



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

493º Ano da Fundação do Povoado e
77º de Emancipação Político Administrativa

287
/

PROCESSO N. 409/2026

PREGÃO ELETRÔNICO N. 90.008/2026

OBJETO: PLATAFORMA EAD - ESCOLA DO LEGISLATIVO

MANIFESTAÇÃO

Ao Gestor Legislativo Adjunto,

1. A estruturação do processo de contratação para a Escola do Legislativo desta Câmara Municipal de Cubatão, consubstanciada neste Processo de Compra nº 40/2025, representa um planejamento voltado à materialização da política pública de educação cidadã instituída pela Resolução nº 2.894/2017. No exercício das atribuições conferidas a esta Coordenação de Planejamento, e após a análise da peça impugnatória apresentada pela empresa JM Comércio, Serviços, Cursos e Treinamentos Ltda., bem como do Parecer Jurídico emitido pela Procuradoria Legislativa (f. 261-270), emite-se a presente manifestação técnica. O objetivo primordial é enfrentar, sob a ótica do planejamento e da governança das contratações públicas, cada um dos pontos suscitados, garantindo que o interesse público e a eficiência administrativa sejam preservados no âmbito da Lei Federal nº 14.133/2021.

2. A compreensão da necessidade administrativa deve partir do Documento de Oficialização da Demanda - DOD, que estabelece a plataforma de ensino a distância - EAD como o veículo fundamental para a qualificação técnica e profissional de munícipes e servidores. A demanda da unidade requisitante não visou apenas a aquisição de uma ferramenta tecnológica isolada, mas a estruturação de uma solução integral que abrange o suporte pedagógico contínuo e a produção de conteúdo original. A interrupção de tal serviço, conforme ali assentado, comprometeria a atividade finalística da Escola do Legislativo, razão pela qual o serviço foi classificado como comum de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC e de natureza contínua. Essa premissa é essencial para rebater as alegações de que as exigências de habilitação seriam desproporcionais, visto que a maturidade operacional exigida guarda relação direta com a essencialidade do serviço.

3. O Estudo Técnico Preliminar - ETP foi o artefato responsável por avaliar a viabilidade de diferentes modelos de negócio, concluindo que a contratação de um serviço continuado de solução EAD completa e gerenciada, no modelo Turnkey ou SaaS Gerenciado, é a única alternativa que garante a responsabilidade unificada e reduz o risco de conflitos técnicos entre múltiplos fornecedores. EM tal documento encontra-se o comparativo de soluções que fundamentou a escolha do planejamento.

4. O primeiro ponto central da impugnação ataca a exigência de três anos de experiência mínima para o gerenciamento da plataforma e suporte pedagógico, alegando que tal



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

493º Ano da Fundação do Povoado e
77º de Emancipação Político Administrativa

288
/m

requisito, somado a quantitativos de usuários e horas/aula, restringiria a competitividade. Contudo, a análise do planejamento revela que a referida cláusula, amparada no art. 67, § 5º, da Lei Federal nº 14.133/2021, é indispensável para assegurar que o contratado possua capacidade de manter o suporte estável ao longo de ciclos contratuais completos. Em contratações de TIC que envolvem a guarda de dados de milhares de cidadãos e a gestão de conteúdos intelectuais, o tempo de mercado atua como um preditor de resiliência administrativa e solvência técnica.

5. A alegação de que o somatório de atestados não poderia multiplicar o tempo cronológico é reconhecida por esta Comissão de Planejamento como uma questão de interpretação aritmética. O edital admite a concomitância de períodos, pois entende que uma empresa que executa três contratos simultaneamente em um ano demonstra maior densidade operacional do que aquela que executa apenas um. No entanto, o planejamento não visa fabricar anos fictícios, mas validar a existência de um histórico de prestação de serviços similar por período suficiente para garantir que a contratada conheça as nuances das atualizações tecnológicas e das demandas pedagógicas sazonais. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU reforça que a fixação de tempo mínimo de experiência em serviços contínuos é legítima, desde que acompanhada de motivação técnica¹, o que se verifica no presente caso no subitem 9.3.1.5.4.3 do Termo de Referência.

