



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 522/2025

PREGÃO ELETRÔNICO (SRP) Nº: 002/2026

IMPUGNANTE: VISUAL SISTEMAS ELETRÔNICOS LTDA. (CNPJ 23.921.349/0001-61)

OBJETO: Contratação de Sistema Integrado de Gestão do Processo Legislativo em modelo SaaS

ASSUNTO: MANIFESTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA – RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

MANIFESTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA
PELA IMPROCEDÊNCIA TOTAL DA IMPUGNAÇÃO

EMENTA: *PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO LEGISLATIVA. MODELO SAAS. IMPUGNAÇÃO. PROVA DE CONCEITO. EXIGÊNCIA DE ATENDIMENTO INTEGRAL AOS REQUISITOS OBRIGATÓRIOS. LEGALIDADE. JULGAMENTO OBJETIVO. CRITÉRIO BINÁRIO DE CONFORMIDADE. PRAZOS RAZOÁVEIS. PLANEJAMENTO ADEQUADO. COMPETITIVIDADE PRESERVADA. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS. IMPROCEDÊNCIA.*

I – RELATÓRIO SUCINTO DOS FATOS

A empresa VISUAL SISTEMAS ELETRÔNICOS LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 23.921.349/0001-61, com sede em Belo Horizonte/MG, apresentou tempestivamente impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico (SRP) nº 002/2026, protocolada em 27 de fevereiro de 2026, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 11.1 do instrumento convocatório.

O certame em questão tem por objeto a contratação, em regime de locação, de Sistema Integrado de Gestão do Processo Legislativo no modelo SaaS (Software as a Service), pelo prazo de



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

60 (sessenta) meses, incluindo comodato de equipamentos para votação eletrônica, implantação, suporte, manutenção e hospedagem da solução, destinada à Câmara Municipal de Mangaratiba/RJ.

A impugnante, autodeclarando-se empresa especializada no mercado de sistemas eletrônicos de votação há mais de 30 anos, apresentou três núcleos argumentativos centrais, todos direcionados a questionar a regularidade do instrumento convocatório:

- a) Alegada ilegalidade da exigência de atendimento a 100% dos requisitos funcionais e tecnológicos na Prova de Conceito, prevista no item 6.11 do Termo de Referência (Anexo III), sob a alegação de desproporcionalidade e ausência de delimitação objetiva dos critérios avaliativos;
- b) Suposta irregularidade na ausência de fixação de prazo mínimo entre a convocação da licitante e a realização da Prova de Conceito, conforme disciplinado no item 6.5 do Termo de Referência;
- c) Pretensa inadequação do prazo de implantação e início de execução contratual, previsto no item 16.2 do Termo de Referência, por considerar exíguo para a complexidade do objeto.

A impugnante requereu, ao final, o recebimento e provimento integral da impugnação, com a retificação dos itens questionados e a suspensão do certame para adequação às diretrizes legais.

A Equipe de Planejamento emitiu o Parecer Técnico Complementar 001/2026, manifestando-se fundamentadamente pela manutenção integral do edital. A Comissão Permanente de Licitação, após análise detida dos argumentos apresentados, passa a manifestar-se nos termos seguintes.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

II – QUADRO COMPARATIVO SÍNTESE

O presente quadro sintetiza os pontos controvertidos, facilitando a compreensão sistemática das teses da impugnante e dos fundamentos para sua rejeição:

TESE DA IMPUGNANTE	FUNDAMENTO PARA REJEIÇÃO	BASE LEGAL/JURISPRUDENCIAL
1. Exigência de 100% de atendimento aos requisitos na PoC é desproporcional e extrapola a finalidade jurídica da Prova de Conceito	A exigência decorre da opção técnica fundamentada por solução SaaS PRONTA. Requisitos obrigatórios não comportam cumprimento parcial. A PoC verifica aderência técnica prévia, não desenvolvimento futuro. Critério binário (atende/não atende) assegura julgamento objetivo e isonomia.	Art. 5º, 17, §3º, 41, II e 42 da Lei 14.133/2021; Acórdão TCU 2.763/2013-Plenário; Manual de Licitações TCU (item 5.4.1.2); Súmula TCU 272
2. Ausência de delimitação objetiva dos itens a serem avaliados na PoC viola julgamento objetivo	TODOS os requisitos funcionais e tecnológicos estão DETALHADAMENTE descritos no Termo de Referência. A avaliação é objetiva, binária, documentada e passível de recurso. Inexiste discricionariedade indevida.	Arts. 5º e 11 da Lei 14.133/2021; Acórdão TCU 529/2018-Plenário; Acórdão TCU 1.823/2017-Plenário; Doutrina Marçal Justen Neto
3. Ausência de prazo mínimo fixado para realização da PoC compromete a previsibilidade e competitividade	A Lei não exige prazo mínimo específico. A Administração observará prazo razoável e proporcional. Trata-se de solução PRONTA, não exigindo desenvolvimento, apenas demonstração do já existente.	Art. 5º da Lei 14.133/2021 (razoabilidade e proporcionalidade); Acórdão TCU 2796/2013-Plenário; Boletim TCU 187/2017
4. Prazo de implantação é exíguo e incompatível com a complexidade do objeto	O Termo de Referência prevê prazo de até 60 dias, PRORROGÁVEIS por mais 30 dias, totalizando até 90 DIAS. Prazo dimensionado tecnicamente, compatível com solução SaaS pronta e madura.	Arts. 6º, XXIII, 11 e 18 da Lei 14.133/2021; Acórdão TCU 186/2010-Plenário; Acórdão TCU 6638/2015-1ª Câmara
5. O edital contém restrições indevidas à competitividade	Análise de mercado demonstrou existência de soluções compatíveis. Não há indicação de marca, tecnologia exclusiva ou direcionamento. Impugnante não demonstrou prejuízo CONCRETO, apenas alegações hipotéticas.	Art. 9º, I, 'a' da Lei 14.133/2021; Acórdão TCU 1065/2024-Plenário; Acórdão TCU 8117/2011-1ª Câmara
6. Vedação de customizações posteriores é arbitrária	Decorre LOGICAMENTE da opção por SaaS pronto. Admitir desenvolvimento posterior transferiria risco à Administração e desvirtuaria o planejamento. A vedação protege o interesse público.	Arts. 5º, 11 e 18 da Lei 14.133/2021; ETP regularmente elaborado; Parecer Técnico 001/2026



III – FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA

3.1. DA TEMPESTIVIDADE E LEGITIMIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Inicialmente, cumpre reconhecer que a impugnação apresentada pela empresa VISUAL SISTEMAS ELETRÔNICOS LTDA. foi protocolada tempestivamente, em 27 de fevereiro de 2026, observando o prazo de 03 (três) dias úteis antes da data de abertura da Sessão Pública, prevista para 05 de março de 2026, em conformidade com o disposto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 11.1 do Edital.

De igual modo, reconhece-se a legitimidade da impugnante para questionar os termos do instrumento convocatório, na qualidade de pessoa jurídica potencialmente interessada em participar do certame.

