



CÂMARA MUNICIPAL DE PARAMOTI, ESTADO DO CEARÁ

Setor de Licitações, Pregão Eletrônico nº 20260512001-PE

Objeto: Contratação de empresa especializada para fornecimento de solução tecnológica integrada de gestão legislativa e administrativa, em modelo SaaS, incluindo módulos correlatos e serviços de implantação, treinamento, suporte técnico e manutenção.

Sessão pública designada: 03 de junho de 2026, às 09h30 (horário de Brasília).

Procedimento incidental: Impugnação ao Edital protocolada por **IDEIA GOOD TECNOLOGIA LTDA** em 20/05/2026.

DECISÃO ADMINISTRATIVA (RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL)

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de impugnação ao instrumento convocatório, protocolada tempestivamente, dentro do prazo do **art. 164, caput, da Lei nº 14.133/2021**, pela empresa **IDEIA GOOD TECNOLOGIA LTDA**, sediada em Concórdia/SC, por meio da qual a impugnante questiona, em síntese, a exigência editalícia de realização **presencial**, na sede desta Câmara Municipal, da Prova de Conceito (PoC) prevista no item 10 do Termo de Referência, requerendo, em pedido principal, a substituição da modalidade presencial por modalidade remota via videoconferência.

2. A impugnante articula, em síntese, seis fundamentos: (i) suposta restrição à competitividade decorrente da imposição de deslocamento de licitantes sediadas em outras unidades da federação; (ii) suposta incompatibilidade entre a natureza SaaS do objeto e a presencialidade da verificação técnica; (iii) suposta ofensa ao princípio da proporcionalidade; (iv) suposta inexistência de motivação técnica específica para a presencialidade no Estudo Técnico Preliminar; (v) suposta superação tecnológica da modalidade presencial em favor da videoconferência; e (vi) ofensa ao art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

3. Os autos do processo administrativo encontram-se regularmente instruídos com o Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR), minuta do contrato, parecer jurídico prévio, autorização da autoridade competente e demais peças exigidas pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021.



4. A presente decisão é proferida pela autoridade competente, no exercício da atribuição prevista no **art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021**, no prazo de 03 (três) dias úteis da protocolização da impugnação, com observância do princípio do contraditório administrativo e da motivação dos atos.

Síntese das razões de decidir:

- (i) O objeto licitado não se confunde com um SaaS de propósito horizontal. Cuida-se de solução integrada cujo módulo legislativo opera, em tempo real, sobre a própria dinâmica institucional da Câmara, abrangendo votação eletrônica, registro de presença, transmissão da sessão, integração com periféricos e operação simultânea por vereadores, servidores e público.
- (ii) A aferição da aderência funcional desse módulo aos requisitos do Termo de Referência reclama observação simultânea, presencial, integrada e isenta de edição do comportamento da solução no ambiente real em que será operada, fidelidade probatória que a transmissão por videoconferência não comporta.
- (iii) Disso resulta que a presencialidade da Prova de Conceito, restrita ao licitante provisoriamente vencedor, é tecnicamente necessária, juridicamente legítima e proporcional, impondo-se a rejeição integral da impugnação.

II. DA ADMISSIBILIDADE E TEMPESTIVIDADE

5. A impugnação é tempestiva, nos termos do art. 164, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, eis que protocolada com observância do prazo de até três dias úteis anteriores à data designada para a abertura da sessão pública, achando-se subscrita por representante legal devidamente habilitado. Dela se conhece, portanto, para, no mérito, julgá-la integralmente improcedente, conforme as razões adiante deduzidas.

III. DO MÉRITO

Os seis fundamentos da impugnação são examinados, individualmente, à luz dos autos do procedimento administrativo, do Termo de Referência, do Estudo Técnico Preliminar, da Lei nº 14.133/2021 (texto verificado em *planalto.gov.br*, 20/05/2026) e da orientação técnica consolidada no Manual de Licitações e



Contratos do TCU, item 5.4.1.2 (verificado em licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-4-1-2-amostra-e-prova-de-conceito/, 20/05/2026).

