



IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

Pregão Eletrônico nº 90.008/2026

Processo de Compra nº 40/2025

ID PNCP nº 51642635000123-1-000013/2026

ILUSTRÍSSIMA SENHORA AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CUBATÃO/SP

I – DA IMPUGNANTE

1. **JM COMÉRCIO, SERVIÇOS, CURSOS E TREINAMENTOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº **60.577.712/0001-08**, com sede na Avenida 13 de Junho, nº 716, Distrito de Culturama, Fátima do Sul/MS, neste ato representada por sua administradora **JOELMA RODRIGUES DA SILVA** e por seu bastante procurador **LEANDRO BUENO PALMA**, advogado inscrito na OAB/PR nº **59.822**, vem, respeitosamente, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA** em face do **Pregão Eletrônico nº 90.008/2026**, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

II – DA TEMPESTIVIDADE

2. A presente impugnação é tempestiva. O edital foi divulgado no PNCP em 12/03/2026, e a sessão pública está designada para 27/04/2026, às 09h00, razão pela qual a insurgência é apresentada dentro do prazo legal e editalício.

3. Não se trata de medida protelatória, mas de provocação preventiva voltada ao saneamento de vícios com impacto na competitividade, na motivação e no julgamento objetivo. Outrossim, a matéria já foi levada, em caráter preventivo, ao conhecimento do **TCE-SP Protocolo #OVD0000046654** e do **MPE-SP Manifestação 0248.0000210/2026**, dada sua relevância jurídica e concorrencial.

III – DA SÍNTESE TÉCNICA DO CERTAME

4. O certame visa à contratação de solução contínua de **Plataforma EAD (LMS) em nuvem**, abrangendo implantação, suporte técnico-operacional e pedagógico, produção de conteúdo e aplicativos móveis, com valor estimado de R\$ 1.038.438,00.

5. O Termo de Referência revela três frentes materiais: **plataforma, suporte/hospedagem e produção de conteúdo**, enquadradas como serviços comuns de TIC, com vigência inicial de 12 meses.

6. A impugnação concentra-se em dois eixos: **EXIGÊNCIA DE EXPERIÊNCIA MÍNIMA DE 3 ANOS** e **modelagem da PoC**, remetendo-se a questão de parcelamento e aglomeração ao bloco de esclarecimentos técnicos.

IV – DA PRIMEIRA TESE CENTRAL: DESPROPORCIONALIDADE DA EXIGÊNCIA DE EXPERIÊNCIA MÍNIMA DE 3 (TRÊS) ANOS

7. O instrumento convocatório exige, para fins de qualificação técnico-operacional, comprovação de experiência mínima de **3 (três) anos** em serviços de gerenciamento de plataforma LMS e suporte pedagógico contínuo, admitindo somatório de atestados. No mesmo núcleo habilitatório, contudo, também impõe gestão de plataforma EAD para **45 usuários** e produção mínima de **100 horas/aula**.



8. Ademais, o próprio objeto licitado envolve solução contínua de LMS em nuvem, com implantação, customização, suporte técnico-operacional e pedagógico, produção de **200 horas/aula** e fornecimento de aplicativos móveis. Vale dizer: a Administração já estruturou, por si mesma, múltiplos vetores materiais de aferição concreta da aptidão operacional do futuro contratado.

9. Com a devida vênia, não se pretende sustentar, em tese abstrata, a impossibilidade de exigência temporal em serviços contínuos. A Lei nº 14.133/2021 admite tal faculdade no art. 67, § 5º. O que se questiona, no caso concreto, é o emprego do teto legal de forma cumulativa com outros filtros severos, sem motivação específica, individualizada e robusta de indispensabilidade.

10. O vício, portanto, não reside na mera existência formal da cláusula, mas na sua utilização no patamar máximo permitido, sem que o processo preparatório demonstre, de modo tecnicamente convincente, por que o lapso de **3 anos**, precisamente ele, seria imprescindível à execução satisfatória do ajuste e por que filtros menos gravosos seriam insuficientes para mitigar os riscos contratuais.

11. É cediço que a Lei nº 14.133/2021 submete a licitação aos princípios da **isonomia, competitividade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação e julgamento objetivo**, impondo, ainda, na fase preparatória, a motivação circunstanciada das condições editalícias. Não basta, pois, invocar genericamente a expressão “**maturidade operacional**” sem demonstrar, em concreto, a necessidade do teto temporal.

12. Noutro giro, se a Administração opta por lançar mão do limite máximo previsto no art. 67, § 5º, recai sobre ela o ônus de demonstrar, de modo objetivo, por que esse marco temporal extremo seria imprescindível neste certame e por que os demais mecanismos de validação previstos no próprio edital não seriam suficientes para neutralizar os riscos inerentes à execução.

13. Ocorre que o certame já contém bloco qualificador robusto. Há exigência de quantitativos mínimos, de produção mínima de conteúdo, de validação funcional da solução e de níveis de serviço. Em termos de governança contratual, isso significa que a Administração já dispõe de instrumentos concretos e auditáveis para mensurar **escala operacional, aderência técnica, desempenho funcional e capacidade atual** do licitante.