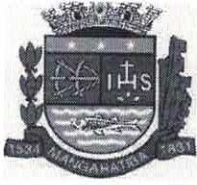
Todavia, o reconhecimento da tempestividade e da legitimidade processual não implica, automaticamente, o acolhimento das razões de mérito apresentadas. Conforme se demonstrará de forma exaustiva e pormenorizada, NENHUMA das alegações da impugnante encontra amparo técnico ou jurídico suficiente para justificar a modificação do instrumento convocatório regularmente elaborado.

Cabe destacar, desde logo, que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e veracidade, cabendo ao impugnante o ônus de demonstrar, de forma OBJETIVA e CONCRETA, eventual ilegalidade ou restrição indevida. Como se verá, a impugnante limitou-se a construções argumentativas hipotéticas, sem demonstração de prejuízo efetivo ou ilegalidade flagrante.

3.2. DA PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E DO PLANEJAMENTO PRÉVIO DA CONTRATAÇÃO

É princípio basilar do Direito Administrativo que os atos emanados da Administração Pública gozam de presunção de legitimidade, veracidade e legalidade. Tal presunção, embora relativa (*juris tantum*), impõe ao administrado que pretenda desconstituir o ato o ônus de demonstrar, de forma inequívoca e fundamentada, a existência de vício capaz de macular sua validade.

No caso em análise, a contratação foi precedida de robusto arcabouço de planejamento, em estrita observância ao disposto no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, contemplando:



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

- Elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) regularmente estruturado;
- Identificação precisa da necessidade institucional;
- Análise comparativa de alternativas viáveis (manutenção de modelo manual, desenvolvimento próprio e adoção de solução SaaS pronta);
- Avaliação criteriosa de riscos inerentes à implementação;
- Justificativa técnica fundamentada da solução adotada;
- Dimensionamento adequado do objeto;
- Verificação de compatibilidade com o Plano Anual de Contratações;
- Análise de mercado demonstrando a existência de soluções compatíveis.

A opção pela contratação de solução em modelo SaaS (Software as a Service), já plenamente desenvolvida e operacional, decorreu de juízo técnico fundamentado no ETP, que concluiu ser esta a alternativa mais eficiente sob o ponto de vista operacional, menos onerosa ao longo do ciclo de vida contratual, tecnicamente mais segura quanto à maturidade e estabilidade da plataforma, e juridicamente mais estável no que se refere à mitigação de riscos de execução e continuidade do serviço.

Essa escolha técnica fundamentada insere-se no âmbito da discricionariedade administrativa legítima, que somente pode ser afastada mediante demonstração inequívoca de ilegalidade, irrazoabilidade manifesta ou desvio de finalidade – NENHUM dos quais restou demonstrado pela impugnante.



3.3. DA LEGALIDADE E PROPORCIONALIDADE DA PROVA DE CONCEITO

3.3.1. Da natureza jurídica e finalidade da Prova de Conceito

A Prova de Conceito (PoC), prevista no instrumento convocatório, constitui mecanismo de verificação técnica expressamente admitido pela Lei nº 14.133/2021, destinado a comprovar, de forma prática e objetiva, a aderência da solução ofertada às especificações estabelecidas no Termo de Referência.

Nos termos do art. 17, §3º, combinado com os arts. 41, II e 42 da Lei nº 14.133/2021, a exigência de amostra ou prova de conceito é expressamente autorizada, desde que prevista no instrumento convocatório, justificada a necessidade, e restrita ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar quando realizada na fase de julgamento.

A doutrina especializada é clara ao reconhecer a legitimidade desse instrumento. Conforme leciona MARÇAL JUSTEN NETO, a prova de conceito integra a etapa de avaliação de conformidade da proposta, voltada a comprovar aderência às especificações técnicas definidas no termo de referência:

A prova de conceito não se confunde com habilitação técnica, mas constitui mecanismo de verificação de conformidade da proposta, destinado a assegurar que a solução ofertada atende materialmente às especificações técnicas previamente estabelecidas no projeto básico ou termo de referência.

(JUSTEN NETO, Marçal. A fase de apresentação de propostas e lances na Lei 14.133/2021. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, n. 177, nov. 2021)

É FUNDAMENTAL compreender que a Prova de Conceito NÃO se presta a escolher soluções ou elaborar requisitos técnicos, mas EXCLUSIVAMENTE a verificar se a ferramenta ofertada JÁ ATENDE às especificações previamente definidas. Essa distinção é essencial e foi deliberadamente ignorada pela impugnante em sua peça.

O Tribunal de Contas da União, no Manual de Licitações e Contratos (item 5.4.1.2), é categórico ao estabelecer a natureza e os limites da prova de conceito:

A prova de conceito destina-se a avaliar, na fase externa do certame, se a ferramenta ofertada atende às especificações previamente definidas no projeto básico ou termo de referência. Não se presta a escolher soluções ou elaborar requisitos técnicos na fase interna, mas a verificar, de forma objetiva, a aderência técnica da solução apresentada.

(TCU – Licitações e Contratos – Item 5.4.1.2 – Amostra e prova de conceito)



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

3.3.2. Da exigência de atendimento integral aos requisitos obrigatórios: legalidade e coerência técnica

A impugnante questiona a exigência de atendimento a 100% dos requisitos funcionais e tecnológicos na Prova de Conceito, qualificando-a como "desproporcional" e incompatível com a "finalidade jurídica" do instituto. O argumento, data maxima venia, revela profunda incompreensão sobre a natureza da contratação e sobre a lógica do julgamento objetivo.

PRIMEIRO, é imperativo compreender que a exigência de atendimento integral decorre DIRETAMENTE da opção técnica, devidamente fundamentada no Estudo Técnico Preliminar, pela contratação de solução SaaS PRONTA, PLENAMENTE DESENVOLVIDA E OPERACIONAL.

Quando a Administração opta por contratar solução já existente e consolidada no mercado – em contraposição ao desenvolvimento sob encomenda –, é LOGICAMENTE COERENTE exigir que o sistema ofertado já possua, no momento da demonstração, TODAS as funcionalidades requeridas. Do contrário, estar-se-ia desvirtuando a própria opção contratual, transformando uma contratação de SaaS pronto em contratação de desenvolvimento de software.

SEGUNDO, requisitos classificados como OBRIGATÓRIOS, por definição, não comportam cumprimento parcial. A dicotomia é clara: ou o requisito obrigatório é atendido, ou não é. Não há gradação intermediária que preserve a essência da obrigatoriedade. Admitir atendimento parcial de requisitos obrigatórios seria uma contradição lógica em seus próprios termos.

O critério de avaliação adotado – sistema binário de conformidade (atende/não atende) – é precisamente aquele que ASSEGURA o julgamento objetivo, eliminando qualquer margem de subjetividade ou discricionariedade indevida. A jurisprudência do TCU é pacífica nesse sentido:

A prova de conceito, quando exigida, não pode constituir condição de habilitação, devendo limitar-se ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar. Caso reprovada a solução apresentada, impõe-se a desclassificação, com convocação dos subsequentes até que se encontre proposta que atenda PLENAMENTE às exigências do termo de referência.