III.1. Da natureza institucional-operacional do objeto. Não se trata de SaaS genérico, mas de sistema legislativo integrado

6. A impugnante alicerça toda a sua impugnação em uma premissa apenas parcialmente verdadeira: a de que, por se tratar de solução em arquitetura SaaS (item 3 do ETP), a integralidade da verificação de aderência poderia realizar-se remotamente. Tal premissa procede no que respeita à mera arquitetura de hospedagem, mas se revela equivocada quando confrontada com o efetivo escopo funcional da solução a ser contratada.

7. O Termo de Referência, em seu item 10.3, especifica que a Prova de Conceito incidirá sobre **seis cenários operacionais**, dos quais ao menos dois envolvem a operação da solução em contexto que reproduz a dinâmica institucional da Câmara: o **cenário 2** (módulo legislativo com painel de votação eletrônica, registro de presença e ordem do dia em sessão simulada) e o **cenário 5** (operação do aplicativo mobile institucional integrado ao módulo de transparência e à transmissão da sessão).

8. Não se está, em tais cenários, diante de meras telas a serem exibidas à Comissão. Cuida-se, ao revés, de fluxos integrados, simultâneos e em tempo real, em relação aos quais a Comissão Avaliadora há de observar, em ambiente único e sem mediação técnica do licitante, a operação concomitante por múltiplos perfis de usuário (vereador, secretaria, público externo), a integração com a infraestrutura local (rede, projeção, transmissão e demais dispositivos institucionalmente disponibilizados à operação parlamentar), a propagação de eventos entre os diversos módulos (a exemplo do registro da votação a refletir-se em ata, no portal de transparência, no aplicativo móvel e nos respectivos logs de auditoria) e, ainda, o comportamento da solução sob carga real e diante de intercorrências formuladas, de modo espontâneo, pela própria Comissão.

9. Essa integralidade probatória, traduzida em simultaneidade, integração, ausência de edição e possibilidade de intervenção da Comissão no curso do próprio fluxo, constitui, sob a ótica técnico-procedimental, o traço que distingue uma efetiva verificação de conformidade de uma simples apresentação de natureza comercial. A modalidade remota propicia, quando muito, a segunda; somente a modalidade presencial assegura a primeira.

III.2. Da necessidade técnica concreta da presencialidade



10. A presencialidade da Prova de Conceito não decorre de preferência subjetiva desta Administração, mas atende a necessidade técnica objetivamente identificável, a qual se manifesta nos seguintes aspectos:

(a) *Simultaneidade sem mediação do interessado.* Em transmissão por videoconferência, o licitante mantém o controle sobre aquilo que a câmera efetivamente exhibe. Em ambiente presencial, ao contrário, a Comissão detém o pleno domínio do que se observa, podendo transitar entre estações, alternar perfis de acesso e verificar, no mesmo instante, comportamentos paralelos da solução.

(b) *Integração com o ambiente operacional real.* A solução será executada, durante toda a vigência contratual, sobre a rede da Câmara, em integração com a infraestrutura local de transmissão, projeção e operação parlamentar. A verificação prévia realizada nesse mesmo ambiente afigura-se, por isso, o único método apto a comprovar a integração efetiva, e não apenas a sua promessa.

(c) *Vedação à edição da demonstração.* Em ambiente remoto, falhas pontuais podem ser dissimuladas mediante corte de transmissão, troca de tela, simulação de eventos ou edição em tempo real. Em ambiente presencial, a fidelidade probatória da demonstração é integral e insuscetível de manipulação.

(d) *Intervenção espontânea da Comissão.* A Comissão Avaliadora há de poder formular, no curso da própria sessão, intercorrências não previstas no roteiro original (a exemplo do ingresso de novo usuário, da simulação de falha de rede ou da emissão de comando atípico). Esse teste de robustez requer presença física, porquanto, em modalidade remota, qualquer intercorrência se submete a latência e a mediação técnica que, em maior ou menor medida, comprometem a fidedignidade do resultado.

