



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

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

F. 5.261

Processo de Compra nº 40/2025

MANIFESTAÇÃO

1. RELATÓRIO

Trata-se de pedido de impugnação ao pregão eletrônico nº 90.008/2026, interposto pela empresa JM Comércio, Serviços, Cursos e Treinamentos Ltda., em face de edital para contratação de solução de plataforma EAD.

A impugnação concentra-se em **dois pontos centrais**:

A **primeira** aponta a **desproporcionalidade da exigência de experiência mínima de 3 (três) anos**, alegando que se trata do "emprego do teto legal de forma cumulativa com outros filtros severos, sem motivação específica, individualizada e robusta de indispensabilidade". Sustenta que o vício reside na "utilização no patamar máximo permitido" e que a "superposição de requisito cronológico máximo, sem motivação reforçada, deixa de agregar segurança real e passa a produzir efeito concorrencial excludente"; e

Já a **segunda** questiona a **modelagem da Prova de Conceito (PoC)**, afirmando que "o vício não reside na adoção da PoC em si, mas na forma como foi estruturada". Argumenta que a PoC "deixa de ser mera verificação singela de aderência funcional e passa a concentrar preparação técnica, simulação operacional, exigências complementares e aferição eliminatória em bloco". Aponta "lacunas relevantes" na disciplina da etapa e defende que a PoC deveria ser "preferencialmente remota", pois o modelo presencial pode "gerar barreira geográfica indireta".



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

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

F. J. 262

Ao final, requer a exclusão ou flexibilização do requisito de experiência e a retificação da disciplina da PoC.

É a síntese do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da tempestividade do pedido

Nota-se que o pedido de impugnação é tempestivo, vez que apresentando, por meio eletrônico (e-mail), em 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame, marcada para **27/04/2026**, atendendo aos itens 11.1 e 11.3 do edital.

2.2. Da Exigência de Experiência Mínima de 3 Anos

No primeiro ponto a impugnante insurge-se contra a exigência de comprovação de experiência mínima de 3 anos, sustentando, em síntese, o "emprego do teto legal de forma cumulativa com outros filtros severos, sem motivação específica, individualizada e robusta de indispensabilidade".

Pois bem.

Embora a impugnação não cite os itens do edital, verifico que a exigência encontra-se no subitem 9.3.1.5.1.1.1 do Termo de Referência, nos seguintes termos:

9.3.1.5.1.1. Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a contrato(s) executado(s) com as seguintes características mínimas:



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

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

PLS. 263
9

9.3.1.5.1.1.1. *Contrato(s) que comprove(m) a experiência mínima de 3 (três) anos do fornecedor na prestação de serviços de gerenciamento de plataforma LMS e suporte pedagógico (serviço contínuo), em períodos sucessivos ou não, sendo aceito o somatório de atestados;*

Assim, verifica-se que as condições previstas no item 9.3.1.5.1.1.1, atendem ao disposto no art.67, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, admitindo-se, inclusive, a somatória de atestados para a comprovação da experiência mínima solicitada.

Ademais, verifica-se que a Administração apresentou a seguinte **justificativa** técnica para referida exigência:

9.3.1.5.4.3. *A experiência mínima de três anos, fundamentada no art. 67, § 5º, da Lei Federal nº 14.133/2021, justifica-se pela natureza contínua do serviço. Ela assegura que a empresa tenha maturidade operacional para manter o suporte técnico e pedagógico estável ao longo de ciclos contratuais completos, evitando empresas sem tradição no mercado de educação corporativa.*

No mais, sobre a somatória dos atestados, informa o edital que:

9.3.1.5.1.2. *Serão admitidos, para fins de comprovação de quantitativo mínimo de serviço, a apresentação e o somatório de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico operacional, a uma única contratação.*

Nesse cenário, quanto a esse ponto, entende-se que a presente impugnação, **não merece prosperar**, eis que a exigência de experiência mínima atende ao disposto no art.67, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, e foi justificada tecnicamente pela Administração, nos termos do edital e seus anexos.



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

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

F15. 264

2.2. Da Prova de Conceito (PoC)

O próximo questionamento refere-se à prova de conceito.

Nesse ponto sustenta a impugnante, em síntese, a “modelagem excessiva da prova de conceito”, necessitando de “critérios objetivos e adoção preferencial de PoC remota ou, subsidiariamente, híbrida.”

Segundo a impugnante, “PoC foi modelada com densidade superior à de simples checagem objetiva. Ao incorporar exigências cumulativas, percentuais rígidos de aprovação, testes mandatórios e dinâmica própria de condução, o edital exige fechamento metodológico ainda mais rigoroso.”

Ao tratar do Apêndice I, sustenta que “subsistem lacunas relevantes: forma de registro das evidências, tratamento de falhas pontuais, motivação do parecer final, publicidade integral da etapa e vedação de reprovação por fundamentos não previstos no roteiro.”