(TCU – Acórdão 2.763/2013-Plenário)

Observe-se que o próprio TCU utiliza a expressão "PLENAMENTE", reforçando que a aderência deve ser integral, e não parcial. A impugnante, portanto, pretende que esta Administração adote postura contrária à orientação consolidada da Corte de Contas.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

TERCEIRO, a alegação de que a exigência de atendimento integral "extrapola a finalidade jurídica da Prova de Conceito" é tecnicamente equivocada. A finalidade da PoC é JUSTAMENTE verificar se a solução ofertada atende às especificações. Se os requisitos são obrigatórios, a verificação deve aferir o atendimento de TODOS eles. Não há extrapolação; há plena consonância com a finalidade do instituto.

3.3.3. Dos riscos da admissão de atendimento parcial

A pretensão da impugnante, se acolhida, implicaria graves consequências para a Administração e para a segurança jurídica do certame:

- **Transferência indevida de risco tecnológico:** Admitir solução parcialmente conforme significaria transferir à Administração o risco de que funcionalidades essenciais jamais sejam implementadas ou sejam entregues com qualidade inferior;
- **Possibilidade de entrega incompleta:** A licitante poderia ofertar preço menor justamente por não possuir solução completa, obtendo vantagem competitiva indevida sobre concorrentes que efetivamente desenvolveram sistema integral;
- **Comprometimento da segurança jurídica das sessões legislativas:** O objeto contratado impacta diretamente na validade das votações, controle de quórum, consolidação normativa e rastreabilidade dos atos. Aceitar solução incompleta comprometeria funções ESTRUTURANTES do Poder Legislativo;
- **Desvirtuamento do planejamento aprovado:** O ETP expressamente optou por solução pronta, vedando customizações posteriores. Aceitar atendimento parcial seria contrariar frontalmente o planejamento regularmente aprovado.

A exigência de integralidade, portanto, NÃO constitui excesso ou capricho da Administração, mas COERÊNCIA TÉCNICA com o modelo de contratação adotado e expressão concreta dos princípios da eficiência, do planejamento e da mitigação de riscos consagrados na Lei nº 14.133/2021.

3.3.4. Da objetividade dos critérios de avaliação: resposta à alegação de ausência de delimitação

A impugnante alega que o edital não delimita "objetivamente quais itens serão efetivamente avaliados durante a Prova de Conceito", conferindo à Comissão de Avaliação "margem interpretativa ampla" e comprometendo a "previsibilidade do procedimento".



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

A alegação NÃO CORRESPONDE À REALIDADE DOCUMENTAL do processo. O Termo de Referência (Anexo III) contém descrição DETALHADA, ESPECÍFICA e MENSURÁVEL de TODAS as funcionalidades exigidas, organizadas por módulos e categorias. Cada requisito funcional e tecnológico está claramente descrito, permitindo aferição técnica direta mediante demonstração prática.

A metodologia de avaliação é ESTRITAMENTE OBJETIVA:

- ✓ Critério binário de conformidade (atende/não atende) para cada requisito;
- ✓ Ausência de gradação de pontuação discricionária;
- ✓ Inexistência de avaliação por juízo de conveniência;
- ✓ Vedação de exigências supervenientes não contempladas no instrumento convocatório;
- ✓ Registro formal e documentado de cada verificação;
- ✓ Possibilidade de acompanhamento por representantes dos demais licitantes;
- ✓ Garantia de direito ao contraditório e à ampla defesa em caso de reprovação.

A análise limita-se à comprovação objetiva da aderência da solução às especificações PREVIAMENTE estabelecidas, sem qualquer espaço para subjetivismo. Nesse contexto, resta plenamente observado o princípio do julgamento objetivo, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A jurisprudência do TCU corrobora a adequação da metodologia adotada:

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 – Relator: Bruno Dantas)

É exatamente isso que o edital prevê: critérios objetivos, detalhadamente especificados, para avaliação da solução. A impugnante, sem examinar o conteúdo real do Termo de Referência, formulou alegação genérica e abstrata que não encontra correspondência nos documentos do certame.



3.4. DO PRAZO PARA REALIZAÇÃO DA PROVA DE CONCEITO

3.4.1. Da inexistência de imposição legal de prazo mínimo específico

A impugnante sustenta que a ausência de fixação de prazo mínimo entre a convocação e a realização da Prova de Conceito constitui "vício apto a comprometer a regularidade do certame". O argumento, contudo, não encontra amparo na legislação vigente.

A Lei nº 14.133/2021 NÃO ESTABELECE prazo mínimo específico para realização de prova de conceito. A norma exige apenas que os atos administrativos observem os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e julgamento objetivo (art. 5º). A definição de prazo numérico específico constitui opção discricionária da Administração, não obrigação legal.

O Tribunal de Contas da União, ao tratar da matéria, estabelece que o edital deve contemplar as condições de realização (data, horário e local), o roteiro de avaliação e critérios objetivos para aceitação – e NÃO que deva haver prazo mínimo numérico previamente fixado:

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 – Relator: José Jorge)

Observe-se que o TCU determina "prazo razoável" e "definição de data e horário" – o que será integralmente observado pela Administração no momento oportuno. O Acórdão NÃO determina que haja prazo mínimo numérico previamente fixado no edital.

3.4.2. Da natureza da solução e da desnecessidade de prazo extenso

Um aspecto CRUCIAL que a impugnante deliberadamente omite em sua argumentação: trata-se de contratação de solução SaaS PRONTA, JÁ DESENVOLVIDA e JÁ OPERACIONAL.

A Prova de Conceito NÃO exige desenvolvimento de funcionalidades. NÃO exige customização. NÃO exige adequação posterior. Exige APENAS a demonstração objetiva de funcionalidades JÁ EXISTENTES no sistema ofertado.

Se a licitante efetivamente possui solução consolidada e madura – como alega a impugnante ao destacar seus "mais de 30 anos de experiência" e presença em "mais de 50% dos principais plenários



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

legislativos do País" –, a preparação necessária limita-se à organização da apresentação, não havendo justificativa técnica para prazos extensos.

A argumentação da impugnante, nesse ponto, revela contradição interna: ao mesmo tempo em que se apresenta como empresa consolidada, com solução madura e já implantada em dezenas de casas legislativas, alega necessidade de prazo extenso para mera demonstração de funcionalidades supostamente já existentes. Se a solução é tão consolidada quanto afirma, por que demandaria prazo diferenciado para simples apresentação?