14. Essa exata arquitetura já foi adotada pela própria modelagem editalícia. A exigência de **45 usuários** corresponde a parcela expressiva da demanda; a exigência de **100 horas/aula** representa fração substancial do quantitativo total; e a PoC foi instituída para aferição prática da aderência funcional, da estabilidade e do atendimento aos requisitos mandatórios da solução.

15. Assim sendo, a superposição de requisito cronológico máximo, sem motivação reforçada, deixa de agregar segurança real e passa a produzir efeito concorrencial excludente. À evidência, não se pode converter antiguidade empresarial em sucedâneo automático de capacidade atual, especialmente quando o próprio edital já contém critérios materiais mais aderentes ao objeto e mais confiáveis para a verificação do risco.

16. Some-se a isso que o Termo de Referência qualifica os serviços como comuns de TIC e serviços pedagógicos acessórios, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por especificações usuais de mercado. Isso enfraquece, por si só, a tese de que apenas um histórico temporal máximo seria capaz de assegurar execução estável, segura e compatível com a necessidade pública.



17. Destarte, se o próprio planejamento afirma que os padrões de desempenho são objetivamente definíveis e, ao mesmo tempo, institui mecanismo concreto de validação prática da solução, não há que se falar, prima facie, em necessidade presumida do prazo máximo de 3 anos, salvo demonstração técnica específica. Com o devido respeito, essa demonstração não se extrai, com densidade bastante, dos documentos do certame.

18. Em termos concorrenciais, o efeito é inequívoco. A cláusula temporal, somada aos demais requisitos já existentes, desloca a aferição da capacidade atual demonstrável para a **antiguidade empresarial**, reduzindo o universo potencial de competidores e favorecendo operadores já consolidados, ainda que outros agentes revelem aptidão técnica materialmente suficiente.

19. Não obstante, a orientação técnica do TCU prestigia a proporcionalidade na habilitação e adverte contra a inclusão de critérios de qualificação com características, prazo ou qualidade desproporcionalmente superiores ao necessário, justamente porque tais exigências podem limitar indevidamente a competição, elevar preços, frustrar a disputa ou comprometer a economicidade da contratação.

20. De mais a mais, o próprio material técnico do Tribunal indica que, em serviços continuados, a exigência de experiência mínima de três anos reclama adequada fundamentação, lastreada em estudos prévios e na experiência pretérita do órgão, demonstrando a indispensabilidade do lapso em face da essencialidade, do risco, da complexidade ou da peculiaridade do objeto. Não se cuida, pois, de autorização automática e imotivada.

21. É justamente nesse ponto que a cláusula impugnada se fragiliza. O edital adota o máximo temporal legal ao mesmo tempo em que já exige escala mínima, produção mínima, prova prática eliminatória, requisitos mandatórios e níveis de serviço rigorosos, sem explicitar, de maneira individualizada, por que esse filtro adicional seria necessário, e não apenas conveniente sob a ótica gerencial da Administração.

22. O argumento de "**MATURIDADE OPERACIONAL**", data vênua, não se confunde com demonstração concreta de indispensabilidade. **Tempo de mercado** não equivale, por si só, a melhor performance atual. A maturidade pode ser aferida, com muito mais aderência ao objeto, por execução similar, quantitativos compatíveis, estrutura tecnológica, equipe disponível, histórico de desempenho e validação funcional efetiva da solução apresentada.

23. Restou demonstrado, pois, que a exigência questionada incorre em três distorções centrais: I) utiliza o teto temporal previsto em lei sem motivação proporcional ao desenho específico da contratação; II) cumula filtro cronológico com outros filtros técnicos já suficientes; e III) comprime a competição sem prova concreta de risco intolerável na sua ausência.

24. À luz dos arts. 5º, 18 e 67 da Lei nº 14.133/2021, a cláusula mostra-se desproporcional e materialmente vulnerável. Não se combate aqui a faculdade legal em tese; combate-se o seu **mau uso concreto**, sem motivação suficiente e em detrimento da competitividade efetiva do certame, o que vulnera a própria racionalidade da fase preparatória.

IV.1 – DA CORRETA INTERPRETAÇÃO DO SOMATÓRIO DE ATESTADOS

25. O edital admite o **somatório de atestados**, inclusive em períodos sucessivos ou não. Todavia, essa autorização não pode ser interpretada como permissão para **multiplicar artificialmente o tempo cronológico de experiência** quando os contratos são executados em intervalos sobrepostos.



26. O somatório admitido pelo edital serve para agregar **escopo técnico, quantitativos, volume operacional e capacidade simultânea de execução**. Não serve, contudo, para converter um único período histórico em múltiplos anos fictícios de experiência cronológica.

27. Em linguagem objetiva: contratos paralelos podem demonstrar que a empresa executou mais de uma frente ao mesmo tempo, o que reforça sua robustez operacional. Mas a coexistência de contratos no mesmo intervalo não cria, juridicamente, anos autônomos de experiência.