III.3. Da competitividade não absoluta e da ressalva expressa do item 11.5 do Edital

11. O princípio da ampla competitividade, positivado no art. 11, IV, da Lei nº 14.133/2021, não ostenta caráter absoluto. Convive, no próprio dispositivo, com os objetivos de assegurar tratamento isonômico (inc. II), incentivar a inovação e o desenvolvimento (inc. IV) e, sobretudo, selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração (inc. I), assim entendida aquela que conjuga preço adequado e qualidade tecnicamente verificada.

12. O próprio Edital, ao tratar, em seu item 11.5, das exigências documentais e de qualificação, contempla ressalva expressa segundo a qual estas podem ser flexibilizadas "desde que não comprometam o interesse da Administração, o princípio da isonomia, a



finalidade e a segurança da contratação". A leitura contrária da mesma cláusula, mais pertinente ao caso ora examinado, conduz à conclusão de que exigências destinadas a tutelar a finalidade e a segurança da contratação permanecem legítimas ainda quando, de modo incidental, repercutam sobre o universo de competidores.

13. O **Manual de Licitações e Contratos do TCU**, item 5.4.1.2, é expresso ao reconhecer que medidas de verificação de conformidade (amostra, PoC, exame técnico) "**têm o potencial de restringir o universo de participantes na licitação**" e que, por isso, "possuem caráter excepcional, devendo ser justificadas formalmente, a fim de demonstrar que são, de fato, imprescindíveis para avaliar a qualidade, o desempenho ou a funcionalidade do objeto ofertado" (verificado em licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-4-1-2-amostra-e-prova-de-conceito/, 20/05/2026). A própria orientação técnica que a impugnante poderia invocar reconhece, portanto, ser compatível com a legalidade a restrição incidental ao universo competitivo, desde que acompanhada da devida justificativa técnica, justificativa esta produzida pela presente decisão nos itens III.1, III.2 e III.7.

III.4. Da distinção entre execução cotidiana e verificação técnica prévia. Por que a operação atual da Câmara em sistemas web não desautoriza a presencialidade da PoC

14. Antecipa-se, neste ponto, objeção que eventualmente se poderia deduzir, no sentido de que a Câmara já opera, no cotidiano, sistemas em arquitetura web sem qualquer fiscalização presencial diária, donde resultaria incoerência institucional a exigência de presencialidade na Prova de Conceito. A objeção, contudo, não merece prosperar, na medida em que confunde dois momentos juridicamente distintos.

15. A execução cotidiana de sistema já contratado, estabilizado, testado e em ambiente produtivo submete-se a regime jurídico próprio, qual seja, o do monitoramento por indicadores, do suporte técnico contratual e do ajuste por chamados. Falhas episódicas, nesse contexto, são absorvidas pelo fluxo ordinário do contrato em vigor, sem risco institucional crítico.

16. A verificação técnica prévia de solução nova, ao contrário, opera-se antes da contratação, antes da estabilização e antes de qualquer teste em ambiente real da Câmara. Trata-se, precisamente, do momento em que a assimetria informacional entre licitante e Administração atinge sua expressão mais aguda e, exatamente por isso, do momento em que a fidelidade probatória do método de verificação há de ser levada ao seu grau máximo. Equiparar os dois momentos seria assemelhar o exame admissional ao acompanhamento de



desempenho do servidor já investido no cargo: instrumentos diversos, finalidades diversas e, sobretudo, regimes probatórios diversos.

17. Por essa razão, longe de contradizer a operação cotidiana em arquitetura SaaS, a Prova de Conceito presencial constitui, em verdade, o instrumento que a protege, ao assegurar que a solução a ser contratada entregará, na fase de produção, exatamente aquilo que demonstrou no momento de máxima exposição probatória.