3.4.3. Da condução administrativa e da garantia de prazo razoável

Não obstante a inexistência de obrigação legal de prazo mínimo fixo, esta Administração reafirma seu compromisso com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A Comissão de Avaliação, no momento oportuno, fixará data para realização da Prova de Conceito observando:

- Prazo razoável e suficiente para organização da apresentação técnica;
- Comunicação formal e antecipada à licitante convocada;
- Registro em ata de todos os atos praticados;
- Possibilidade de acompanhamento pelos demais licitantes interessados, em observância ao princípio da publicidade;
- Garantia de igualdade de condições para eventual convocação de licitantes subsequentes.

A orientação do TCU quanto à publicidade será integralmente observada:

É recomendado viabilizar o acompanhamento das etapas de prova de conceito pelos licitantes interessados, em consonância com o princípio da publicidade.

(TCU – Boletim de Jurisprudência 187/2017 – Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário)

A impugnante, cabe ressaltar, NÃO demonstrou qualquer prejuízo CONCRETO. Limitou-se a alegações HIPOTÉTICAS de "eventual" convocação em prazo exíguo, sem indicar risco real ou circunstância específica. A jurisprudência dos órgãos de controle é pacífica no sentido de que meras conjecturas não são suficientes para invalidar cláusulas editalícias regularmente fundamentadas.



3.5. DA RAZOABILIDADE DOS PRAZOS DE IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO

3.5.1. Da estrutura de prazos prevista no Termo de Referência

A impugnante alega que o edital não estabelece "prazo técnico mínimo para implantação da solução contratada", caracterizando "restrição indireta à competitividade". A alegação, mais uma vez, NÃO CORRESPONDE À REALIDADE DOCUMENTAL do processo.

O Termo de Referência (Anexo III) estabelece estrutura de prazos clara, razoável e plenamente compatível com a complexidade do objeto:

Prazo de implantação: Até 60 (sessenta) dias corridos, contados da emissão da Ordem de Serviço, para conclusão da implantação, migração de dados, parametrização, testes de integridade, validação funcional e capacitação dos usuários;

Possibilidade de prorrogação: Admite-se, mediante justificativa técnica e motivação administrativa, prorrogação por até 30 (trinta) dias adicionais;

Prazo máximo total: O prazo máximo poderá alcançar até 90 (noventa) dias, demonstrando planejamento adequado e margem técnica suficiente para absorver eventuais contingências operacionais inerentes à transição tecnológica.

Portanto, a afirmação da impugnante de que o edital prevê "início imediato da execução contratual a partir da Ordem de Serviço, sem estabelecer prazo técnico compatível" é FACTUALMENTE INCORRETA. Há prazo claramente definido: 60 dias, prorrogáveis por mais 30, totalizando até 90 dias.

3.5.2. Da compatibilidade dos prazos com a natureza do objeto

O dimensionamento dos prazos foi realizado tecnicamente, considerando a natureza específica do objeto contratado. É FUNDAMENTAL compreender que se trata de solução SaaS PRONTA, não de desenvolvimento sob encomenda.

Em contratações de software como serviço já desenvolvido e operacional, as etapas de implantação concentram-se em:

- Configuração de ambiente e provisionamento de infraestrutura em nuvem;
- Migração de dados legados, quando existentes;
- Parametrização de fluxos conforme a realidade institucional;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

- Integração com sistemas existentes via API;
- Testes de integridade e validação funcional;
- Capacitação dos usuários finais.

Essas atividades, para solução já desenvolvida e madura, são plenamente exequíveis no prazo estabelecido. Se a impugnante efetivamente possui a experiência e a presença de mercado que alega – mais de 30 anos de atuação, sistemas implantados no Senado Federal e em diversas Assembleias Legislativas –, um prazo de até 90 dias é mais que suficiente para implantação em uma Câmara Municipal.

3.5.3. Da jurisprudência sobre prazos e competitividade

A impugnante invoca jurisprudência do TCU sobre prazos exíguos. Contudo, os precedentes citados referem-se a situações de prazos manifestamente irrazoáveis – como 48 horas para apresentação de amostras físicas envolvendo fabricação e transporte (Acórdão 6638/2015).

O contexto do presente certame é COMPLETAMENTE DIVERSO: prazo de 60 dias (prorrogável para 90) para implantação de solução de software já existente. Não há comparação possível entre as situações.

O TCU estabelece que a análise de restrição à competitividade deve ser concreta, e não meramente hipotética:

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 – Relator: Marcos Bemquerer)

A impugnante NÃO demonstrou prejuízo efetivo. NÃO indicou impossibilidade técnica de cumprir o prazo. NÃO apresentou estudo ou parecer demonstrando a inexecutabilidade. Limitou-se a alegações genéricas, insuficientes para desconstituir cláusula regularmente fundamentada.



3.6. DA INEXISTÊNCIA DE RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE

Permeando toda a argumentação da impugnante está a alegação genérica de que as cláusulas editalícias "restringem a competitividade" do certame. A alegação, contudo, carece de demonstração concreta e não resiste a exame técnico.

3.6.1. Da análise de mercado realizada

A Equipe de Planejamento realizou, no âmbito do Estudo Técnico Preliminar, análise preliminar de mercado com vistas a verificar a existência de soluções tecnológicas compatíveis com as especificações definidas. Constatou-se que:

- As funcionalidades exigidas encontram correspondência em sistemas atualmente disponíveis no mercado especializado de gestão legislativa;
- NÃO há indicação de marca específica;
- NÃO há exigência de tecnologia proprietária exclusiva;
- NÃO há direcionamento a fornecedor específico;
- NÃO há restrição geográfica;
- NÃO há imposição de requisito dissociado dos padrões tecnológicos contemporâneos.

As especificações técnicas – utilização de banco de dados compatível com SQL padrão ANSI, disponibilização de API para integração sistêmica, rotinas estruturadas de backup e restore, criptografia mínima em protocolo TLS 1.2, trilha de auditoria, gestão da Tabela de Temporalidade (TTD), controle de níveis de publicidade e sigilo, e interoperabilidade entre módulos – representam requisitos compatíveis com boas práticas de governança digital e amplamente adotados por soluções modernas.

3.6.2. Da própria admissão da impugnante quanto à existência de mercado

Há um elemento revelador na própria peça de impugnação que CONTRADIZ a alegação de restrição à competitividade: a impugnante apresenta-se como "especialista, há mais de 30 anos, no desenvolvimento, fabricação e implantação de Sistema Eletrônico de Votação", presente em "mais de 50% dos principais plenários legislativos do País".



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

Se a impugnante – que apresenta impugnação justamente por se considerar potencialmente prejudicada – é empresa consolidada no segmento, com décadas de experiência e presença massiva no mercado, como sustentar que as exigências do edital restringem indevidamente a competitividade?

A contradição é evidente: a mesma empresa que alega que as exigências são excessivas é também aquela que se apresenta como líder de mercado com solução já implantada em dezenas de casas legislativas, incluindo o Senado Federal. Se sua solução é tão consolidada, deveria, em tese, atender com folga aos requisitos estabelecidos.