IV.2 – DA ANALOGIA PRÁTICA: TRÊS CONTRATOS NO MESMO ANO NÃO PRODUZEM TRÊS ANOS DE TEMPO

28. Imagine-se um profissional que trabalhe, durante o mesmo ano, em três empresas distintas, uma pela manhã, outra à tarde e outra à noite. Ao final de doze meses, ele terá, sem dúvida, **três experiências simultâneas**, mas continuará tendo vivido apenas **um ano cronológico de trabalho**.

29. O mesmo raciocínio se aplica à pessoa jurídica. Se a empresa executa três contratos dentro do mesmo intervalo temporal, ela demonstra maior intensidade operacional, maior carga de execução e maior capacidade de simultaneidade. Porém, o calendário continua sendo um só. O tempo efetivamente transcorrido não se multiplica.

30. A concomitância de contratos pode reforçar a demonstração de **capacidade técnico-operacional e de escala de execução**, mas não tem o condão de multiplicar o **tempo cronológico efetivamente vivido** pela empresa, de modo que períodos sobrepostos não se convertem, validamente, em anos autônomos de experiência.

IV.3 – DA ANALOGIA DO RELÓGIO E DA LINHA DO TEMPO

31. Outra forma simples de compreender o tema é pela lógica do relógio. Se uma empresa iniciou suas atividades contratuais em **maio de 2025** e as executou até **maio de 2026**, o tempo cronológico efetivamente transcorrido foi de aproximadamente **um ano**, ainda que dentro desse mesmo período ela tenha desempenhado um, dois ou três contratos.

32. O relógio corre uma única vez. Não importa quantos contratos estejam ativos dentro do mesmo recorte temporal: o tempo vivido continua sendo um só. Aumentam-se os quantitativos, amplia-se a complexidade e intensifica-se a operação, mas não se criam, com isso, anos cronológicos independentes.

33. É por isso que comissões experientes não realizam mera soma aritmética cega de meses constantes em atestados sobrepostos. A leitura técnica correta é feita por **linha do tempo única**, eliminando duplicidade temporal e preservando apenas o período efetivamente transcorrido.

IV.4 – DA DISTINÇÃO ENTRE TEMPO, QUANTIDADE E COMPLEXIDADE

34. Há, nesse tema, três categorias distintas que não podem ser confundidas: **tempo, quantidade e complexidade**. Tempo se mede por calendário. Quantidade se mede por usuários, horas, contratos e volumes executados. Complexidade se mede pela simultaneidade, diversidade e dificuldade operacional dos serviços prestados.

35. O edital pode, legitimamente, admitir o somatório para comprovação de **quantitativos mínimos**, para aferição de **escala operacional** ou para demonstração de que a empresa suportou múltiplos contratos



concomitantes. O que ele não pode admitir, por interpretação técnica correta, é a duplicação de tempo sobreposto para “fabricar” experiência cronológica inexistente.

36. Em termos práticos, três atestados paralelos no intervalo **2025–2026** podem comprovar excelente capacidade simultânea, ótimo volume de usuários e boa densidade de produção de conteúdo. O que não podem comprovar, validamente, é que a empresa tenha vivido **três anos cronológicos** de experiência se, na linha do tempo real, decorreu menos de um ano.

IV.5 – DA CONSEQUÊNCIA PRÁTICA NA LEITURA DA COMISSÃO DE HABILITAÇÃO

37. Em padrão antigo e consagrado de comissão de habilitação, o exame será feito pela linha do tempo real. Os contratos serão alinhados por datas de início e fim, as sobreposições serão identificadas e, ao final, será apurado o tempo efetivamente transcorrido, e não a soma mecânica dos meses escritos em cada atestado.

38. Assim, se três atestados estiverem todos concentrados dentro do mesmo recorte temporal, a banca poderá reconhecer **capacidade paralela, escala e robustez técnica**, mas não reconhecerá, validamente, que isso se converta em três anos autônomos de experiência. O tempo continua sendo um só.

39. Esse ponto é essencial porque evidencia, ao mesmo tempo, dois fatos: de um lado, a cláusula de 3 anos tende a excluir operadores tecnicamente capazes que já comprovam quantitativos e complexidade; de outro, o próprio desenho do edital já contém filtros materiais suficientes para aferir a aptidão atual, tornando o teto temporal ainda menos necessário.

IV.6 – DA CONCLUSÃO TÉCNICA DO SUBTÓPICO

40. A conclusão é objetiva: o somatório de atestados é instrumento legítimo para reforçar prova de **quantidade, complexidade operacional e capacidade simultânea**, mas não autoriza multiplicação artificial do tempo cronológico de experiência quando os períodos são concomitantes ou substancialmente sobrepostos.

41. Exatamente por isso, o debate central desta impugnação não pode ser reduzido à mera literalidade da cláusula. A controvérsia verdadeira está em saber se a Administração, já munida de filtros materiais robustos, poderia exigir, além disso, o teto cronológico de três anos sem motivação individualizada bastante. A resposta, pelos fundamentos acima, é negativa.

IV.7 – DO PEDIDO VINCULADO A ESTE EIXO

42. Diante de todo o exposto, requer-se a **exclusão** da exigência de experiência mínima de **3 (três) anos**, por sua utilização desproporcional no caso concreto. Subsidiariamente, requer-se sua **redução ou flexibilização**, preservando-se a aferição da aptidão técnico-operacional pelos demais filtros materiais já constantes do edital.