No mais, informa que “a **PoC preferencialmente remota** não apenas é viável, como se mostra o formato mais aderente à essência do objeto”, mas que a “sessão presencial, se mantida, deve ostentar caráter verdadeiramente **subsidiário, justificado e residual**, jamais posição central ou presumidamente superior. Em objeto plenamente demonstrável distância, a presencialidade sem motivação técnica específica tende a operar como ônus adicional e potencial barreira indireta.”

Ao final, requer “a reafirmação do rito **preferencialmente remoto**, a adoção subsidiária do modelo híbrido apenas quando tecnicamente indispensável, a gravação integral da etapa, a lavratura de ata circunstanciada, a fixação de critérios objetivos de aceite e a motivação técnica densa do parecer



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

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

Ms. 265
C

conclusivo” e que “se explicita, com máxima clareza, a possibilidade de acompanhamento pelos demais licitantes, a forma de divulgação do período de realização, a metodologia de registro de cada teste, o resultado individualizado de cada etapa e os marcos objetivos de aprovação e reprovação.”

Pois bem.

A exigência de PoC encontra amparo no art. 17, § 3º, e no art. 41, II², da Lei nº 14.133/2021, e foi devidamente prevista no edital, atendendo aos princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

A impugnante sustenta que a modelagem da prova de conceito é “excessiva”, necessitando de “critérios objetivos” e “adoção preferencial de PoC remota” ou “híbrida” e “auditável”.

Da análise do edital observa-se a prova de conceito foi devidamente prevista no item 4.5 do Termo de Referência (Anexo do Edital), e justificada no item 4.5.5 e seguintes desse instrumento.

Ademais, a metodologia e o cronograma foram previstos no Apêndice – I – Roteiro e Critérios de Avaliação da Prova de Conceito, constante no Termo de Referência (item 13.1).

¹ Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: [...]

§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do **caput** deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

² Art.41 [...]

II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

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

F. 266
Q

Assim, vê-se que as regras da prova de conceito foram devidamente disciplinadas no edital e no termo de referência.

Além disso, o edital prevê regras de transparência na condução da prova de conceito, informando que a sessão será pública e facultada a presença de todos os interessados, inclusive aos demais licitantes (item 6.10³); as avaliações técnicas “serão divulgadas por meio de mensagem no sistema e anexados aos autos do processo para ampla consulta” (item 6.11⁴).

Nesse caso, observa-se que a prova de conceito é pública e acessível a todos os licitantes, sendo perfeitamente **auditável**, ao contrário do que sustenta a impugnante.

Todavia, faço os seguintes apontamentos ao edital com base na impugnação apresentada.

Informa o item 4.5.1 do TR que:

*“A licitante classificada provisoriamente em primeiro lugar será convocada, por meio de comunicação formal expedida pelo Pregoeiro, a participar de **reunião inaugural** de passagem de informações com a equipe técnica da Câmara Municipal e a coordenação da Escola do Legislativo.” (destaquei)*

Esse item e os subitens 4.5.1.1 a 4.5.1.3, não deixam claro se a reunião inaugural será realizada de forma **presencial** ou **remota**, o que pode ter sido

³ 6.10. Por meio de mensagem no sistema eletrônico de compras, o Pregoeiro divulgará o local, a data e o horário de realização do procedimento de avaliação da PoC, cuja sessão será pública e sua presença facultada a todos os interessados, inclusive aos demais licitantes, visando assegurar a transparência e a isonomia do certame.

⁴ 6.11. Os resultados detalhados das avaliações técnicas, baseados no parecer conclusivo da Comissão Técnica de Avaliação, serão divulgados por meio de mensagem no sistema e anexados aos autos do processo para ampla consulta.



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

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

Fus. 267
Q

motivo de dúvida pela empresa impugnante.

Além disso, o item 4.5.1.3, prevê que a participação na reunião é **“obrigatória e constitui pré-requisito para o início dos testes práticos”**, o que demonstra a necessidade de se deixar claro no edital se a reunião será “presencial” ou “remota”.

Ainda, sendo **presencial**, deve o edital estabelecer que a reunião será gravada em áudio e vídeo, e a gravação juntada aos autos do processo licitatório para atendimento ao disposto no §5º do art.17 da Lei nº14.133/21.

Assim, para fins de atendimento ao princípios do **juízo objetivo**, da **razoabilidade** e da **segurança jurídica**, entendo que a Administração deve alterar o edital para informar se a reunião inaugural será “remota” ou “presencial”. Na hipótese de ser presencial, deve o edital estabelecer que a reunião será gravada em áudio e vídeo, e a gravação juntada aos autos do processo licitatório para atendimento ao disposto no §5º do art.17 da Lei nº14.133/21.

Outro ponto que pode suscitar dúvidas refere-se ao item 4.5.2.1, o qual dispõe que a prova de conceito será realizada “preferencialmente” de forma remota em ambiente de homologação, com sessão presencial na sede da Câmara Municipal de Cubatão para a validação final da interface administrativa e dos aplicativos móveis.