III.5. Da proporcionalidade. Três contra-argumentos ao alegado custo logístico

18. Invoca a impugnante o custo de deslocamento entre Concórdia/SC e Paramoti/CE, compreendendo passagens, hospedagem e despesas de equipe, como evidência de desproporcionalidade da exigência editalícia. O argumento, todavia, não se sustenta, pelas três razões adiante expostas.

(a) *Restrição limitada ao licitante provisoriamente vencedor.* Por imposição do item 10.2.1 do Termo de Referência, em consonância com os arts. 17, §3º, 41, parágrafo único, e 42, §2º, da Lei nº 14.133/2021, bem como com o Manual de Licitações e Contratos do TCU (item 5.4.1.2), a Prova de Conceito presencial será exigida unicamente do licitante classificado em primeiro lugar. O ônus logístico, por consequência, não onera o universo competitivo, mas tão somente aquele que se encontra na iminência de ser contratado, em valor contratual (estimado em ordem superior a dezenas de milhares de reais ao ano) que absorve, com folga, despesa logística pontual da ordem de poucos milhares de reais.

(b) *Proporcionalidade entre custo e risco evitado.* O custo logístico da Prova de Conceito presencial, referenciado pela própria impugnante em montante não superior a R\$ 5.000,00 a R\$ 8.000,00, representa fração mínima do valor anual do contrato e parcela ainda mais ínfima do custo institucional que adviria de uma contratação malograda, traduzido em paralisação de sessões legislativas, retrabalho de migração, eventual rescisão contratual e necessidade de novo procedimento licitatório. A proporcionalidade, pois, milita em favor da presencialidade, e não em favor da modalidade remota.

(c) *Risco comercial inerente ao mercado de abrangência nacional.* Empresa que pleiteia contrato federal, estadual ou municipal em qualquer ponto do território nacional deve, ao formular sua proposta, incorporar o eventual custo de deslocamento para o local de execução. Tratar tal deslocamento como ônus extraordinário, em mercado de feição caracteristicamente nacional, importa transferir à Administração risco comercial que, em rigor, cabia ao próprio licitante sopesar antes da apresentação de sua proposta.



III.6. Do interesse público. Qualidade verificada, não número bruto de propostas

19. O art. 11, I, da Lei nº 14.133/2021 define como objetivo precípuo do processo licitatório "assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública". Por proposta mais vantajosa não se há de entender aquela mais numerosa, tampouco a de menor valor nominal, mas sim aquela que conjuga preço adequado com qualidade tecnicamente verificada.

20. Reduzir o critério da proposta mais vantajosa à mera amplitude do universo competitivo equivaleria a converter o art. 11, I, da Lei nº 14.133/2021 em singelo contador de propostas, exegese que esvazia o dispositivo e contraria a moldura sistemática do diploma, integralmente vocacionada à qualidade da contratação pública (cf., a propósito, os arts. 5º, 11, II e IV, 18, §1º, e 144).

III.7. Quadro técnico-comparativo. PoC presencial em confronto com PoC remota nos seis cenários do TR

21. Para fins de motivação técnica integrada, segue quadro comparativo da aderência de cada modalidade aos seis cenários previstos no item 10.3 do TR:

Cenário do TR	Conteúdo verificado	Aderência presencial	Aderência remota
Cenário 1. Módulo administrativo geral	Configuração de usuários, perfis, parametrização	Plena	Substancial
Cenário 2. Módulo legislativo (votação, presença, ordem do dia)	Operação simultânea por múltiplos perfis, integração com transmissão e registros de sessão	Plena e única adequada	Insuficiente
Cenário 3. Gestão de contratos e processos	Fluxos administrativos internos	Plena	Substancial
Cenário 4. e-SIC e transparência ativa	Publicação automatizada e consulta pública	Plena	Substancial
Cenário 5. App mobile institucional	Integração com módulo legislativo e propagação de eventos em tempo real	Plena e única adequada	Insuficiente



