

AO ILUSTRÍSSIMO(A) PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO

CONTEGO CONSULTORIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 35.898.517/0001-24, com sede na Alameda Rio Negro, nº 503, Barueri/SP, CEP 06454-000, neste ato representada por seu administrador, Ruan Diego Batista, brasileiro, solteiro, portador do RG nº 5.541.964 SSP/SC e inscrito no CPF sob o nº 065.377.699-30, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, interpor a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

em face do **Pregão Eletrônico nº 569/2026**, promovido pela **Câmara Municipal de Lorena/SP**, cujo objeto é a contratação de solução tecnológica para adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), incluindo plataforma de gestão de privacidade e governança de dados, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

I – DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, cumpre destacar que a presente impugnação é tempestiva, uma vez que, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o edital por irregularidade, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para a abertura da sessão pública.

Assim, considerando que a presente impugnação é apresentada dentro do prazo legal, requer seja conhecida e regularmente processada.

I – DOS FATOS

Ao analisar o Termo de Referência, verifica-se que os itens 153 a 217 estabelecem requisitos relacionados ao módulo de capacitação, contemplando funcionalidades de gerenciamento de cursos, trilhas de aprendizagem, objetos de aprendizagem, enquetes e acompanhamento de participantes.

Contudo, tais exigências extrapolam a definição das necessidades funcionais da Administração, passando a descrever de forma minuciosa a estrutura operacional e a interface da solução. Em vez de estabelecer apenas os resultados e funcionalidades esperados, o Termo de Referência especifica detalhadamente a forma como o sistema deve ser implementado e apresentado ao usuário.

Os requisitos descrevem, entre outros aspectos, a nomenclatura de menus e botões, a sequência de telas, o fluxo de navegação, a estrutura das páginas, as etapas de cadastro, a organização dos módulos, os formatos de exibição em "cards" e "listas", campos específicos, funcionalidades intermediárias e até mesmo a ordem de execução das ações.

Além disso, o edital faz referência expressa a comandos e funcionalidades específicas, como "Ver Curso", "Editar Curso", "Criar Cursos", "Ver Módulos", "Adicionar Objetos de Aprendizagem", "Dados Básicos", "Comentários", "Registro de Atividades", "Chat deste Curso", "Centro de Formação", "Fim" e "Resultados", entre diversas outras nomenclaturas.

Essas descrições não se limitam à definição de requisitos técnicos indispensáveis para atender ao interesse público, mas reproduzem características próprias da arquitetura e da experiência de uso de uma plataforma específica. Dessa forma, o Termo de Referência deixa de especificar **o que** a solução deve entregar e passa a definir **como** ela deve ser estruturada, restringindo a participação de soluções equivalentes que atendem plenamente às necessidades da Administração por meio de interfaces, fluxos e nomenclaturas distintos.

II – DO DIRECIONAMENTO DA ESPECIFICAÇÃO

É certo que a Administração Pública possui discricionariedade para definir suas necessidades e estabelecer os requisitos mínimos para a contratação pretendida. Contudo, essa prerrogativa deve ser exercida em observância aos princípios da isonomia, da competitividade e da ampla participação, não sendo admissível a adoção de especificações que conduzam o certame a determinado produto, fornecedor ou arquitetura tecnológica quando existirem diversas soluções aptas a atender ao interesse público.

No presente caso, os itens impugnados não se limitam a descrever as funcionalidades esperadas da solução. Ao contrário, detalham a forma como o sistema deve ser estruturado e apresentado ao usuário, especificando aspectos como a disposição das funcionalidades, a nomenclatura dos menus, a sequência das etapas, a organização da interface, a estrutura das telas e a forma de apresentação das informações.

Em outras palavras, o edital deixa de estabelecer **o que** a solução deve ser capaz de realizar para definir **como** ela deve ser desenvolvida e organizada. Essa forma de especificação ultrapassa a definição de requisitos funcionais e passa a impor características de implementação próprias de uma determinada arquitetura de software.

Tal prática compromete a competitividade do certame, uma vez que diversas plataformas disponíveis no mercado são plenamente capazes de atender aos objetivos da Administração, oferecendo recursos de gestão de cursos, trilhas de aprendizagem, certificações, avaliações, objetos de aprendizagem, comunicação entre usuários e acompanhamento pedagógico. Todavia, cada solução adota fluxos de navegação, nomenclaturas, organização de menus e interfaces próprias, sem que isso represente qualquer prejuízo ao desempenho ou às funcionalidades oferecidas.