IV.8 – DA SUFICIÊNCIA DOS FILTROS TÉCNICOS JÁ PREVISTOS NO EDITAL E DA DESNECESSIDADE DE BARREIRA CRONOLÓGICA ADICIONAL

43. O edital já se protege de modo incisivo por meio de filtros técnicos concretos e auditáveis: quantitativo mínimo de **45 usuários simultâneos/ativos**, produção mínima de **100 horas/aula**, exigência de **PoC**



eliminatória, requisitos funcionais mandatórios e níveis de serviço para suporte técnico e disponibilidade. Não se está, pois, diante de cenário carente de salvaguardas técnicas.

44. Nesse contexto, a manutenção cumulativa da exigência de **3 anos** deixa de cumprir função essencial de qualificação e passa a atuar como **barreira cronológica adicional**, cuja utilidade prática não foi demonstrada com o rigor exigido pela fase preparatória. Se a aptidão já será aferida por execução similar e validação prática da solução, o requisito temporal torna-se redundante ou excessivo.

45. Por conseguinte, a solução juridicamente mais equilibrada consiste na **supressão** da cláusula temporal ou, subsidiariamente, em sua **redução ou flexibilização**, preservando-se a aferição da capacidade técnico-operacional por critérios materiais, objetivos e efetivamente aderentes ao risco do objeto, sem sacrifício indevido da competitividade e sem desproteção da Administração.

V – DA SEGUNDA TESE CENTRAL: DA MODELAGEM EXCESSIVA DA PROVA DE CONCEITO – NECESSIDADE DE CRITÉRIOS OBJETIVOS E ADOÇÃO PREFERENCIAL DE POC REMOTA OU, SUBSIDIARIAMENTE, HÍBRIDA

46. O edital submete o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar à **Prova de Conceito (PoC)**, de caráter eliminatório, para aferição da aderência funcional da solução às exigências do Termo de Referência. O vício não reside na adoção da PoC em si, mas na forma como foi estruturada, pois, em contratações de soluções digitais, sua legitimidade exige disciplina estrita, objetiva, pública, isonômica, motivada e plenamente auditável.

47. A jurisprudência técnica consolidada aponta que a PoC deve recair apenas sobre o licitante provisoriamente melhor classificado, com **roteiro detalhado, critérios objetivos, prazo adequado, publicidade suficiente** e possibilidade de acompanhamento pelos demais licitantes. Fora disso, amplia-se o risco de subjetivismo.

48. O Apêndice I prevê que a demonstração integral ocorrerá em até **10 dias úteis** após a convocação formal, preferencialmente de forma remota, em ambiente de homologação fornecido pela licitante, com acesso simultâneo da Comissão Técnica e simulação de múltiplos perfis de uso.

49. Esse avanço metodológico, todavia, não resolve integralmente a disciplina da etapa. O Termo de Referência agrega exigências preparatórias, validações complementares e dinâmicas acessórias que ampliam o ônus procedimental da licitante e tensionam o espaço do julgamento objetivo.

50. A PoC deixa, assim, de ser mera verificação singela de aderência funcional e passa a concentrar preparação técnica, simulação operacional, exigências complementares e aferição eliminatória em bloco. Isso reclama disciplina mais fechada, precisa e verificável, sob pena de excesso procedimental.

51. O ponto central, data venia, é que a 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.

52. Ainda que o Apêndice I represente avanço ao prever ambiente remoto e simulação orientada, 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.



53. A jurisprudência do **TCU** é firme ao exigir critérios objetivos, previamente conhecidos e detalhadamente especificados para avaliação de amostras, protótipos e provas funcionais. Também exige motivação adequada das decisões e mecanismos que viabilizem o acompanhamento pelos demais licitantes.

54. Na mesma linha, o entendimento do **TCE-RJ** converge no sentido de que a PoC somente se legitima quando restrita ao licitante provisoriamente vencedor, conduzida sob cronograma claro, metodologia definida, critérios objetivos de aceite, publicidade do procedimento e rastreabilidade das evidências.

55. O repertório técnico colacionado aos autos reforça que a previsão de PoC sem descrição clara dos aspectos técnicos a serem verificados vulnera os princípios da **impessoalidade**, da **igualdade**, da **transparência** e do **julgamento objetivo**, sobretudo em objeto essencialmente tecnológico.

56. Em licitação de solução digital, não há espaço legítimo para zona cinzenta decisória. A Administração não pode se valer de modelo avaliativo que permita reconstrução interpretativa posterior do que seria, ou não, considerado suficiente, apto ou aderente ao objeto contratado.

57. De mais a mais, a prova de conceito deve guardar coerência metodológica com a natureza do objeto. Sendo a solução licitada essencialmente **digital**, operada em **nuvem**, com acesso remoto, aplicativos móveis e lógica de uso web, a forma de aferição deve acompanhar essa realidade técnica.

58. A prova prática, nesse contexto, precisa ser tão tecnológica e verificável quanto o próprio serviço avaliado. Do contrário, estabelece-se desalinhamento metodológico entre o objeto contratado e o modo como ele é examinado, comprometendo a racionalidade da etapa e a própria segurança jurídica do certame.