3.6.3. Da ausência de demonstração de prejuízo concreto

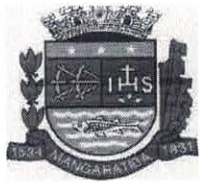
O art. 9º, inciso I, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021 veda ao agente público "admitir, prever ou tolerar situações que comprometam ou restrinjam o caráter competitivo do processo licitatório". A vedação, contudo, refere-se a restrições EFETIVAS, não a meras alegações hipotéticas.

A jurisprudência do TCU é consolidada no sentido de que a alegação de restrição à competitividade deve ser acompanhada de demonstração CONCRETA do prejuízo:

É irregular o estabelecimento de cláusulas que restrinjam o caráter competitivo da licitação, como a fixação de prazos exíguos para execução de serviços. [Todavia, a restrição deve ser EFETIVA, demonstrada concretamente, e não meramente alegada.]

(TCU – Acórdão 8117/2011 – Primeira Câmara – Relator: Walton Alencar Rodrigues)

A impugnante NÃO demonstrou que está impossibilitada de participar do certame. NÃO demonstrou que sua solução é tecnicamente incapaz de atender aos requisitos. NÃO indicou qual funcionalidade específica representaria barreira intransponível. Limitou-se a construções argumentativas abstratas, de caráter preventivo, sem substância fática que justifique a modificação do edital.



3.7. DA CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO TCU

A impugnante invoca diversos precedentes do Tribunal de Contas da União para fundamentar suas alegações. Contudo, uma análise acurada revela que os julgados citados, longe de amparar a pretensão, na verdade CORROBORAM a regularidade do edital.

3.7.1. Quanto à Prova de Conceito

O Manual de Licitações e Contratos do TCU (5ª Edição, item 5.4.1.2) estabelece que provas de conceito devem ser adotadas com "critérios objetivos e detalhadamente especificados no edital" – EXATAMENTE o que ocorre no presente caso, onde TODOS os requisitos estão descritos no Termo de Referência.

O Acórdão 2.763/2013-Plenário determina que a PoC deve se limitar ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar e que, em caso de reprovação, deve haver desclassificação e convocação dos subsequentes "até que se encontre proposta que atenda PLENAMENTE às exigências do termo de referência" – reforçando a exigência de atendimento INTEGRAL.

O Acórdão 529/2018-Plenário exige "critérios objetivos, detalhadamente especificados" e "decisões devidamente motivadas" – precisamente o que a metodologia binária (atende/não atende) proporciona, com registro formal de cada verificação.

3.7.2. Quanto aos prazos

O Acórdão 186/2010-Plenário determina que o prazo "deve levar em conta a razoabilidade". O edital prevê prazo de até 90 dias para implantação de solução SaaS já desenvolvida – prazo evidentemente razoável.

O Acórdão 6638/2015-Primeira Câmara trata de prazo de "48 horas" para apresentação de amostras físicas – situação absolutamente incomparável com o presente caso.

O Acórdão 1065/2024-Plenário estabelece que a análise de restrição deve considerar "se as cláusulas supostamente restritivas culminaram em efetivo prejuízo" – e a impugnante NÃO demonstrou prejuízo algum.

3.7.3. Síntese da conformidade jurisprudencial



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

Em síntese, o edital encontra-se em plena conformidade com a orientação jurisprudencial do TCU:

- ✓ Prova de Conceito prevista em edital, com justificativa técnica;
- ✓ Restrição ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar;
- ✓ Critérios objetivos e detalhadamente especificados;
- ✓ Metodologia binária de avaliação, eliminando subjetividade;
- ✓ Prazos razoáveis e compatíveis com a complexidade do objeto;
- ✓ Ausência de indicação de marca ou tecnologia exclusiva;
- ✓ Preservação do caráter competitivo do certame.



3.8. DA NATUREZA CRÍTICA DO OBJETO E DA ESSENCIALIDADE DAS EXIGÊNCIAS

O objeto do presente certame não consiste em sistema administrativo acessório ou meramente operacional. Trata-se de INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA ESTRUTURANTE, com impacto direto sobre atividades NUCLEARES do Poder Legislativo Municipal. A compreensão dessa natureza crítica é essencial para avaliar a razoabilidade das exigências.

O sistema a ser contratado interfere diretamente em:

- **Validade das votações legislativas:** O sistema controlará os processos de votação, cuja regularidade é condição de validade dos atos normativos produzidos pela Câmara;
- **Controle automatizado de quórum:** A verificação de quórum é requisito constitucional para deliberação, e sua aferição será realizada pelo sistema;
- **Registro formal de presença parlamentar:** Os registros de presença têm implicações jurídicas, inclusive para fins de remuneração e responsabilização;
- **Consolidação normativa:** A organização e sistematização da legislação municipal dependerá da integridade do sistema;
- **Gestão arquivística:** Em conformidade com as diretrizes do CONARQ e do Modelo e-ARQ Brasil, assegurando a preservação do patrimônio documental;
- **Aplicação automática da TTD:** A Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos será gerida automaticamente, impactando todo o ciclo de vida documental;
- **Controle de publicidade e sigilo:** Em observância à Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação);
- **Rastreabilidade integral:** Trilha de auditoria para todos os atos, garantindo accountability e controle;
- **Conformidade com a LGPD:** Tratamento de dados pessoais em observância à Lei Geral de Proteção de Dados;
- **Integração com painel eletrônico:** Via API, assegurando a operação conjunta dos sistemas.

Diante dessa natureza crítica, é IMPERATIVO que a Administração exija, ANTES da contratação, a comprovação de que a solução ofertada efetivamente atende a TODAS as funcionalidades essenciais. Aceitar solução incompleta ou parcialmente conforme representaria risco inaceitável à segurança jurídica dos atos legislativos.

A Súmula TCU 272 orienta que se deve evitar imposição de custos desnecessários ANTES da contratação. A Prova de Conceito, no entanto, NÃO impõe custos de desenvolvimento; exige apenas DEMONSTRAÇÃO de funcionalidades JÁ EXISTENTES. Não há custo de produção adicional –



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

apenas o esforço de preparar a apresentação, que é inerente a qualquer participação em processo licitatório.

A exigência de amostras ou protótipos deve observar a Súmula 272/TCU, de modo a evitar custos desnecessários aos licitantes antes da contratação. Todavia, tal orientação não impede a verificação de conformidade mediante demonstração de solução já desenvolvida.

(TCU – Acórdão 556/2021-Plenário)



3.9. REFUTAÇÃO SISTEMÁTICA DE CADA ALEGAÇÃO DA IMPUGNANTE

Para maior clareza e exaustão argumentativa, passa-se à refutação sistemática de cada alegação específica formulada pela impugnante:

ALEGAÇÃO 1: *"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."*

REFUTAÇÃO: A finalidade da Prova de Conceito é verificar aderência técnica. Se os requisitos são obrigatórios, a verificação deve aferir o atendimento de todos eles. A exigência não extrapola a finalidade; é sua expressão natural. O próprio TCU utiliza a expressão 'atenda plenamente' (Acórdão 2.763/2013).

