

RESPOSTA – PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

REFERENTE: PREGÃO ELETRÔNICO N.º 047/2026 – EDITAL N.º 048/2026.

OBJETO: Contratação de solução tecnológica especializada para gestão estratégica, indicadores e gerenciamento de projetos, em ambiente 100% web e mobile, no modelo SaaS (Software as a Service), com fornecimento de licenças de uso por usuário, destinada ao planejamento, monitoramento e acompanhamento do Planejamento Estratégico do **SENAR-AR/MS**.

Senhores (as),

Primeiro esclarecimento que se faz necessário:

O SERVIÇO NACIONAL DE APREDIZAGEM RURAL - SENAR-AR/MS, assim como todos os Serviços Sociais Autônomos – Sistema “S”, subordinam-se aos Regulamentos dessas Entidades, que possuem regras próprias e simplificadas para a contratação aquisição de obras, bens e serviços.

Diante disso, os Sistemas “S”, não se submetem à aplicação da Lei de Licitações e Contratos, sendo sua aplicação absolutamente facultativa, tendo em vista a inexistência de norma jurídica que obrigue tais Entidades a ela se subterrem.

Conclui-se, portanto, que os problemas relacionados a licitação e aos contratos administrativos devem ser colmatados à luz do Regulamento de Licitações e Contratos dos Serviços Sociais Autônomos. No caso desta Regional, aplica-se o Regulamento de Licitações e Contratos do SENAR, revisto e consolidado pela Resolução nº 030/2024/CD, de 02/05/2024 do Conselho Deliberativo do SENAR, que deve ser interpretado de acordo com as premissas afetas à natureza jurídica privada dos Serviços Sociais Autônomos, em especial à seleção da proposta mais vantajosa e garantia da transparência, da isonomia, da ética, da integridade, da legitimidade, da eficiência, da celeridade e da objetividade da aplicação dos recursos, práticas de controle e de colaboração, bem como o alcance de suas finalidades institucionais.

Não sendo este suficiente, deve-se buscar a solução nas normas de direito civil vigentes e nos princípios gerais do direito privado.

Trata o presente da análise do pedido de IMPUGNAÇÃO protocolado pela empresa interessada **QUALISOFT CONSULTORIA LTDA**, inscrita no CNPJ nº 51.429.294/0001-02, com sede na Rua Belmiro Barbosa de Almeida, n. 273, Núcleo Habitacional Buriti, e-mail: contato, por

intermédio de seu procurador **Sanderson Loubet Izidre**, interposto contra os termos do Edital, em exercício à faculdade estabelecida no item 4. do Edital n. 048/2026, do Pregão Eletrônico nº 047/2026, informando o que se segue:

DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

1. Da desproporcionalidade da exigência de atendimento a 100% dos requisitos, sem distinção entre requisitos essenciais e acessórios

O Anexo I do Termo de Referência relaciona 55 (cinquenta e cinco) requisitos funcionais e técnicos, todos com idêntico peso e caráter eliminatório, sem qualquer segregação entre requisitos essenciais/obrigatórios e requisitos desejáveis/acessórios, e sem qualquer margem de tolerância. Sob a regra dos itens 13.6.9 e 13.6.13, a falha pontual em um único requisito periférico — a exemplo do requisito nº 51 (duplicação/transferência de riscos entre planos, com histórico de movimentações) ou do requisito nº 6 (etiquetas com filtros dinâmicos) — acarreta a desclassificação de solução plenamente apta a cumprir a finalidade da contratação, qual seja, o acompanhamento do Planejamento Estratégico institucional.

Embora o SENAR-AR/MS se reja por Regulamento próprio (RLC – Resolução nº 030/2024/CD), permanece vinculado aos princípios da isonomia, da razoabilidade, da proporcionalidade, da obtenção da proposta mais vantajosa e da ampliação da competitividade, além de sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas da União. E o próprio Edital, em seu item 13.5.5, declara que a PoC não se destina a servir de “mecanismo de restrição à competitividade” — declaração que os itens ora impugnados, na prática, contradizem.

A jurisprudência do TCU trata exatamente da hipótese, inclusive em caso concreto envolvendo entidade do Sistema S. No Acórdão nº 1.750/2020-TCU-Plenário (caso SESI), o Tribunal apontou como irregularidades, entre outras, a “previsão de excessivo volume de requisitos a serem avaliados na prova de conceito em conjunto com o posterior relaxamento parcial dessas exigências na avaliação da prova da vencedora” e a “avaliação não isonômica das licitantes na prova de conceito”. É precisamente o cenário a que conduz o modelo ora impugnado: com 55 requisitos binários e corte em 100%, ou o certame fracassa em convocações sucessivas (item 13.6.13), ou a comissão flexibiliza informalmente a avaliação — conduta expressamente censurada por aquela Corte de Contas.