59. Nesse cenário, a **PoC preferencialmente remota** não apenas é viável, como se mostra o formato mais aderente à essência do objeto. Ela permite compartilhamento de tela, gravação integral, ambiente controlado, registro fiel das evidências, maior padronização procedimental e menor custo logístico.

60. A sessão presencial, se mantida, deve ostentar caráter verdadeiramente **subsidiário, justificado e residual**, jamais posição central ou presumidamente superior. Em objeto plenamente demonstrável à distância, a presencialidade sem motivação técnica específica tende a operar como ônus adicional e potencial barreira indireta.

61. O material técnico anexado demonstra, ainda, que impor custos e deslocamentos desnecessários em objeto integralmente demonstrável por meio remoto pode gerar **barreira geográfica indireta**, sobretudo em certame nacional, favorecendo operadores localmente próximos e onerando licitantes sediados em outras unidades da federação.

62. Isso toca diretamente a **isonomia material da disputa**. Embora não haja vedação absoluta à etapa presencial, sua adoção sem fundamentação técnica concreta pode desbalancear o ambiente concorrencial, transferindo aos licitantes custo não indispensável à verificação objetiva da aderência da solução.

63. Não se requer, pois, a supressão pura e simples da PoC. Ao revés, reconhece-se sua juridicidade, desde que contida dentro de limites objetivos, transparentes e tecnicamente justificáveis. O que se requer é sua **depuração procedimental**, e não sua eliminação automática.



64. Assim, requer-se 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 conclusivo.

65. Requer-se, ainda, 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.

66. Tais balizas não são acessórias. Constituem o núcleo duro de validade da PoC, porque delimitam a fronteira entre verificação técnica legítima e discricionariedade indevida. Sem tais amarras, a etapa prática deixa de ser instrumento de controle objetivo e passa a atuar como filtro concorrencial ampliado.

67. À evidência, a manutenção da PoC em regime parcialmente aberto, somada à carga técnica e documental que a circunda, amplia a margem de discricionariedade material da Comissão e tensiona diretamente os princípios do **juízo objetivo**, da **isonomia**, da **transparência** e da **competitividade**.

68. Trata-se de vício sanável, sem dúvida, mas que reclama correção **prévia** do instrumento convocatório, e não mera racionalização interpretativa posterior. A segurança do procedimento exige que as regras da PoC estejam fechadas antes da disputa, e não reconstruídas ao longo da sua execução.

VI – DOS PEDIDOS

69. Diante do exposto, requer-se o conhecimento da presente impugnação, por ser tempestiva e formalmente cabível, com o consequente enfrentamento motivado, integral e substancial de todos os pontos suscitados, especialmente quanto aos dois eixos centrais ora deduzidos.

70. No tocante ao primeiro eixo, requer-se a exclusão da exigência de comprovação de experiência mínima de **3 (três) anos** na prestação de serviços de gerenciamento de plataforma LMS e suporte pedagógico contínuo, por sua utilização desproporcional no caso concreto e sem motivação específica bastante.

71. Subsidiariamente, requer-se a revisão da cláusula, com redução ou flexibilização do requisito temporal, preservando-se a aferição da capacidade técnico-operacional por critérios materiais já previstos no certame, especialmente execução de serviços similares, quantitativos mínimos, produção de conteúdo e validação prática.

72. Ainda subsidiariamente, caso a Administração pretenda manter o prazo máximo de **3 anos**, requer-se a apresentação de motivação técnica específica, concreta e individualizada, demonstrando por que os demais filtros já constantes do edital não seriam suficientes à mitigação do risco contratual.

73. No tocante ao segundo eixo, requer-se a retificação da disciplina da **Prova de Conceito**, para que fique expressamente consignado: **I)** seu caráter restrito ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar; **II)** roteiro detalhado; **III)** critérios objetivos; **IV)** forma de publicidade e motivação.

74. Requer-se, ainda, que a PoC seja expressamente estruturada em formato **preferencialmente remoto** e, subsidiariamente, **híbrido**, com compartilhamento de tela, acesso controlado ao ambiente de homologação, gravação integral, ata circunstanciada e vedação de reprovação por fundamentos estranhos ao roteiro.





75. Requer-se, outrossim, a fixação de prazo adequado para a realização da PoC e de suas etapas correlatas, com disciplina clara da forma de convocação, da antecedência mínima, da participação dos interessados e da publicidade dos resultados, em consonância com a jurisprudência dos órgãos de controle.

76. Sendo acolhida a impugnação com alteração material da habilitação técnica ou da disciplina da PoC, requer-se a **republicação do edital com reabertura do prazo**, para preservação da **isonomia**, da **transparência** e da **competitividade efetiva** do certame. **Ex positis**, espera-se o enfrentamento integral dos pontos deduzidos.

VII – OBSERVAÇÃO FINAL DE ESTRATÉGIA PROCESSUAL

77. Registra-se, por fim, que as questões atinentes à **aglomeração indevida do objeto**, à **ausência de parcelamento** e à **compressão concorrencial do eixo tecnológico** não são abandonadas. Por estratégia de hierarquização, serão também formalizadas no bloco de esclarecimentos técnicos, preservando-se sua utilidade futura para recurso, representação ou judicialização.