ALEGAÇÃO 2: *"A Prova de Conceito destina-se a aferir se a solução atende aos elementos essenciais do objeto contratado. Não se presta à antecipação integral da execução contratual."*

REFUTAÇÃO: Demonstrar funcionalidades existentes NÃO é 'antecipar a execução contratual'. É verificar que o sistema ofertado efetivamente existe e funciona. Em contratação SaaS, onde se exige solução PRONTA, todas as funcionalidades já devem estar desenvolvidas. A demonstração apenas comprova esse fato.

ALEGAÇÃO 3: *"O edital não delimita objetivamente quais itens serão efetivamente avaliados durante a Prova de Conceito."*

REFUTAÇÃO: FALSO. O Termo de Referência contém descrição detalhada, específica e mensurável de TODAS as funcionalidades exigidas. Cada requisito funcional e tecnológico está claramente descrito. A alegação não corresponde à realidade documental do processo.

ALEGAÇÃO 4: *"A ausência de gradação entre requisitos críticos e requisitos secundários revela desproporcionalidade da exigência."*

REFUTAÇÃO: Requisitos classificados como OBRIGATÓRIOS são, por definição, todos essenciais. A gradação foi feita pelo ETP ao definir o que é obrigatório. Se foi classificado como obrigatório, sua ausência compromete o atendimento ao objeto. Não cabe à impugnante redefinir a hierarquia de requisitos estabelecida pela Administração.

ALEGAÇÃO 5: *"Em soluções dessa natureza, é técnica e operacionalmente inerente a existência de etapas de ajustes e adequações durante a fase de implantação."*

REFUTAÇÃO: A impugnante confunde PARAMETRIZAÇÃO (admitida) com DESENVOLVIMENTO de funcionalidades inexistentes (vedado). A implantação envolverá



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

configuração e parametrização – não criação de funcionalidades que não existem. A PoC verifica se as funcionalidades EXISTEM; a implantação apenas as configura para a realidade local.

ALEGAÇÃO 6: "A ausência de fixação prévia de prazo mínimo permite que a convocação ocorra com lapso temporal reduzido, potencialmente insuficiente."

REFUTAÇÃO: A Lei não exige prazo mínimo específico. A Administração observará prazo razoável. Para solução PRONTA, apenas organização da apresentação é necessária. A impugnante não demonstrou prejuízo concreto, apenas risco hipotético. Meras conjecturas não invalidam cláusulas regularmente fundamentadas.

ALEGAÇÃO 7: "O edital não estabelece prazo técnico mínimo para implantação da solução contratada."

REFUTAÇÃO: FALSO. O Termo de Referência prevê expressamente prazo de até 60 dias, prorrogáveis por mais 30 dias, totalizando até 90 dias. A afirmação da impugnante não corresponde à realidade documental. A leitura atenta do instrumento revela a existência de prazos claramente definidos.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

IV – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, após análise exaustiva e pormenorizada de cada argumento apresentado pela empresa VISUAL SISTEMAS ELETRÔNICOS LTDA., CONCLUI-SE pela TOTAL IMPROCEDÊNCIA da impugnação, pelos seguintes fundamentos sintetizados:

1. A contratação foi precedida de robusto planejamento, em conformidade com o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, com ETP regularmente elaborado, análise de alternativas e justificativa técnica fundamentada;
2. A opção por solução SaaS pronta decorre de juízo técnico legítimo, inserido na discricionariedade administrativa, não demonstrada qualquer ilegalidade ou irrazoabilidade;
3. A Prova de Conceito possui natureza verificatória, objetiva e proporcional, destinada a comprovar aderência técnica a requisitos previamente especificados;
4. A exigência de atendimento integral aos requisitos obrigatórios é coerente com a natureza da contratação SaaS, com a lógica do julgamento objetivo e com a jurisprudência do TCU;
5. Todos os requisitos estão detalhadamente descritos no Termo de Referência, inexistindo a alegada ausência de delimitação objetiva;
6. A metodologia binária de avaliação (atende/não atende) assegura julgamento objetivo e elimina margem de subjetividade;
7. A Lei não exige prazo mínimo específico para PoC; a Administração observará prazo razoável na condução do procedimento;
8. O Termo de Referência prevê prazo de implantação de até 60 dias, prorrogáveis por 30, totalizando até 90 dias – prazo plenamente razoável;
9. A análise de mercado demonstrou a existência de soluções compatíveis, sem indicação de marca, tecnologia exclusiva ou direcionamento;
10. A impugnante não demonstrou prejuízo concreto, limitando-se a alegações hipotéticas insuficientes para desconstituir o edital;
11. A própria impugnante, ao se apresentar como líder de mercado com solução consolidada, contradiz a alegação de restrição à competitividade;
12. A natureza crítica do objeto justifica a exigência de verificação prévia integral das funcionalidades.

As alegações da impugnante baseiam-se em construções argumentativas hipotéticas, sem demonstração concreta de ilegalidade, restrição efetiva à competitividade ou risco real à regularidade



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

do certame. As teses sustentadas não encontram respaldo técnico à luz do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e do Parecer Técnico regularmente elaborados.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

V – DECISÃO

Diante do exposto, com fundamento no art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, no Parecer Técnico Complementar 001/2026 emitido pela Equipe de Planejamento, e nos fundamentos técnico-jurídicos exaustivamente expostos nesta manifestação, DECIDE-SE:

DECISÃO

1. **CONHECER** a impugnação apresentada pela empresa **VISUAL SISTEMAS ELETRÔNICOS LTDA.**, reconhecendo sua tempestividade e legitimidade processual;
2. **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, julgando-a **TOTALMENTE IMPROCEDENTE**, por ausência de fundamentos técnicos ou jurídicos suficientes para desconstituir as cláusulas editalícias impugnadas;
3. **MANTER INALTERADOS** os itens 6.5, 6.11 e 16.2 do Termo de Referência (Anexo III) do Edital do Pregão Eletrônico (SRP) nº 002/2026;
4. **MANTER INALTERADO** o item 7.2 do Estudo Técnico Preliminar (Anexo I);
5. **DETERMINAR** o regular prosseguimento do certame, com realização da sessão pública na data prevista;
6. **DAR CIÊNCIA** à impugnante do inteiro teor desta decisão, assegurando-lhe o exercício do direito de recurso nos termos da legislação vigente;
7. **PUBLICAR** a presente decisão no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e nos demais meios previstos no instrumento convocatório.

A presente decisão fundamenta-se nos arts. 5º, 6º (XXIII), 9º (I, 'a'), 11, 17 (§3º), 18, 41 (II e parágrafo único), 42 e 164 da Lei nº 14.133/2021, nos Acórdãos TCU 2.763/2013-Plenário, 529/2018-Plenário, 1065/2024-Plenário, 2796/2013-Plenário, 1.823/2017-Plenário, 186/2010-Plenário, 6638/2015-Primeira Câmara, 8117/2011-Primeira Câmara e 556/2021-Plenário, na Súmula TCU 272, no Manual de Licitações e Contratos do TCU (5ª Edição, item 5.4.1.2), na doutrina de Marçal Justen Neto, e no Parecer Técnico Complementar 001/2026 da Equipe de Planejamento, que passa a integrar a presente manifestação para todos os efeitos.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Mangaratiba/RJ, 04 de março de 2026.