Assim, ao exigir uma reprodução praticamente literal da arquitetura funcional descrita no Termo de Referência, o edital acaba restringindo a participação de fornecedores cujas soluções atendem integralmente às necessidades da Administração, mas utilizam organização, interface e fluxos operacionais distintos. Trata-se de restrição indevida à competitividade, incompatível com os princípios

que regem as contratações públicas e com a finalidade da licitação de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

III – DA VIOLAÇÃO À LEI Nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 5º, que as contratações públicas devem observar, dentre outros, os princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, eficiência, interesse público, planejamento, transparência, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Tais princípios impõem à Administração Pública o dever de estruturar o procedimento licitatório de forma a assegurar a ampla participação do mercado, permitindo que todos os fornecedores aptos a atender às necessidades da contratação possam concorrer em igualdade de condições.

Nesse contexto, o art. 9º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 veda expressamente a inclusão de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação, bem como a adoção de exigências desnecessárias capazes de direcionar a contratação para determinado fornecedor ou solução tecnológica.

De igual modo, o art. 11 da referida Lei dispõe que a licitação tem como objetivos assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e garantir tratamento isonômico entre os licitantes, promovendo a justa competição e evitando restrições indevidas ao mercado.

O Termo de Referência, por sua vez, constitui o documento destinado à definição das necessidades da Administração, devendo estabelecer os requisitos mínimos necessários ao atendimento do objeto pretendido. Sua finalidade é descrever as funcionalidades, os níveis de desempenho e os resultados esperados da solução, e não reproduzir características particulares de determinada plataforma ou fornecedor.

Entretanto, os itens impugnados extrapolam essa finalidade ao detalhar minuciosamente a arquitetura funcional da solução, especificando a disposição de menus, nomenclatura de funcionalidades, sequência de telas, fluxo de navegação, etapas de cadastro, organização da interface, comandos, botões, páginas e demais elementos inerentes ao desenvolvimento do software.

Com isso, o edital deixa de definir **o que** a solução deve ser capaz de realizar e passa a estabelecer **como** ela deve ser estruturada e apresentada ao usuário, reproduzindo características que dizem respeito exclusivamente ao projeto e à implementação de uma plataforma específica.

Tal exigência mostra-se incompatível com a Lei nº 14.133/2021, pois a Administração deve exigir resultados funcionais e desempenho compatíveis com sua necessidade, e não impor interface gráfica, arquitetura de software, nomenclaturas, fluxos de utilização ou organização interna da solução quando existirem diversas formas tecnicamente equivalentes de atendimento.

É plenamente possível que diferentes plataformas ofereçam os mesmos recursos de gestão de cursos, trilhas de aprendizagem, objetos educacionais, certificações, avaliações, comunicação entre

usuários, acompanhamento pedagógico e emissão de relatórios, ainda que utilizem interfaces distintas, nomenclaturas próprias, diferentes fluxos de navegação ou organização diversa de seus módulos.

A equivalência funcional não pressupõe identidade de interface ou de arquitetura. Ao contrário, soluções tecnicamente equivalentes podem alcançar exatamente os mesmos resultados por meio de diferentes métodos de implementação, preservando integralmente a eficiência, a usabilidade e o atendimento ao interesse público.

Ao estabelecer mais de sessenta requisitos destinados a descrever detalhadamente menus, botões, páginas, etapas, comandos, telas, fluxos de cadastro e sequência de navegação, o edital acaba restringindo injustificadamente a participação de fornecedores cujas soluções atendem plenamente às necessidades da Administração, mas foram desenvolvidas sob arquitetura distinta.

Tal circunstância compromete a competitividade do certame, reduz o universo de potenciais licitantes e afasta soluções tecnicamente aptas, contrariando os princípios previstos nos arts. 5º, 9º e 11 da Lei nº 14.133/2021, além de comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

IV – DO PREJUÍZO À COMPETITIVIDADE

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que toda contratação pública deve observar, entre outros, os princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, competitividade, proporcionalidade, razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, conforme previsto em seu art. 5º.

Em complemento, o art. 9º, inciso I, da mesma lei, veda expressamente aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar cláusulas e condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação ou estabeleçam preferências capazes de direcionar a contratação, ressalvadas apenas as hipóteses expressamente previstas em lei.

No mesmo sentido, o art. 11 dispõe que a licitação tem como objetivo assegurar a seleção da proposta mais vantajosa e promover a justa competição entre os licitantes, de modo a ampliar a participação do mercado e garantir a obtenção da solução mais adequada ao interesse público.