Termos em que,
Pede deferimento.

Fátima do Sul/MS, 14 de abril de 2026.

LEANDRO BUENO PALMA
OAB/PR nº 59.822



ANEXO TÉCNICO II — PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO TÉCNICO

1. Qual estudo comparativo concreto demonstrou que o **item único** é mais vantajoso do que a segregação entre **LMS/infraestrutura tecnológica** e **produção de conteúdo/apoio pedagógico**, considerando que o próprio ETP reconhece frentes distintas de mercado?
2. Qual elemento técnico específico impede a contratação autônoma, ou ao menos parcialmente parcelada, dos componentes **tecnológicos** e **pedagógicos**, se o ETP admite pluralidade de especializações no mercado?
3. A integração entre **plataforma, suporte, nuvem, apps, conteúdo e coordenação pedagógica** decorre de inviabilidade técnica real de segregação ou apenas de opção administrativa por centralização contratual? Indicar o suporte documental.
4. Como se sustenta a alegada **indivisibilidade do objeto** se o TR admite subcontratação de **data center/nuvem, filmagem, edição, design instrucional e diagramação**, reconhecendo execução por terceiros especializados?
5. Por que a solução tecnológica, qualificada como **serviço comum de TIC**, foi reunida em bloco único com **produção de conteúdo e apoio pedagógico**, sem demonstração objetiva de que a separação mínima do eixo tecnológico comprometeria a contratação?
6. Qual metodologia foi utilizada para concluir que o **parcelamento seria economicamente desvantajoso**? Houve simulação comparativa com cenários **separados** ou **parcialmente segregados**, ou a conclusão decorreu apenas de juízo abstrato?
7. Qual base objetiva sustenta a afirmação de que a contratação unificada evita o chamado “**jogo de empurra**”, se a legislação admite mecanismos próprios de responsabilização em contratos de objetos divisíveis?
8. Por que a exigência de experiência mínima foi fixada exatamente em **3 anos**, no teto legal, e não em patamar inferior ou por critérios materiais, se o certame já exige **PoC**, quantitativos mínimos e níveis de serviço?
9. Qual risco concreto não seria mitigado pelos demais filtros já previstos — **PoC**, quantitativos mínimos, requisitos mandatórios e níveis de serviço — de modo a tornar indispensável, além disso, a exigência cronológica máxima de 3 anos?
10. Foi elaborada análise de **impacto concorrencial** da exigência de 3 anos, especialmente quanto à redução potencial do universo de licitantes aptos? Em caso positivo, indicar o documento e a motivação correspondente.
11. Por que a **reunião inaugural obrigatória** da PoC foi tratada como pré-requisito eliminatório, com exigência de arquitetura de nuvem, plano dos apps, SCORM, logs e LGPD? Essa etapa excede a mera aferição funcional da solução?
12. A PoC possui **roteiro integralmente objetivo**, com critérios fechados, pesos, metodologia de registro, forma de evidência, tratamento de falhas, contraditório técnico e padrão de motivação do parecer final? Indicar exatamente onde isso consta.



13. Por que a validação final da PoC foi estruturada com **sessão presencial**, se o objeto é essencialmente digital, em nuvem e passível de aferição remota? Qual a motivação técnica para não adotar, como regra, rito remoto ou híbrido?

14. Todos os testes da PoC serão **gravados integralmente**? Haverá **ata circunstanciada**? Os demais licitantes poderão acompanhar simultaneamente? A Comissão poderá reprovar por fundamentos não previstos no roteiro?

15. Por que a PoC exige **100% dos requisitos mandatórios** e **90% do total avaliado**? Qual a justificativa técnica para esse percentual global e por que inconsistências menores não poderiam ser saneadas sem afetar o núcleo funcional?

16. Os requisitos de sustentabilidade da nuvem — **ISO 14001, ISO 50001**, energia renovável, **PUE** e climatização de data center — serão exigidos como **habilitação, aceitabilidade da proposta** ou **obrigação contratual**? Como será a comprovação?

17. De que modo tais exigências ambientais se mostram **estritamente proporcionais** ao objeto principal, e não fator de sobre-especificação restritiva indireta, considerando que a contratação recai sobre solução **LMS com conteúdo e suporte**?

18. Qual a razão jurídica e prática para a diferenciação entre modalidades de garantia, se o **seguro-garantia** deve ser apresentado antes da assinatura, enquanto outras modalidades podem ser comprovadas até 10 dias úteis após a assinatura?

19. A exigência de garantia com vigência durante a execução e por **120 dias após o término contratual** foi acompanhada de estudo sobre impacto no **custo da proposta** e na **competição**? Em caso positivo, indicar o respectivo suporte.

20. Como se compatibiliza o **ETP**, que registra ausência no **PCA 2025** e condiciona o prosseguimento à inclusão, com o **TR**, que afirma inclusão formal no **PCA 2026**? Indicar o ato, a data e a referência que saneou a questão.