No mesmo sentido, a orientação consolidada do TCU (guia “Licitações e Contratos”, TCU, item 5.4.1.2, com apoio nos Acórdãos nº 1.285/2014-Segunda Câmara e nº 346/2002-Plenário) é a de que amostras e provas de conceito, por terem potencial de restringir o universo de participantes, possuem caráter excepcional e devem ser formalmente justificadas como imprescindíveis à avaliação da qualidade, do desempenho ou da funcionalidade do objeto. O Edital e o Termo de Referência motivam a realização da PoC, mas não apresentam justificativa

técnica para que cada um dos 55 requisitos seja, individualmente, imprescindível e eliminatório — motivação sem a qual o corte em 100% carece de amparo.

Registre-se, ainda, que a prática consolidada de mercado em contratações congêneres — inclusive no âmbito do próprio Sistema S — adota percentual mínimo de atendimento global (usualmente entre 70% e 90%) ou a segregação dos requisitos em obrigatórios (exigíveis integralmente) e desejáveis (sujeitos a percentual mínimo), com pesos definidos. Trata-se de solução que preserva integralmente o interesse da entidade — que pode eleger como obrigatórios todos os requisitos verdadeiramente críticos — sem sacrificar a competitividade e a economicidade do certame.

2. Da ausência de critérios objetivos e de metodologia de julgamento da Prova de Conceito

O item 13.6.7 do Edital estabelece que o resultado “Atende” ou “Não atende” será atribuído “de acordo com o julgamento de cada membro” da equipe interna, sem definir: (i) a metodologia de consolidação dos julgamentos individuais (maioria simples? unanimidade?); (ii) roteiro ou massa de testes padronizada; (iii) parâmetros objetivos e mensuráveis de aceite por requisito. O item 13.6.9 agrava o quadro ao condicionar a aprovação ao atendimento “de forma satisfatória” — expressão indeterminada, que não define o que satisfaz.

Combinadas à regra do corte em 100%, tais lacunas fazem com que um único juízo subjetivo, de um único avaliador, sobre um único dos 55 requisitos, possa desclassificar a licitante — em afronta ao julgamento objetivo e à isonomia. A jurisprudência do TCU exige que o procedimento da Prova de Conceito seja minuciosamente detalhado no instrumento convocatório, com critérios de avaliação pré-determinados, objetivos e verificáveis, justamente para afastar a avaliação não isonômica censurada no já citado Acórdão nº 1.750/2020-Plenário.

3. Da discricionariedade na prerrogativa de reapresentação

Os itens 13.6.10 e 13.6.11 admitem a reapresentação da amostra apenas para “pequenas incorreções/falhas que não comprometam o funcionamento geral do sistema ou se refiram a layout”, e a condicionam a juízo discricionário (“a critério da equipe interna do SENAR-AR/MS”), sem definição objetiva do que configura “pequena incorreção”. Em cenário de convocações sucessivas (item 13.6.13), a ausência de critério prévio abre espaço para tratamento desigual entre licitantes — a segunda colocada pode receber tolerância negada à primeira — em violação à isonomia e à vinculação ao instrumento convocatório.

4. Dos Pedidos

Diante do exposto, requer-se o recebimento e o provimento da presente impugnação, para que sejam retificados o Edital e o Anexo I – Termo de Referência, nos seguintes termos:

- a)** a alteração dos itens 13.6.9 e 13.6.13 do Edital (e correspondentes 11.9 e 11.13 do TR), para que a aprovação na Prova de Conceito observe percentual mínimo de atendimento global dos

requisitos (sugerindo-se entre 70% e 90%), OU, alternativamente, a reclassificação dos 55 requisitos do Anexo I em requisitos obrigatórios (de atendimento integral) e requisitos desejáveis (sujeitos a percentual mínimo), com a devida motivação técnica da essencialidade daqueles classificados como obrigatórios;

- b)** a inclusão, no item 13.6.7 do Edital (e correspondente 11.7 do TR), de metodologia objetiva de avaliação da PoC, contemplando roteiro de testes, forma de consolidação dos julgamentos individuais dos membros da equipe avaliadora (v.g., decisão por maioria, devidamente fundamentada) e registro circunstanciado em ata;
- c)** a definição objetiva, nos itens 13.6.10 e 13.6.11 do Edital (e correspondentes 11.10 e 11.11 do TR), das hipóteses que autorizam a reapresentação da amostra, aplicáveis isonomicamente a todas as licitantes eventualmente convocadas;
- d)** acolhida a impugnação, a republicação do Edital com a reabertura do prazo inicialmente estabelecido, nos termos do item 4.2.4 do instrumento convocatório, por se tratar de alteração que afeta a formulação das propostas.