6. A proporção adotada para os quantitativos mínimos de 45 usuários simultâneos e 100 horas/aula de conteúdo também foi pautada na razoabilidade, representando apenas 50% da demanda total estimada para o contrato. Tal percentual é o limite consagrado pela jurisprudência dos órgãos de controle como equilibrado para não restringir a participação de novas empresas tecnicamente aptas, mas que já demonstraram escala mínima de operação. A Administração não pode se aventurar em um projeto estratégico com empresas que nunca gerenciaram um volume de dados e usuários compatível com a população de Cubatão e o quadro de servidores da Câmara.

7. A Prova de Conceito - PoC é o instrumento de precaução do Risco 1 identificado no planejamento: a contratação de uma solução que, embora formalmente correta na proposta, apresente instabilidade funcional na prática. A impugnante argumenta que a PoC possui densidade excessiva e carece de critérios objetivos, sugerindo a adoção preferencial de rito remoto. Ao analisar o parecer jurídico de folhas 261-270, esta Comissão de Planejamento acolhe as recomendações de aperfeiçoamento da redação para garantir a máxima transparência e segurança jurídica.

¹ No Acórdão 1.214/2013-Plenário, o TCU estabeleceu que a fixação de tempo mínimo de experiência para a comprovação de capacidade técnico-operacional em serviços contínuos é legítima, adotando-se o parâmetro de até 3 (três) anos. Segundo o entendimento do Tribunal, tal exigência não deve ser arbitrária, demandando obrigatoriamente uma motivação técnica nos estudos técnicos preliminares que demonstre a necessidade do requisito para a redução de riscos contratuais e a garantia da execução ininterrupta do objeto, assegurando que a empresa detém a maturidade gerencial necessária para suportar os encargos da contratação.



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

493º Ano da Fundação do Povoado e
77º de Emancipação Político Administrativa

289
/

8. A definição de que a PoC seja realizada preferencialmente de forma remota em ambiente de homologação já consta no planejamento original, visando justamente reduzir custos logísticos e ampliar a competitividade nacional. No entanto, a manutenção de uma sessão presencial residual para a validação da interface administrativa e dos aplicativos móveis na sede da Câmara justifica-se pela necessidade de testar a interoperabilidade com a infraestrutura local e a usabilidade real para os gestores da Escola. A complexidade do objeto, que inclui aplicativos nativos para Android e iOS e conformidade com o padrão SCORM e a LGPD, exige uma demonstração prática que não deixe margem para dúvidas técnicas pós-assinatura.

9. Conforme apontado pela Procuradoria Legislativa, a Administração deve retificar o instrumento convocatório para esclarecer que a reunião inaugural de passagem de informações e todas as sessões de teste serão integralmente gravadas em áudio e vídeo, com a devida juntada aos autos, em cumprimento ao art. 17, § 5º, da Lei Federal nº 14.133/2021. Além disso, o roteiro detalhado de testes, que compõe o Apêndice I do TR, será publicizado com maior clareza para que as licitantes conheçam previamente cada passo da avaliação, afastando o risco de subjetivismo nas decisões da Comissão Técnica de Avaliação.

10. Nessa esteira, com base no acolhimento integral das recomendações do parecer jurídico de folhas 261-270 e no exercício das atribuições desta Coordenação de Planejamento, submete-se, conforme elementos que seguem a esta manifestação anexados, a proposta de retificação do instrumento convocatório e seus anexos. As alterações visam conferir objetividade ao rito da Prova de Conceito e garantir a transparência exigida pelo art. 17, § 5º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

11. Esta Comissão de Planejamento opta pelo formato híbrido de realização da Prova de Conceito, em substituição à redação anterior que utilizava termos subjetivos. A etapa remota justifica-se pela natureza digital da solução EAD, permitindo que a Comissão Técnica avalie funcionalidades de software, interoperabilidade SCORM e logs de segurança em ambiente nativo sem custos logísticos desnecessários para a licitante. A etapa presencial é mantida de forma residual e específica para a validação dos aplicativos móveis e interface administrativa nos equipamentos da Câmara, garantindo a compatibilidade real com a infraestrutura local e a usabilidade pelos gestores da Escola do Legislativo.