21. A **nota técnica de pesquisa de preços** considerou apenas cenário de contratação **global** ou também cenário **parcelado/segregado**, para verificar eventual sobrepreço decorrente da compressão de cadeias distintas sob uma única exigência de entrada?

22. Se a proposta deve discriminar **implantação, suporte mensal** e **hora/aula de conteúdo**, por que o julgamento permanece por **preço global do lote único**? Houve análise do risco de **subsídio cruzado, jogo de planilha** ou compensações artificiais?

23. Qual critério objetivo será utilizado para avaliar a aderência do conteúdo produzido aos eixos temáticos da Câmara, especialmente quanto a **profundidade, adequação metodológica, atualização normativa** e **validação pedagógica**?

24. O requisito de disponibilização de **coordenador pedagógico com experiência em EAD** é obrigação contratual, exigência de habilitação técnica ou elemento de aceitação da proposta? Qual a forma exata de comprovação prevista?





25. Requer-se que todas as respostas indiquem expressamente **item, subitem, página e documento de origem**, evitando-se respostas genéricas, remissivas ou meramente assertivas, por se tratar de matéria afeta à competitividade e à fase preparatória.

Fechamento curto

26. Os presentes esclarecimentos não têm caráter retórico. Referem-se a pontos estruturais que exigem **motivação concreta, coerência interna** e aderência à **Lei nº 14.133/2021**. Respostas genéricas não saneiam a controvérsia; apenas a documentam.

27. Requer-se, pois, o enfrentamento **pontual e documentado** de cada indagação, especialmente quanto a **não parcelamento, aglutinação de mercados, 3 anos de experiência, PoC, nuvem/sustentabilidade, garantia contratual** e fase preparatória.

28. Os esclarecimentos acima não substituem a atividade decisória da Administração. Exigem apenas que ela se exerça nos limites da **motivação, proporcionalidade, competitividade e julgamento objetivo**. A ausência de resposta substancial não corrige o vício; apenas o evidencia.





PROCURAÇÃO “AD JUDICIA ET EXTRA”

OUTORGANTE

JM COMÉRCIO, SERVIÇOS, CURSOS E TREINAMENTOS LTDA, CNPJ nº 60.577.712/0001-08, com sede em Fátima do Sul/MS, neste ato representada por JOELMA RODRIGUES DA SILVA, CPF nº 918.214.101-06.

OUTORGADO

LEANDRO BUENO PALMA, advogado, OAB/PR nº 59.822.

PODERES

Confere ao outorgado poderes “*ad judicium et extra*” para representar a outorgante perante a Administração Pública, especialmente no **Pregão Eletrônico nº 90.008/2026, Processo de Compra nº 40/2025 e ID PNCP nº 51642635000123-1-000013/2026**, podendo praticar todos os atos necessários ao certame, inclusive propor, lançar, negociar, impugnar, recorrer, responder diligências, assinar documentos, atuar em sistemas eletrônicos, representar perante órgãos de controle e substabelecer, com ou sem reserva de poderes.

Permitido, com ou sem reserva de poderes.

VALIDADE

Prazo indeterminado.

Termos em que,
Pede deferimento.

Fátima do Sul/MS, 14 de abril de 2026.

JOELMA RODRIGUES DA SILVA

Administradora

JM COMÉRCIO, SERVIÇOS, CURSOS E TREINAMENTOS LTDA

CNPJ nº 60.577.712/0001-08





Atendimento ao Cidadão e à Cidadã

A sua manifestação foi encaminhada com sucesso.
Atendimento número 0248.0000210/2026

[Nova manifestação](#)

[Ir para o portal do MPSP](#)

Ministério Público do Estado de São Paulo





Atividade: JM COMÉRCIO | Serviços

JOSE MAURO QUILADA | Protocolos (2) | Gêneros

Protocolo #0V00000046554

Status:	Aberto	Nome:	Jose Quilada
Departamento:	Ovidório	E-mail:	cotexms@gmail.com
Data de Criação:	14/01/2020 15:11	CPF/CNPJ:	61045378-15
Identificação:	Código		
Teléfono:	(67) 99951-7179		
Município:	Fátima do Sul		
Orgão/Entidade:	JM COMÉRCIO, SERVIÇOS, CURSOS E TREINAMENTOS LTDA		

Assunto: REPRESENTAÇÃO

14/01/2020 15:11 JOSE QUILADA

REPRESENTAÇÃO CONJUNTA – MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO E TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Trata-se de representação formal acerca do possível irregularidade no Pregão Eletrônico nº 00.0002006, Processo de Compra nº 402005, promovido pela Câmara Municipal de Fátima do Sul, cujo objeto consiste na contratação de seleção integrada do plataforma LMS360 em versão, com serviços de implantação, suporte técnico-operacional, apoio pedagógico, produção de conteúdo e disponibilização de aplicativos móveis, conforme detalhado na requisição administrativa já protocolada.

A presente manifestação possui natureza eminentemente técnica, preventiva e colaborativa, voltada ao controle da legalidade do certame, à preservação da competitividade efetiva e à garantia da seleção da proposta mais vantajosa, em estrita observância aos princípios e diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021, especialmente aquelas relacionadas à seleção, proporcionalidade, isonomia e julgamento objetivo.