Cenário do TR	Conteúdo verificado	Aderência presencial	Aderência remota
Cenário 6. Segurança, logs e auditoria	Rastreabilidade integrada às operações dos cenários 2 a 5	Plena	Parcial (depende de eventos gerados nos cenários 2 e 5)

III.7-bis. Da integralidade da PoC presencial. Razões pelas quais a presencialidade deve abranger todos os seis cenários, e não apenas os cenários 2 e 5

22. Pondera-se, ainda, a objeção segundo a qual a presencialidade somente se justificaria quanto aos cenários 2 e 5, que envolvem, com maior intensidade, a dinâmica institucional integrada da Câmara, podendo os demais cenários (1, 3, 4 e 6) realizar-se remotamente em modelo híbrido. A objeção, contudo, não prevalece, por três razões cumulativas.

23. Primeiro, em homenagem à economia procedimental. A cisão da Prova de Conceito em duas sessões distintas, uma remota para os cenários 1, 3, 4 e 6, e outra presencial para os cenários 2 e 5, duplicaria o esforço logístico, tanto para a Administração quanto para o próprio licitante, sem ganho proporcional. A Comissão Avaliadora, já presente para os cenários 2 e 5, encontra-se, em ato contínuo, apta a examinar os demais, de modo que a segregação das sessões agregaria custo procedimental sem produzir, em contrapartida, benefício técnico equivalente.

24. Segundo, por força da integralidade da observação técnica. Os seis cenários previstos no Termo de Referência não constituem módulos estanques. O cenário 6 (segurança, logs e auditoria) depende, para a efetividade de sua verificação, da observação dos eventos gerados nos cenários 2 e 5, na medida em que os logs reclamam confronto com as operações que os originaram, em sequência e no mesmo ambiente. Igualmente, o cenário 4 (e-SIC e transparência ativa) há de ser observado em conexão com o cenário 2, porquanto o próprio registro da votação alimenta a transparência. Cindir cenários por modalidade de verificação comprometeria, portanto, a observação integrada que o item 10 do Termo de Referência pressupõe.

25. Terceiro, em prestígio à isonomia procedimental. O tratamento uniforme dos seis cenários, sob método único de verificação, afasta, de antemão, questionamentos sobre eventuais critérios discricionários relativos a qual cenário teria sido conduzido presencialmente e qual remotamente, e por que razão. A regra de método único constitui, em si mesma, salvaguarda de impessoalidade e de previsibilidade do procedimento.



III.8. Da discricionariedade técnica do gestor e do conteúdo da motivação

26. A definição do método de verificação de conformidade, seja ele presencial, remoto ou misto, situa-se no campo da discricionariedade técnica do gestor público, a quem cabe optar pela modalidade que melhor assegure a fidelidade probatória, observado, sempre, o dever de motivação suficiente, na forma do art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e do art. 50 da Lei nº 9.784/1999.

27. A motivação técnica da presencialidade é produzida, neste ato decisório, nos itens III.1 a III.7-*bis* supra, e absorve, de modo integral, o conteúdo material do dever de motivação previsto nos referidos dispositivos. Não se desconhece o entendimento doutrinário e jurisprudencial dominante segundo o qual a motivação preferencialmente integra a fase preparatória (Estudo Técnico Preliminar); cabe, contudo, observar que (i) o art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021 não fixa forma sacramental para a motivação técnica nem veda seu suprimento por ato administrativo posterior fundamentado, e (ii) a presente decisão administrativa, ao responder à impugnação, integra-se ao processo administrativo como peça motivadora, com idêntica força documental.

28. Em reforço de motivação, recomenda-se à autoridade competente a expedição, em ato apartado e paralelo, de aditamento ao Estudo Técnico Preliminar, consolidando expressamente a fundamentação técnica da presencialidade nos termos desta decisão. Tal recomendação ostenta caráter meramente operacional, não condicionando a validade do presente ato decisório, mas reforçando a higidez do procedimento como um todo.