Por fim, alerta-se que a manutenção do modelo atual expõe o certame a risco concreto de fracasso em convocações sucessivas ou de flexibilização posterior irregular dos critérios editalícios — hipótese já censurada pelo TCU no Acórdão nº 1.750/2020-Plenário —, além de afastar licitantes plenamente aptas e comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa para o SENAR-AR/MS.

DAS DECISÕES

Inicialmente, cumpre esclarecer que a Prova de Conceito prevista no presente certame possui finalidade exclusivamente técnica, destinando-se à verificação prática das funcionalidades ofertadas pela licitante, não constituindo mecanismo de restrição à competitividade, tampouco etapa destinada à homologação tecnológica da solução.

Ressalta-se, ainda, que foi realizada análise detalhada entre todos os requisitos constantes do Anexo I – Requisitos a serem verificados durante a Prova de Conceito e o objeto da contratação, verificando-se que todos os requisitos previstos para demonstração possuem correspondência direta com funcionalidades expressamente previstas no objeto do Termo de Referência, não havendo inclusão de funcionalidades estranhas ou exigências supervenientes durante a etapa de Prova de Conceito.

Cumpre esclarecer, contudo, que o principal fundamento da impugnação não reside na alegação de que os requisitos extrapolariam o objeto contratado, mas sim na alegação de que todos os requisitos estariam sendo submetidos ao mesmo grau de exigência, independentemente de sua relevância para a solução. Sobre esse aspecto, assiste razão parcial à impugnante: embora todos os requisitos guardem relação direta com o objeto contratado — na

medida em que decorrem das especificações técnicas do Termo de Referência —, é certo que possuem graus distintos de essencialidade para fins de demonstração prática durante a Prova de Conceito. Alguns são indispensáveis à comprovação da aderência da solução ofertada, ao passo que outros correspondem a funcionalidades acessórias ou a parametrizações próprias do processo de implantação, passíveis de verificação em momento posterior. É exatamente essa distinção que fundamenta a classificação proposta a seguir entre Requisitos Essenciais e Requisitos Complementares.

1. Quanto à exigência de atendimento de 100% dos requisitos: A impugnante sustenta que a exigência de atendimento integral dos cinquenta e cinco requisitos constantes da Prova de Conceito seria desproporcional, propondo a adoção de percentual mínimo global de atendimento entre 70% e 90%.

Não se mostra tecnicamente adequado estabelecer apenas um percentual global de atendimento, pois tal metodologia permitiria que funcionalidades essenciais ao objeto contratado deixassem de existir na solução apresentada, comprometendo a finalidade da contratação.

Entretanto, reconhece-se que determinados requisitos possuem natureza distinta, havendo funcionalidades indispensáveis ao atendimento do objeto e outras que, embora relevantes, possuem caráter complementar e podem decorrer de parametrizações próprias da implantação da solução, sem representar desenvolvimento de novas funcionalidades.

Nesse ponto, acolhe-se parcialmente a argumentação da impugnante: rejeita-se a adoção de um percentual único e global de atendimento, tal como proposto, por comprometer a integralidade das funcionalidades essenciais ao objeto; acolhe-se, entretanto, o núcleo do questionamento — a necessidade de tratamento diferenciado entre requisitos de relevância distinta — mediante a classificação ora proposta:

- **Requisitos Essenciais**, correspondentes às funcionalidades indispensáveis ao atendimento do objeto contratado, cujo atendimento deverá ocorrer integralmente durante a Prova de Conceito; e
- **Requisitos Complementares**, correspondentes às funcionalidades acessórias ou decorrentes de parametrizações inerentes ao processo de implantação, cujo atendimento observará percentual mínimo previamente estabelecido no Edital, devendo estar plenamente disponíveis até a disponibilização definitiva da solução em ambiente institucional, sem que isso represente desenvolvimento de novas funcionalidades ou alteração da arquitetura originalmente demonstrada na Prova de Conceito.

