plenário – Data da Sessão: 16/10/2013 - Relator: José Jorge) (grifo nosso)

A Lei nº 14.133/2021 consagra, em seu art. 5º, os princípios da isonomia, da competitividade e da proporcionalidade, os quais impõem à Administração o dever de estruturar o procedimento licitatório de modo a permitir participação ampla e equilibrada. A fixação de prazo mínimo razoável para realização da Prova de Conceito não constitui liberalidade da Administração, mas requisito necessário para assegurar previsibilidade, igualdade de condições e segurança jurídica.

A ausência de definição prévia de prazo mínimo entre a convocação e a realização da Prova de Conceito transfere à Administração poder discricionário excessivo para determinar o momento da demonstração, sem parâmetro objetivo previamente conhecido pelos licitantes, o que fragiliza a transparência do procedimento.

Diante disso, impõe-se a retificação do edital para que seja fixado prazo mínimo razoável e previamente definido entre a convocação da licitante provisoriamente classificada em primeiro lugar e a realização da Prova de Conceito, garantindo-se condições equânimes de participação e observância dos princípios que regem a licitação.

2.2. Do prazo exíguo de execução do objeto.

O edital dispõe, no item 16.2 do Termo de Referência (Anexo III), que o início da execução do serviço ocorrerá a partir do recebimento da Ordem de Serviço, sem estabelecer prazo técnico mínimo para implantação da solução contratada.

O objeto da licitação envolve fornecimento, em regime de locação, de sistema integrado legislativo em modelo SaaS, comodato de equipamentos de votação eletrônica, implantação, parametrização, integração de módulos, hospedagem, suporte técnico e treinamento. Trata-se, portanto, de solução tecnológica complexa, cuja implementação demanda etapas técnicas sequenciais e estruturadas.

A implantação de sistema dessa natureza pressupõe levantamento de requisitos específicos da Casa Legislativa, parametrização de fluxos internos, integração com rotinas administrativas existentes, preparação de ambiente tecnológico, configuração de equipamentos, testes de integração e capacitação dos usuários. Não se trata de fornecimento imediato de bem padronizado, mas de solução tecnológica continuada que exige planejamento e organização técnica.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seus arts. 11 e 18, que o processo licitatório deve estar amparado em planejamento adequado, compatível com a natureza do objeto. O princípio

da competitividade, consagrado no art. 5º do mesmo diploma legal, impõe que as condições editalícias não restrinjam indevidamente o universo de participantes.

O Tribunal de Contas da União já consolidou entendimento de que a fixação de prazos exíguos para cumprimento de obrigações contratuais pode restringir o caráter competitivo do certame, bem como que a fixação de prazo deve observar critérios de razoabilidade, sob pena de restrição indevida à competitividade:

[...]

1.7.2. a exigência de prazo exíguo (48 horas) para apresentação das amostras nos Pregões 45/2012 e 26/2014 restringe o caráter competitivo do certame, em afronta ao art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, bem como ao art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002, devendo ser concedido prazo razoável e suficiente para cumprimento da obrigação pelas empresas interessadas em participar do certame, considerando principalmente, o prazo para fabricação e transporte;

(TCU – Acórdão 6638/2015 – Primeira Câmara – Data da Sessão: 27/10/2015 – Relator: Bruno Dantas) (grifo nosso)

É irregular o estabelecimento de cláusulas que restrinjam o caráter competitivo da licitação, como a fixação de prazos exíguos para execução de serviços.

(TCU - Acórdão 8117/2011- Primeira Câmara – Data da Sessão: 03/09/2011 – Relator: Walton Alencar Rodrigues) (grifo nosso)

A fixação do prazo para entrega do objeto licitado deve levar em conta a razoabilidade, sendo restritivo ao caráter competitivo do certame a exiguidade na fixação de tal prazo.

(TCU – Acórdão 186/2010 – Plenário – Data da Sessão: 10/02/2010 – Relator: Raimundo Carreiro) (grifo nosso)

Além disso, nos termos do art. 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021, é vedado ao agente público admitir, prever ou tolerar situações que comprometam ou restrinjam o caráter competitivo do processo licitatório. A ausência de prazo técnico mínimo para implantação, em objeto de elevada complexidade tecnológica, pode caracterizar restrição indireta à competitividade, ao exigir disponibilidade estrutural imediata incompatível com a realidade do mercado.

Em contratações dessa natureza, é imprescindível que o edital estabeleça prazo técnico razoável para implantação da solução, compatível com as etapas de configuração, integração e treinamento necessárias à plena operacionalização do sistema. A definição de prazo adequado não apenas preserva a competitividade, como também assegura maior probabilidade de execução contratual eficiente e vantajosa à Administração.

Impõe-se, portanto, a revisão do item 16.2 do Termo de Referência do Edital para fixação de prazo técnico mínimo e razoável para implantação e início da execução do objeto,

em conformidade com os princípios da proporcionalidade, da competitividade e do planejamento adequado.

3. CONCLUSÃO

Dessa forma, requer-se seja a presente impugnação RECEBIDA e ao final PROVIDA para que:

- a. seja retificado o edital a fim de delimitar objetivamente os itens a serem avaliados na Prova de Conceito, identificar expressamente os requisitos essenciais cuja ausência ensejará reprovação e afastar a exigência genérica e indiscriminada de atendimento a 100% de todos os itens do Termo de Referência, prevista no item 6.11 do Anexo III;
- b. seja reformulado o item 6.5 do Termo de Referência, com a fixação de prazo mínimo razoável entre a convocação da licitante provisoriamente classificada em primeiro lugar e a realização da Prova de Conceito;
- c. seja alterado o item 16.2 do Termo de Referência, para estabelecer prazo técnico mínimo e razoável para a implantação da solução e início da execução contratual, compatível com a complexidade do objeto;

Na confiança das atribuições desta conceituada Comissão de Licitação, e em especial de Vossa Senhoria, Sr. Presidente, solicito providências quanto aos fatos e fundamentos jurídicos apresentados.

Pede deferimento.

Belo Horizonte, 27 de fevereiro de 2026.

Documento assinado digitalmente
gov.br JOAQUIM AMORIM PEREIRA
Data: 27/02/2026 16:15:16-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

VISUAL SISTEMAS ELETRÔNICOS LTDA.

CNPJ: 23.921.349/0001-61