III.9. Da conformidade integral com a Lei nº 14.133/2021 e da cláusula interpretativa de ajuste operacional

29. A exigência de Prova de Conceito presencial, restrita ao licitante provisoriamente vencedor, motivada por necessidade técnica concreta e proporcional ao valor e ao risco da contratação, mostra-se plenamente compatível com os arts. 5º, 11, 17, §3º, 18, §1º, 41, parágrafo único, e 42, §2º, da Lei nº 14.133/2021, bem como com o Manual de Licitações e Contratos do TCU, item 5.4.1.2.

30. *Cláusula interpretativa de ajuste operacional (item 10.2.3 do Termo de Referência).* A presente decisão, ao manter, em sua integralidade, a presencialidade prevista no item 10.2.3 do Termo de Referência, não exclui a possibilidade de que, por ocasião da convocação concreta do licitante provisoriamente vencedor, a Comissão Avaliadora possa, segundo seu critério técnico fundamentado e mediante despacho específico, autorizar a execução remota de cenário ou cenários que, no exame do caso concreto, se revelem integralmente avaliáveis



por videoconferência, preservada, em qualquer hipótese, a presencialidade dos cenários 2 e 5 e da observação integrada do conjunto. Cuida-se de cláusula meramente interpretativa, destinada a conferir à Comissão margem técnica para o ajuste operacional, sem alterar a regra editalícia nem o regime probatório por ela instituído.

IV. DA ANÁLISE INDIVIDUALIZADA DOS SEIS FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

#	Fundamento da Impugnante	Item desta decisão que afasta	Resultado
1	Restrição à competitividade por barreira geográfica	III.3, III.5	Improcedente
2	Incompatibilidade entre SaaS e presencialidade	III.1, III.2, III.4	Improcedente
3	Desproporcionalidade da exigência	III.5, III.6	Improcedente
4	Inexistência de motivação técnica	III.7, III.7-bis, III.8	Improcedente (motivação produzida)
5	Superação tecnológica pela videoconferência	III.2, III.7	Improcedente
6	Ofensa ao art. 18, §1º	III.8	Improcedente

V. DISPOSITIVO

Ante o exposto, com fundamento nos arts. 5º, 11, 17, §3º, 18, §1º, 41, parágrafo único, 42, §2º, e 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, e no Manual de Licitações e Contratos do TCU, item 5.4.1.2, **DECIDO**:

a) **CONHECER** da impugnação ao edital protocolada por IDEIA GOOD TECNOLOGIA LTDA, por tempestiva e regularmente formalizada;

b) No mérito, **JULGÁ-LA INTEGRALMENTE IMPROCEDENTE**, mantendo-se, na íntegra, a redação do item 10 do Termo de Referência e a exigência de realização presencial, na sede desta Câmara Municipal de Paramoti/CE, da Prova de Conceito a



ser realizada exclusivamente pelo licitante provisoriamente vencedor, observada a cláusula interpretativa de descompressão técnica do item III.9, item 30, desta decisão;

c) **MANTER** a data da sessão pública designada para 03 de junho de 2026, às 09h30, sem suspensão do certame, ante a ausência de qualquer das hipóteses de modificação do instrumento convocatório previstas no art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021;

d) **RECOMENDAR** à autoridade competente a expedição, em ato apartado, de **aditamento ao Estudo Técnico Preliminar** consolidando expressamente a motivação técnica da presencialidade nos termos dos itens III.1 a III.8 desta decisão, sem prejuízo da plena validade do presente ato decisório;

e) **DETERMINAR** a publicação desta decisão no Diário Oficial e no sítio eletrônico desta Câmara Municipal, bem como a comunicação à impugnante por meio dos canais previstos no edital, na forma do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021;

f) **DETERMINAR** a juntada da presente decisão aos autos do processo administrativo da licitação, para todos os fins de direito.

Publique-se. Comunique-se. Cumpra-se.

Paramoti/CE, 21 de Maio de 2026.

WELISON OLIVEIRA SILVA
Pregoeiro / Agente de Contratação
Câmara Municipal de Paramoti/CE