GABRIEL DA SILVA SANTOS

Agente de Contratação



VI – REFERÊNCIAS NORMATIVAS, JURISPRUDENCIAIS E DOUTRINÁRIAS

6.1. Legislação

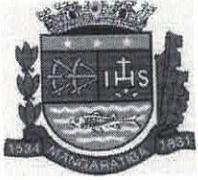
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2021.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2011.
- BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2018.

6.2. Jurisprudência do TCU

- TCU – Acórdão 2.763/2013-Plenário. Prova de conceito deve limitar-se ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar.
- TCU – Acórdão 529/2018-Plenário (Relator: Bruno Dantas). Critérios objetivos e detalhadamente especificados para avaliação de amostras.
- TCU – Acórdão 1065/2024-Plenário (Relator: Marcos Bemquerer). Análise de restrição à competitividade deve considerar prejuízo efetivo.
- TCU – Acórdão 2796/2013-Plenário (Relator: José Jorge). Prazo razoável com definição de data e horário para análise de amostras.
- TCU – Acórdão 1.823/2017-Plenário. Publicidade e acompanhamento em prova de conceito.
- TCU – Acórdão 186/2010-Plenário (Relator: Raimundo Carreiro). Razoabilidade na fixação de prazos.
- TCU – Acórdão 6638/2015-Primeira Câmara (Relator: Bruno Dantas). Prazo exíguo restringe competitividade.
- TCU – Acórdão 8117/2011-Primeira Câmara (Relator: Walton Alencar Rodrigues). Cláusulas restritivas ao caráter competitivo.
- TCU – Acórdão 556/2021-Plenário. Súmula TCU 272 e exigência de amostras.
- TCU – Súmula 272. Evitar imposição de custos desnecessários antes da contratação.
- TCU – Licitações e Contratos, Item 5.4.1.2 (Amostra e prova de conceito).
- TCU – Boletim de Jurisprudência 187/2017.

6.3. Doutrina

- JUSTEN NETO, Marçal. A fase de apresentação de propostas e lances na Lei 14.133/2021. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n. 177, nov. 2021.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

6.4. Documentos do Processo

- Estudo Técnico Preliminar (ETP) – Anexo I do Edital.
- Termo de Referência – Anexo III do Edital.
- Termo de Prova de Conceito.
- Parecer Técnico Complementar 001/2026 da Equipe de Planejamento.
- Impugnação apresentada pela empresa VISUAL SISTEMAS ELETRÔNICOS LTDA. em 27/02/2026.



ANEXO – ANÁLISE COMPLEMENTAR DE PRECEDENTES E FUNDAMENTOS

1. DA GESTÃO DOCUMENTAL E CONFORMIDADE ARQUIVÍSTICA

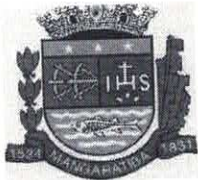
Um aspecto fundamental da contratação, deliberadamente ignorado pela impugnante em sua peça, refere-se à gestão documental e à necessidade de conformidade com as diretrizes arquivísticas nacionais. O sistema a ser contratado deverá assegurar a plena implementação da Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos (TTD), instrumento essencial para a gestão do ciclo de vida documental no âmbito do Poder Legislativo.

A TTD, conforme estabelecido pelo Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), constitui instrumento de gestão documental que define prazos de guarda e destinação final dos documentos, sendo sua aplicação OBRIGATÓRIA para os órgãos públicos. A automatização dessa gestão é requisito técnico indispensável para garantir:

- Aplicação automática das regras de temporalidade aos documentos e processos legislativos;
- Rastreabilidade integral das ações de arquivamento, transferência e destinação final;
- Conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo CONARQ e pelo Modelo de Requisitos e-ARQ Brasil;
- Integração sistêmica da gestão da TTD aos módulos do processo legislativo eletrônico;
- Preservação do patrimônio documental da Casa Legislativa;
- Garantia de autenticidade, integridade e confiabilidade dos documentos.

Tais exigências não configuram inovação arbitrária ou ampliação indevida do objeto, mas refletem a necessidade de adequação às boas práticas de governança documental, à legislação arquivística vigente (Lei nº 8.159/1991 – Política Nacional de Arquivos) e aos deveres institucionais de preservação, transparência e segurança da informação impostos à Administração Pública.

A impugnante, ao questionar genericamente as exigências do edital, omitiu completamente a análise desse aspecto crítico, revelando desconhecimento ou desconsideração das obrigações arquivísticas que recaem sobre o Poder Legislativo. A ausência de tratamento documental adequado



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

pode resultar em responsabilização dos gestores, perda de documentos de valor permanente e comprometimento da memória institucional.

2. DA CONFORMIDADE COM A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) impõe aos órgãos públicos o dever de assegurar gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso e divulgação. O sistema a ser contratado deverá contemplar mecanismos de controle de níveis de publicidade e sigilo, garantindo que as informações sejam classificadas e disponibilizadas conforme os parâmetros legais.

O controle automatizado de publicidade e sigilo é requisito técnico essencial para que a Câmara Municipal possa cumprir suas obrigações perante a LAI, evitando tanto a restrição indevida de acesso a informações públicas quanto a exposição inadequada de informações sigilosas ou pessoais.

A exigência de que a solução ofertada já possua tais funcionalidades implementadas é, portanto, decorrência direta das obrigações legais impostas à Administração, não configurando capricho ou excesso do instrumento convocatório.

3. DA CONFORMIDADE COM A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

A Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD) estabelece regras sobre coleta, armazenamento, tratamento e compartilhamento de dados pessoais, impondo obrigações específicas aos agentes de tratamento. O sistema de gestão legislativa, por sua natureza, processará dados pessoais de parlamentares, servidores, cidadãos e demais envolvidos nos processos legislativos.

A conformidade com a LGPD é requisito técnico INAFASTÁVEL, não cabendo à Administração contratar solução que não observe os princípios e regras de proteção de dados pessoais. A exigência de trilha de auditoria, controle de acesso, registro de operações e demais mecanismos de governança de dados decorre diretamente do arcabouço normativo de proteção de dados.

Ao questionar genericamente as exigências técnicas do edital, a impugnante revela desconhecimento ou desconsideração das obrigações de compliance que recaem sobre a contratação de soluções tecnológicas pelo Poder Público. A não observância da LGPD pode resultar em sanções administrativas, responsabilização civil e danos à imagem institucional.