12. No Termo de Referência, houve alteração dos itens 4.5.1, 4.5.1.3, 4.5.2.1 e 4.5.4. No Apêndice I do Termo de Referência foram alterados os itens das condições e da metodologia de julgamento. Na minuta do edital, foram alterados os itens 6.10 e 6.11. Com tais alterações, o planejamento da contratação alinha-se aos princípios do julgamento objetivo e da segurança jurídica,



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

493º Ano da Fundação do Povoado e
77º de Emancipação Político Administrativa

290
ADM

atendendo aos apontamentos da Procuradoria Legislativa (f. 261-270) e evitando os riscos de subjetivismo na etapa de seleção.

13. Demais disso, a impugnante formulou 28 pedidos de esclarecimento técnico que tocam em pontos estruturais do planejamento. Esta Comissão de Planejamento enfrenta, doravante, cada um deles com base nos artefatos da fase preparatória e na estratégia de contratação adotada por esta Câmara Municipal de Cubatão, através do DOD.

14. A vantagem do item único sobre a segregação (Questões 1 a 3 da impugnação) não decorre de mera opção administrativa por centralização, mas da inviabilidade técnica de garantir a interoperabilidade entre plataforma e conteúdo se fornecidos por empresas distintas. O ETP fundamenta que o jogo de empurra técnico entre um fornecedor de LMS e um produtor de conteúdo pedagógico paralisaria a Escola em caso de falhas críticas, como um vídeo que não carrega em um determinado modelo de smartphone. A integração é necessária para garantir o cumprimento dos Acordos de Nível de Serviço, em que a solução de falhas de classificação alta deve ocorrer em até 24 horas.

15. A divisibilidade do objeto (Questões 4 e 5 da impugnação) é apenas aparente. O fato de o Termo de Referência permitir a subcontratação de serviços acessórios de filmagem ou hospedagem em nuvem não desnatura a unidade da solução. Pelo contrário, reforça que a contratada deve ser a gestora principal e responsável integral pela qualidade final entregue à Câmara, aglutinando especialistas sob sua coordenação para evitar que a Administração tenha que gerenciar múltiplos contratos fragmentados, o que geraria ineficiência e custos administrativos exponenciais.

16. A metodologia para concluir pela desvantagem do parcelamento (Questões 6 e 7 da impugnação) considerou o custo de gestão e o risco operacional. Na análise do ETP, o custo de transação para fiscalizar três ou quatro contratos interdependentes supera a suposta economia de escala de licitações separadas. Esse viés não leva em conta apenas expressões numéricas de valor, objetivamente consideradas, mas a própria estrutura de pessoal da Câmara e o funcionamento dos departamentos internos. Além disso, a legislação admite mecanismos de responsabilização, mas a prevenção de conflitos técnicos via contrato único é uma prática que se entende aplicável a soluções mais complexas como o objeto da contratação de que se trata.

17. A fixação da experiência mínima em três anos (Questões 8 a 10 da impugnação) é uma medida de precaução para reduzir o risco de interrupção abrupta de um serviço essencial e continuado. O Mapa de Riscos aponta que o descumprimento de SLAs tem impacto alto nas atividades pedagógicas. Empresas recém-constituídas ou sem histórico em projetos de longa duração podem não possuir a estrutura de helpdesk e suporte administrativo necessária para atender



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

493º Ano da Fundação do Povoado e
77º de Emancipação Político Administrativa

294
/

ao fluxo de 114.870 habitantes em cursos de formação cidadã. O impacto concorrencial foi sopesado e entendeu-se que o mercado de BPO educacional é maduro o suficiente para apresentar inúmeros competidores que atendam a esse requisito sem ferir a isonomia.