Tal medida preserva o interesse do **SENAR-AR/MS** em contratar solução plenamente aderente ao objeto licitado, ao mesmo tempo em que prestigia os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade.

2. Quanto à alegação de ausência de critérios objetivos de avaliação: No tocante ao item 13.6.7 do Edital, verifica-se pertinente o apontamento da impugnante quanto à necessidade de maior objetividade na metodologia de julgamento.

Embora o Edital estabeleça que cada funcionalidade será avaliada mediante os critérios "Atende" ou "Não Atende", entende-se conveniente aperfeiçoar a redação para disciplinar expressamente o procedimento de consolidação das avaliações realizadas pela Comissão Técnica, bem como prever o registro circunstanciado dos resultados obtidos durante a realização da Prova de Conceito.

Assim, este ponto será acolhido, promovendo-se os ajustes necessários para conferir maior objetividade e transparência ao procedimento de avaliação.

3. Quanto à reapresentação da Prova de Conceito: A impugnante sustenta que a possibilidade de reapresentação prevista no Edital encontra-se excessivamente discricionária.

Após análise, entende-se igualmente pertinente o aperfeiçoamento da redação. Dessa forma, serão definidos critérios objetivos para caracterização das hipóteses em que será admitida reapresentação da Prova de Conceito, restringindo-a exclusivamente às situações em que forem constatadas inconsistências de apresentação, configuração ou parametrização que não decorram da inexistência da funcionalidade exigida, assegurando-se tratamento isonômico a todas as licitantes eventualmente convocadas.

4. Quanto ao pedido de republicação do Edital: A impugnante requereu, ainda, a republicação do instrumento convocatório. Considerando os ajustes que serão promovidos no Termo de Referência e, conseqüentemente, no Edital e seus anexos, será realizada a republicação do instrumento convocatório, com a reabertura dos prazos aplicáveis, nos termos do Regulamento e das disposições editalícias pertinentes.

Ante as considerações apresentadas, analisando as razões da impugnante, a Comissão Permanente de Licitação (CPL) é pelo **DEFERIMENTO** da **IMPUGNAÇÃO** formulada pela empresa **QUALISOFT CONSULTORIA LTDA** e realizará as adequações necessárias no Edital e seus anexos, nos termos aqui esposados.

Campo Grande/MS, 21 de setembro de 2026.

Priscilla Evelin Romero Dias
Comissão Permanente de Licitação
(Assinado eletronicamente)

Simeão Arantes de Azevedo
Comissão Permanente de Licitação
(Assinado eletronicamente)



12. Resposta Pedido de Impugnação.pdf

Código do documento:

DOC-9840B2E1-44E6-4BD1-AD5E-6B5201790E35

Hash SHA256:

3efa8c44570e01c9d4188faca365396345b66a758d7fd
3496ea6a6cdbea44d87

Hash SHA512:

2915b6aff6668bd05af40956216dad3cf03aa52bbcc2ed
4ea0e0af27c7c11302d9e0165d01433cc257f8f02e3ef4
7047865030509e6590ff06b244864d9bcf6d

Documento Válido

1 assinatura foi
realizada e autenticada com sucesso.Escaneie o QR Code para verificar a
autenticidade deste documento.

Histórico de Assinaturas

Confira abaixo a ordem e os detalhes de cada assinatura realizada neste documento.



PRISCILLA EVELIN ROMERO DIAS

priscilla.dias



Data de Assinatura

21/09/2026 11:14:45-03:00



IP

172.31.10.179



Navegador

Chrome



CPF

***.116.071-**



Sistema Operacional

Windows

Priscilla Evelin Romero Dias

Assinou como assinar



SIMEÃO ARANTES DE AZEVEDO

simeao.azevedo



Data de Assinatura

21/09/2026 11:16:53-03:00



IP

172.31.10.179



Navegador

Chrome



CPF

***.711.001-**



Sistema Operacional

Windows

Simeão Arantes De Azevedo

Assinou como assinar



Integridade Garantida

Documento protegido por
criptografia SHA-256.

Carimbo do Tempo

Data e hora sincronizadas com
o NTP.br e Observatório
Nacional (ON).

Segurança

Documento protegido contra
alterações e fraudes.

Validade Jurídica

Este documento possui
validade jurídica conforme
legislação vigente.

Assinado digitalmente via