Sob essa perspectiva, o Termo de Referência deve restringir-se à definição das necessidades da Administração e dos requisitos mínimos indispensáveis ao atendimento do objeto, descrevendo os resultados funcionais esperados, sem impor características próprias de determinado fornecedor ou de uma arquitetura específica de software.

Entretanto, os itens impugnados extrapolam esse limite ao estabelecer, de forma minuciosa, a estrutura operacional da plataforma, definindo nomenclaturas de menus, botões, telas, etapas de cadastro, organização da interface, sequência de navegação, fluxo das funcionalidades e forma de apresentação das informações.

*Em vez de estabelecer **o que** a solução deve entregar, o edital passa a determinar **como** ela deve ser construída e apresentada ao usuário, reproduzindo uma arquitetura funcional específica.*

Tal exigência afronta diretamente os princípios da isonomia e da competitividade, pois diversas plataformas disponíveis no mercado oferecem recursos equivalentes para gestão de cursos, trilhas de aprendizagem, objetos educacionais, certificações, avaliações, comunicação entre usuários, enquetes e acompanhamento pedagógico, embora utilizem interfaces, fluxos de navegação, nomenclaturas e organização de menus distintos.

Nesse mesmo entendimento encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que tem reiteradamente assentado ser vedada a adoção de especificações excessivamente detalhadas ou potencialmente restritivas sem a devida justificativa técnica. Nesse sentido, destacam-se os Acórdãos nº 2.407/2006-Plenário, nº 1.973/2020-Plenário e nº 468/2022-Plenário, os quais reafirmam que a Administração deve limitar-se à definição dos requisitos essenciais e dos resultados pretendidos, abstendo-se de impor características de implementação, interface ou arquitetura que possam restringir indevidamente a competitividade do certame.

A equivalência funcional não pressupõe identidade visual ou estrutural. Soluções tecnicamente distintas podem alcançar exatamente os mesmos resultados por meio de arquiteturas diferentes, sem qualquer prejuízo à eficiência, à usabilidade ou ao atendimento das necessidades da Administração.

Assim, a imposição de mais de sessenta requisitos descrevendo detalhadamente menus, comandos, páginas, etapas, botões, organização de telas e fluxos operacionais restringe injustificadamente a participação de fornecedores que possuem soluções plenamente aptas ao atendimento do objeto, mas estruturadas de maneira diversa.

Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a Administração pode definir requisitos mínimos de desempenho e funcionalidade, mas não pode especificar características que conduzam a contratação de solução determinada, salvo quando houver justificativa técnica devidamente motivada, o que não se verifica no presente caso.

Desse modo, a manutenção da redação atual dos itens impugnados compromete a ampla competitividade do certame, reduz o universo de potenciais licitantes e pode impedir que a Administração obtenha proposta mais vantajosa, em afronta aos arts. 5º, 9º e 11 da Lei nº 14.133/2021.

Impõe-se, portanto, a revisão do Termo de Referência para que os requisitos passem a contemplar apenas as funcionalidades e os resultados esperados, permitindo que soluções equivalentes, ainda que possuam interfaces, nomenclaturas, fluxos de navegação e arquiteturas distintas, possam participar em igualdade de condições.

V – DO PEDIDO

Diante do exposto, requer a Impugnante:

a) o recebimento e o conhecimento da presente impugnação, por ser tempestiva e devidamente fundamentada;

b) o seu integral provimento, para que sejam revisado o Termo de Referência/POC;



c) a adequação das especificações técnicas, de modo que passem a contemplar exclusivamente as funcionalidades, características técnicas e resultados mínimos esperados da solução, excluindo exigências relacionadas à interface gráfica, nomenclaturas de menus e botões, fluxos de navegação, sequência de telas, etapas de cadastro e demais características de implementação que possam restringir a competitividade do certame;

d) caso sejam acolhidas as alterações ora requeridas, a republicação do edital, com a consequente reabertura dos prazos para apresentação das propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista a potencial influência das modificações na elaboração das propostas pelos licitantes.

Por fim, requer que a Administração promova a adequação do instrumento convocatório aos princípios da isonomia, da competitividade, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos nos arts. 5º, 9º e 11 da Lei nº 14.133/2021, assegurando ampla participação de soluções tecnicamente equivalentes.

Nestes termos,

Pede deferimento.

09 de julho de 2026

RUAN DIEGO
BATISTA:06537769
930

Assinado de forma digital por
RUAN DIEGO
BATISTA:06537769930
Dados: 2026.07.09 17:38:10
+03'00"

CONTEGO CONSULTORIA LTDA

Ruan Diego Batista

Sócio Administrador