18. A reunião inaugural da PoC (Questões 11 e 12 da impugnação) é tratada como pré-requisito eliminatório porque é nela que se valida a arquitetura de nuvem e a proteção de dados (LGPD), elementos que não podem ser negligenciados antes dos testes funcionais. O roteiro de testes será integralmente objetivo, com critérios de acerto definidos para cada funcionalidade mandatária.

19. Sobre a validação presencial e a gravação das sessões (Questões 13 a 15 da impugnação), a Comissão de Planejamento, seguindo a orientação do parecer jurídico de folhas 261-270, reafirma que a sessão física na sede da Câmara visa garantir que o suporte aos aplicativos móveis funcione nos equipamentos reais da instituição. Conforme recomendado pelo aludido parecer jurídico, todas as sessões serão gravadas e haverá ata circunstanciada aberta ao acompanhamento dos demais licitantes, garantindo a publicidade integral do ato. O percentual de 90% para itens desejáveis e 100% para mandatórios justifica-se pela busca da excelência tecnológica, mas inconsistências menores em itens não críticos podem ser saneadas em prazo razoável, desde que não afetem o núcleo funcional da solução.

20. Os requisitos de sustentabilidade (Questões 16 e 17 da impugnação) decorrem das diretrizes do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis e da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Exigir ISO 14001 e eficiência energética para o provedor de nuvem é uma obrigação do poder público para induzir práticas ESG no mercado de tecnologia, não sendo considerada sobre-especificação restritiva, mas sim conformidade ambiental obrigatória.

21. Quanto à diferenciação das modalidades de garantia (Questões 18 e 19 da impugnação), o edital segue o regramento da Portaria CMC nº 384/2025. O seguro-garantia, por sua natureza de apólice prévia, deve ser apresentado antes da assinatura, enquanto modalidades que exigem depósitos bancários, como a caução, possuem prazo de 10 dias úteis para regularização após a assinatura do contrato, para não onerar o fluxo de caixa do licitante antes da confirmação formal do ajuste.

22. A compatibilidade com o Plano de Contratações Anual - PCA (Questão 20 da impugnação) foi saneada. Embora o ETP inicial mencionasse a ausência no PCA 2025, a contratação foi formalmente incluída no PCA de 2026, vinculada ao DFD nº 52, integrando-se às metas fiscais e operacionais do Legislativo para o exercício em que se iniciará a execução.



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

493º Ano da Fundação do Povoado e
77º de Emancipação Político Administrativa

292
[Handwritten signature]

23. A Nota Técnica de Pesquisa de Preços (Questões 21 e 22 da impugnação) baseou-se em contratos similares vigentes e consultas diretas a fornecedores, utilizando a metodologia da mediana para eliminar distorções de valores extremos. A análise de preço considerou o cenário global para refletir o custo de uma solução integrada, mas a planilha de custos detalha os itens de implantação, suporte e hora/aula, permitindo que a fiscalização realize glosas proporcionais em caso de falha em parcelas específicas do serviço. O risco de jogo de planilha é reduzido pelo rigor do Termo de Referência na aceitação dos serviços por etapa entregue.

24. Os critérios para avaliar a aderência do conteúdo (Questões 23 e 24 da impugnação) envolvem a validação prévia de storyboards pela coordenação da Escola do Legislativo, seguindo o rito de design instrucional. O requisito de coordenador pedagógico com experiência em EAD é uma exigência de qualificação técnico-profissional indispensável para garantir a qualidade didática do ensino, devendo ser comprovado no momento da habilitação técnica.