4. DOS PRINCÍPIOS REGENTES DA LICITAÇÃO E SUA PLENA OBSERVÂNCIA

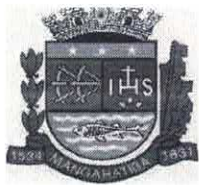
O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 estabelece os princípios que regem as licitações e contratações públicas. Uma análise sistemática do instrumento convocatório demonstra a plena observância de cada um deles:

- **Legalidade:** Todas as exigências encontram amparo na Lei nº 14.133/2021, na legislação arquivística, na LAI e na LGPD;
- **Impessoalidade:** Não há indicação de marca, direcionamento ou favorecimento de qualquer licitante;
- **Moralidade:** O certame foi conduzido com transparência e boa-fé, precedido de planejamento adequado;
- **Publicidade:** O edital e seus anexos foram amplamente divulgados, assegurando conhecimento a todos os interessados;
- **Eficiência:** A opção por solução SaaS pronta visa maximizar a eficiência operacional e minimizar riscos;
- **Interesse Público:** As exigências técnicas visam atender às necessidades institucionais da Casa Legislativa;
- **Probidade Administrativa:** O processo foi conduzido com retidão de conduta e observância das normas;
- **Igualdade:** Todos os licitantes estão sujeitos às mesmas regras, objetivamente estabelecidas;
- **Planejamento:** A contratação foi precedida de ETP e Termo de Referência regularmente elaborados;
- **Transparência:** Todas as regras do certame são claras, conhecidas e acessíveis aos interessados;
- **Segurança Jurídica:** As cláusulas editalícias são estáveis, previsíveis e fundamentadas;
- **Julgamento Objetivo:** A metodologia binária de avaliação elimina qualquer subjetividade;
- **Competitividade:** A análise de mercado demonstrou a existência de soluções compatíveis;
- **Proporcionalidade:** As exigências são adequadas à natureza e complexidade do objeto;
- **Razoabilidade:** Os prazos e condições são compatíveis com a realidade do mercado.

A impugnante não logrou demonstrar violação a qualquer desses princípios. Suas alegações são genéricas, hipotéticas e desacompanhadas de demonstração concreta de ilegalidade ou restrição efetiva.

5. DO ÔNUS DA PROVA E DA INSUFICIÊNCIA ARGUMENTATIVA DA IMPUGNANTE

Em sede de impugnação a edital de licitação, o ônus da prova quanto à ilegalidade, desproporcionalidade ou restrição indevida recai integralmente sobre o impugnante. Não cabe à



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Administração provar a legalidade de seus atos – esta é presumida –, mas ao interessado demonstrar, de forma concreta e fundamentada, a existência de vícios.

A impugnante NÃO se desincumbiu desse ônus. Em nenhum momento demonstrou:

- Qual funcionalidade específica representaria barreira intransponível para sua participação;
- Qual requisito técnico seria incompatível com os padrões de mercado;
- Qual prazo seria insuficiente para implantação de solução já desenvolvida;
- Qual licitante potencial estaria impossibilitado de participar;
- Qual prejuízo concreto adviria das cláusulas impugnadas;
- Qual ilegalidade específica macularia o instrumento convocatório.

Limitou-se a alegações genéricas, citação descontextualizada de jurisprudência e construções argumentativas hipotéticas. Tal postura processual é INSUFICIENTE para desconstituir ato administrativo regularmente fundamentado e precedido de planejamento técnico adequado.

6. DAS CONTRADIÇÕES INTERNAS DA PEÇA IMPUGNATÓRIA

A análise criteriosa da impugnação revela contradições internas que comprometem sua coerência argumentativa:

Contradição 1: A impugnante apresenta-se como empresa consolidada, com 'mais de 30 anos de experiência', presente em 'mais de 50% dos principais plenários legislativos do País', incluindo o Senado Federal e diversas Assembleias Legislativas. Ao mesmo tempo, alega que as exigências do edital seriam restritivas. Se sua solução é tão madura e consolidada, deveria atender com folga aos requisitos estabelecidos.

Contradição 2: A impugnante alega que o prazo de implantação é exíguo para 'sistema integrado complexo'. Contudo, trata-se de contratação SaaS – onde se pressupõe solução PRONTA. Se a empresa já possui sistema consolidado, a implantação limita-se a configuração, não a desenvolvimento.

Contradição 3: A impugnante alega necessidade de prazo extenso para a Prova de Conceito, invocando a 'complexidade do objeto'. Porém, se a solução já está desenvolvida e operacional – como deveria estar em contratação SaaS –, a demonstração exige apenas organização da apresentação, não produção técnica.

Contradição 4: A impugnante cita jurisprudência do TCU sobre prazos exíguos, referenciando caso de '48 horas para amostras físicas'. O contexto é absolutamente incomparável: aqui se tem 60-90 dias para implantação de software já desenvolvido.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

Contradição 5: A impugnante alega que a exigência de 100% de atendimento é desproporcional, mas não indica QUAL funcionalidade específica sua solução não atenderia. Se sua solução é 'a única com política de segurança homologada pela UNICAMP', como sustenta, deveria superar facilmente os requisitos técnicos.

Essas contradições revelam que a impugnação não visa à correção de vícios reais do edital, mas à tentativa de modificação de regras em benefício próprio – conduta que não merece acolhimento pelo ordenamento jurídico.

7. DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E DA FINALIDADE DA LICITAÇÃO

A licitação não é um fim em si mesma. É instrumento para atendimento do interesse público, mediante seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. O interesse público primário – atendimento das necessidades institucionais da Câmara Municipal – deve prevalecer sobre interesses particulares de licitantes que pretendem modificar regras editalícias em seu benefício.

As exigências do edital foram estabelecidas para GARANTIR que a Administração contrate solução efetivamente apta a atender suas necessidades. A Prova de Conceito, a exigência de atendimento integral e os prazos estabelecidos são instrumentos de proteção do interesse público, não de restrição à competitividade.

Acolher a pretensão da impugnante significaria admitir contratação de solução potencialmente incompleta, com riscos à segurança jurídica dos atos legislativos, à gestão documental, à proteção de dados e ao regular funcionamento das atividades parlamentares. Tal resultado seria frontalmente contrário ao interesse público.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente Anexo demonstra, de forma complementar aos fundamentos expostos no corpo principal desta Manifestação, que:

- O objeto contratado envolve requisitos técnicos decorrentes de obrigações legais específicas (CONARQ, LAI, LGPD);
- Todas as exigências editalícias observam os princípios regentes da licitação;
- A impugnante não se desincumbiu do ônus de demonstrar vícios concretos;



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

- A peça impugnatória contém contradições internas que comprometem sua coerência;
- O acolhimento da impugnação seria contrário ao interesse público;
- A manutenção integral do edital é medida que se impõe.

Reitera-se, assim, a conclusão pela **TOTAL IMPROCEDÊNCIA** da impugnação apresentada pela empresa **VISUAL SISTEMAS ELETRÔNICOS LTDA.**, devendo ser mantido integralmente o Edital do Pregão Eletrônico (SRP) nº 002/2026, com o regular prosseguimento do certame.

Luiz Felipe Melo Bazani de Moura
Equipe de Planejamento