Registra-se, de plano, que as apresentadas requisições administrativas respectivas, com fundamento no art. 104 da Lei nº 14.133/2021, na qual foram apontadas vícios substanciais relativos ao método de edital, destacando-se dois vícios consistir: (i) a exigência de experiência mínima de 3 (três) anos como requisito de qualificação técnico-operacional; e (ii) a adoção da Prova de Concurso (Pc), avaliada com elevado grau de dificuldade procedimental e potencial subjetiva avaliativa.

No tocante ao primeiro vício, verifica-se que o edital adota o fator temporal previsto no art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 sem a devida demonstração concreta de indispensabilidade no caso específico. A exigência de 3 (três) anos é correlata com outras regras técnicas relativas à prestação de serviços instrumentais educacionais, tais como quantidade mínima relevante, produção mínima de conteúdo educacional digital e validação pública da seleção por meio de Pc eliminatória.

Uma vez que a Administração já dispõe de mecanismos objetivos e suficientes suficientes para aferição da capacidade técnico-operacional do licitante, tornando o requisito temporal adicional potencialmente relevante e desproporcional. Em termos práticos, a exigência cronológica passa a atuar como barreira de entrada, restringindo o acesso de concorrentes aptos e habilitados operacionais com maior tempo de mercado, ainda que não necessariamente mais eficazes no atendimento ao objeto.

Tal conduta condiz, em tese, com o rigor qualitativo e a efetiva defesa aos princípios da competitividade e da isonomia, especialmente quando não acompanhado de restrição técnica específica, individualizada e devidamente instruída em estrita observância ao conteúdo de documentação em anexo à manifestação de interesse logo temporal.

No segundo caso, relativo à Prova de Concurso, observa-se que, embora sua adoção seja juristicamente admitida em contratações de seleção licitatória, sua metodologia deve obedecer a critérios rigorosamente objetivos, previamente delimitados e plenamente auditáveis. No caso concreto, há indícios de que a Pc foi elaborada com complexidade superior à de sua verificação funcional, incorporando etapas preparatórias, simulações operacionais, exigências complexas e diretrizes avaliativas que impõem significativamente o ônus do licitante.

Ademais, identificam-se lacunas relevantes quanto à definição exata dos critérios de avaliação, metodologia de registro das verificações, tratamento de inconformidades, forma de restrição de parecer final e mecanismos de publicidade e acompanhamento por terceiros interessados. Essa ausência de fechamento metodológico pode ampliar a margem de subjetividade na avaliação, comprometendo o princípio do julgamento objetivo.

Devido aspecto relevante relativo à forma de execução da Pc. Considerando que o objeto licitado é essencialmente digital, operado em ambiente de nuvem, com acesso remoto e lógica de funcionamento web e mobile, a adoção de modelo presencial ou com fase lógico relevante, sem justificativas técnicas concretas, pode configurar barreira indireta à participação, afetando a isonomia material da disputa.

Paralelamente, observa-se que o edital foi elaborado de forma integrada, mantido em um único bloco normativo de natureza formalística e pedagógica, sem que haja demonstração relevante, no processo preparatório, acerca da inviabilidade técnica ou econômica do eventual parcelamento. Tal metodologia pode reduzir a competitividade ao exigir que um único operador atenda simultaneamente a todas as etapas do processo, em potencial incompatibilidade com o princípio do parcelamento como regra geral.

Importante destacar que todas essas pontos foram formalmente submetidos à Administração por meio de requisição administrativa, cuja íntegra segue em anexo, além disso, até o momento, não existindo efetivamente técnica satisfatoriamente detalhada e métodos capazes de sanar as inconformidades apontadas, o que reforça a necessidade de atuação das órgãos de controle.

Tende dessa maneira, requer-se:

(i) a análise técnica do certame sob a ótica da legalidade, proporcionalidade, eficiência e competitividade;

(ii) a verificação da adequação da exigência de experiência mínima de 3 (três) anos, especialmente quanto à sua indispensabilidade concreta;

(iii) a avaliação da metodologia da Prova de Concurso, quanto à objetividade, transparência, publicidade e aderência ao julgamento objetivo;

(iv) a análise da restrição de edital, com especial atenção à eventual necessidade de parcelamento;

(v) a adoção das medidas de controle cabíveis, inclusive preventivas, caso constatada irregularidade.

Registra-se, por fim, que a presente representação não possui caráter adversarial, mas sim finalidade institucional de aprimoramento do certame, com vistas à preservação da isonomia, à proteção do interesse público e à garantia de ambiente concorrencial equitativo e eficiente.

Respeitosamente,

Profe. **LEANDRO**

Edição de 20/05, 14 de abril de 2020.

LEANDRO DUINO FILHO

OAB/MS nº 58122

[IMPUGNAÇÃO.pdf \(218,6 kb\)](#) [CNPJ - LEANDRO E JOELMA.pdf \(742,2 kb\)](#) [CNPJ E CONTRATO SOCIAL.pdf \(2,1 mb\)](#)

[Tabela_PC-0000-2020_justificativa_vinculo_fase_logico.pdf \(2,4 mb\)](#)