25. A pesquisa de preços realizada pela Comissão de Planejamento demonstrou que o valor global estimado de R\$ 1.038.438,00 (um milhão trinta e oito mil quatrocentos e trinta e oito reais) é condizente com as práticas de mercado para soluções de SaaS Gerenciado de alto desempenho. A aplicação da técnica da mediana sobre as fontes consultadas garantiu uma base sólida para o certame. Os valores ali apurados refletem a heterogeneidade do mercado, variando de modelos extremamente econômicos a soluções de alto valor agregado. A escolha pela mediana protege a Administração de propostas excessivamente baixas que poderiam comprometer a exequibilidade do contrato a longo prazo, especialmente no item de produção de conteúdo, que representa a maior parcela financeira do projeto.

26. O Mapa de Riscos do planejamento é o documento que justifica, em última instância, o rigor das cláusulas de habilitação e execução. Ao identificar o descumprimento de SLAs como um risco de impacto alto, a Administração é compelida a exigir que a empresa contratada possua estrutura e maturidade operacional comprovada. A não apresentação da garantia contratual, identificada no Risco 5 do Mapa de Riscos, também foi mapeada, justificando a inclusão de penalidades explícitas no Termo de Referência e no Edital para evitar o abandono do certame pelo licitante vencedor.

27. A estratégia de sustentabilidade, Risco 4 do Mapa, não é um adorno procedimental, mas uma medida de redução de riscos de sanção por órgãos de controle, como o próprio TCE/SP, que tem exigido cada vez mais o alinhamento das licitações aos critérios ambientais. Exigir que o provedor de nuvem preze pela eficiência energética reduz o consumo indireto de recursos públicos e insere a Câmara Municipal de Cubatão nas melhores práticas de governança global.



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

493º Ano da Fundação do Povoado e
77º de Emancipação Político Administrativa

293
/M

28. Assim, diante do teor dos artefatos de planejamento e do enfrentamento de todos os pontos suscitados na impugnação administrativa, **esta Coordenação de Planejamento manifesta-se nos seguintes termos:**

- a) a exigência de comprovação de experiência mínima de três anos na prestação de serviços similares é mantida integralmente. Tal cláusula é proporcional à complexidade e essencialidade da plataforma EAD da Escola do Legislativo, sendo amparada legalmente e tecnicamente motivada no ETP e no TR como fator de maturidade operacional indispensável para evitar riscos de inexecução continuada;
- b) as recomendações do Parecer Jurídico de folhas 261-270 são acolhidas para a retificação da disciplina da Prova de Conceito - PoC. A Administração já suspendeu o certame para alterar a redação do Termo de Referência e do Edital, explicitando o formato da reunião inaugural, garantindo a publicidade via gravação integral de áudio e vídeo de todas as sessões e aprimorando a objetividade do roteiro de testes no Apêndice I;
- c) a estruturação do objeto em lote único é reafirmada como a estratégia mais eficiente e segura para a consecução dos objetivos institucionais. O planejamento demonstrou que o parcelamento é tecnicamente inviável devido à interdependência crítica entre a infraestrutura tecnológica (LMS e Cloud) e a entrega pedagógica (produção de conteúdo e tutoria), visando evitar conflitos de responsabilidade que prejudicariam os usuários finais;
- d) os questionamentos técnicos sobre sustentabilidade, garantias e formação de preços foram devidamente enfrentados e encontram respaldo documental nos autos, não se evidenciando qualquer vício de motivação ou direcionamento indevido. O valor global estimado está amparado em pesquisa de preços atualizada e compatível com o mercado de soluções integradas de EAD, conforme explicado na Nota Técnica de Pesquisa de Preços que instrui o feito.

29. Por fim, é de se anotar que às folhas 279-280 dos autos sobreveio nova manifestação da Procuradoria Legislativa, no sentido de recomendar a manutenção da suspensão do certame fundamentada no binômio segurança jurídica e cautela administrativa. A PGL alerta que determinações do TCE/SP ou do MP/SP após a retomada do certame obrigariam a Administração a novas republicações e reabertura de prazos, assevera que a impossibilidade de identificar o Relator



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

493º Ano da Fundação do Povoado e
77º de Emancipação Político Administrativa

294
/M

no TCE/SP e o teor das manifestações no MP/SP impede uma defesa prévia adequada; e que a suspensão é, paradoxalmente, uma medida de eficiência por evitar nulidades futuras.