A utilização da expressão “preferencialmente” introduz margem de subjetividade na interpretação do dispositivo, especialmente quando confrontada com a parte final do item, que prevê a realização de sessão presencial para validação final.



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

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

MS 268
0

Detaca-se, ainda, que essa redação também consta no item 2.2 do Apêndice I⁵.

Diante dessa aparente inconsistência, entende-se recomendável que a Administração defina de forma clara e objetiva, no instrumento convocatório, se a prova de conceito será realizada de modo **remoto, presencial ou híbrido**, apresentando, ainda, a devida **justificativa** para a opção adotada.

Além disso, nota-se que o edital **não prevê** que a **sessão presencial**, prevista no 4.5.2.1, será gravada em áudio e vídeo, e a gravação juntada aos autos do processo licitatório na forma do §5º do art.17 da Lei nº14.133/21, o que deve ser acrescentado pela Administração.

Concluindo, para fins de atendimento aos princípios do **juízo objetivo**, da **razoabilidade** e da **segurança jurídica**, entendo que a Administração deve providenciar a alteração do item 4.5.2.1 do Termo de Referência e do item 2.2 do Apêndice I, conforme fundamentado acima, tornando a sua redação simples e objetiva ou que justifique a redação desses itens no edital, além de prever o disposto no §5º do art.17 da Lei nº14.133/21, para as sessões presenciais.

Por esses motivos entendo que a **impugnação** apresentada **merece prosperar**, ainda que parcialmente, quanto a esse ponto, para que a Administração **suspenda** o certame para a correção do edital e apresentação das devidas justificativas.

Por fim, **recomendo** que a Administração:

⁵ 2.2.A demonstração será realizada preferencialmente de forma remota, em ambiente de homologação fornecido pela licitante, com acesso simultâneo para a Comissão Técnica de Avaliação.



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

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

M.S. 269
⊙

- 1- Apresente os esclarecimentos técnicos solicitados pela impugnante, constantes no Anexo Técnico II da presente impugnação;
- 2- Consulte o andamento dos autos dos processos **TCE-SP Protocolo #0V00000046654** e do **MPE-SP Manifestação 0248.0000210/2026**, conforme informado pelo impugnante, para obter informações sobre eventual decisão desses órgãos e que possa influenciar no andamento da presente licitação.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se nos seguintes termos:

a) **Rejeitar a impugnação** quanto à exigência de comprovação de experiência mínima de 3 (três) anos, prevista no item 9.3.1.5.1.1.1 do Termo de Referência, porquanto compatível com o art. 67, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, admitida a somatória de atestados e devidamente justificada pela Administração, não se evidenciando restrição indevida ao caráter competitivo do certame;

b) **Acolher parcialmente a impugnação** no que se refere à modelagem da Prova de Conceito (PoC), dada a necessidade de aperfeiçoamento da redação e maior objetividade dos critérios previstos no edital, a fim de resguardar os princípios do julgamento objetivo, da transparência, da razoabilidade e da segurança jurídica, devendo a Administração:

- alterar o edital para esclarecer, de forma expressa, se a reunião inaugural prevista no item 4.5.1 do Termo de Referência será realizada de forma remota ou presencial;
- prever, na hipótese de realização presencial, a obrigatoriedade de gravação em áudio e vídeo da sessão, com sua juntada aos autos, em



Câmara Municipal de Cubatão

Estado de São Paulo

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

F 5 270
A

observância ao § 5º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021;

- **revisar** a redação do item 4.5.2.1 do Termo de Referência e do item 2.2 do Apêndice I, considerando o uso da expressão “preferencialmente”, definindo de forma clara o formato de realização da PoC (remoto, presencial ou híbrido), com a respectiva justificativa técnica, além de prever o disposto no §5º do art.17 da Lei nº14.133/21, para as sessões presenciais, conforme fundamentado na presente manifestação;

c) **Determinar a suspensão do certame**, como medida necessária à correção das inconsistências identificadas no instrumento convocatório, com posterior republicação do edital e reabertura dos prazos, em observância aos princípios da publicidade, isonomia e segurança jurídica, dando-se ciência ao interessado;

d) **Recomenda-se**, por fim, que a Administração:

- 1- Apresente os esclarecimentos técnicos solicitados pela impugnante, constantes no Anexo Técnico II da presente impugnação;
- 2- Consulte o andamento dos autos dos processos **TCE-SP Protocolo #0V00000046654** e do **MPE-SP Manifestação 0248.0000210/2026**, conforme informado pelo impugnante, para obter informações sobre eventual decisão desses órgãos e que possa influenciar no andamento da presente licitação.

É a manifestação que submeto à apreciação de Vossa Senhoria.

Cubatão, 22 de abril de 2026.

Otávio Augusto Mania
Subprocurador Geral Legislativo