30. Embora esta Coordenação de Planejamento acolha a prudência sugerida pela Procuradoria, é necessário registrar ressalvas técnicas que se seguem, para que a decisão do Presidente desta Casa considere o impacto direto no planejamento estratégico da Escola do Legislativo.

31. O Documento de Oficialização da Demanda - DOD é claro ao afirmar que a plataforma EAD é o veículo indispensável para a materialização da Resolução nº 2.894/2017. A suspensão por prazo indeterminado, aguardando a conclusão de expedientes externos que talvez tenham sido sequer autuados, impõe um risco de paralisia institucional. A Escola do Legislativo, no formato como solicitado por essa Administração, corre o risco de não cumprir suas metas de formação para o exercício de 2026, comprometendo o calendário pedagógico planejado.

32. Até o presente momento, não houve a concessão de medida cautelar por parte do TCE/SP determinando a paralisação do certame. No âmbito do Direito Administrativo, os atos da Administração gozam de presunção de legitimidade e veracidade. A suspensão preventiva e profilática baseada apenas na existência de representações não autuadas pode configurar uma abdicação excessiva da autonomia administrativa, onerando o interesse público em nome de uma segurança jurídica absoluta, que raramente se coaduna com a urgência das demandas administrativas.

33. Esta CPCC alertou no Mapa de Riscos que atrasos na assinatura do contrato impactam a implantação da solução. O valor global estimado está baseado em pesquisa de preços de dezembro de 2025. Caso a suspensão se prolongue excessivamente, há o risco de a pesquisa de preços tornar-se obsoleta, exigindo nova Nota Técnica de Pesquisa de Preços e eventual revisão orçamentária, retardando ainda mais a entrega do serviço à população.

34. Diante do exposto, este Coordenador de Planejamento manifesta-se pelo **acolhimento condicionado do parecer jurídico**, recomendendo à Administração:

- a) **manutenção temporária da suspensão**, apenas pelo prazo necessário para a efetiva retificação técnica do edital quanto aos itens da Prova de Conceito já aceitos na manifestação anterior (f. 261-270), garantindo que o certame retorne com as melhorias de transparência sugeridas pela Procuradoria Legislativa e efetivadas conforme indicado nos parágrafos 9 a 12 desta manifestação;



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

493º Ano da Fundação do Povoado e
77º de Emancipação Político Administrativa

295
DM

- b) que a Procuradoria Legislativa realize consultas semanais junto ao TCE/SP e MP/SP, fixando-se um **prazo limite de 15 (quinze) dias corridos para a suspensão administrativa por iniciativa própria**. Excedido esse prazo sem que haja medida cautelar externa, o **planejamento recomenda a retomada do certame com o edital retificado**, sob o argumento de que a Administração cumpriu seu dever de cautela e precisa atender à necessidade do serviço;
- c) que fique consignado que a eventual demora na entrega dos cursos de capacitação técnica aos munícipes e servidores em 2026 decorrerá diretamente da necessidade de enfrentar os questionamentos externos, servindo esta manifestação como salvaguarda para a área de planejamento quanto ao não cumprimento dos prazos estabelecidos no DOD original.

35. Com as considerações conclusivas constantes do parágrafo 28 e com as ressalvas e recomendações do parágrafo 34 deste opinativo, submeto o processo à consideração superior para decisão final sobre a manutenção ou termo final da suspensão, ao tempo em que se encaminham as páginas dos artefatos que foram alteradas, sem prejuízo de disponibilização dos arquivos digitais atualizados em pasta virtual compartilhada.

Cubatão/SP, data da assinatura digital.

Daniel José Feitosa Santos

Coordenador de Planejamento de Compras e Contratações - matrícula 2232

DANIEL	Assinado de forma
JOSE	digital por DANIEL
FEITOSA	JOSE FEITOSA
SANTOS	SANTOS
	Dados: 2026.05.05
	15:18:16 -03'00'