



CONSELHO
FEDERAL DE
ODONTOLOGIA



PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO Nº 02 – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90006/2026

JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO

Pregão Eletrônico nº 90006/2026

Processo Administrativo nº 0433/2026

IMPUGNANTE: HDN SOLUÇÕES INTELIGENTES LTDA. — CNPJ
63.268.710/0001-17

A Impugnante sustenta, em síntese:

DA SÍNTESE DO OBJETO E DA DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA DA IMPUGNANTE

O certame destina-se à contratação de solução tecnológica de votação eletrônica e de assembleias remotas via internet para as eleições e assembleias do Sistema CFO/CROs, com módulos de plataforma de votação, videoconferência, inteligência artificial privada, cibersegurança, notificações e central de atendimento. Trata-se de objeto de inegável relevância institucional, cuja segurança, integridade e disponibilidade a impugnante em nada pretende reduzir.

A presente manifestação é deliberadamente parcial. A impugnante não questiona a contratação, não pretende afastar a exigência de experiência prévia em sistema eleitoral, não busca a participação de empresas sem experiência em votações eletrônicas e não pretende flexibilizar os requisitos de segurança, integridade, sigilo, auditabilidade, desempenho ou disponibilidade, tampouco a Prova de Conceito prevista no edital.

Reconhece-se, ao contrário, a legitimidade de exigir que o interessado comprove experiência anterior na natureza eleitoral do objeto.

A controvérsia recai sobre um único ponto do item 10.6 do Termo de Referência, que condiciona a qualificação técnica à comprovação de operação satisfatória de

sistema de votação eletrônica ou pleito eletrônico via internet para colégio eleitoral de, no mínimo, 300.000 eleitores, patamar apresentado como correspondente a 50% do quantitativo da contratação. O item possui a seguinte redação:

10.6. A licitante deverá apresentar atestado(s) de capacidade técnica, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a operação satisfatória de sistema de votação eletrônica ou pleito eletrônico via Internet, para colégio eleitoral de, no mínimo, 300.000 (trezentos mil) eleitores, correspondente a 50% (cinquenta por cento) do quantitativo desta contratação (art. 67, I e II, da Lei nº 14.133/2021).

O que se pretende é objetivo e cirúrgico: preservar a exigência de atestado que comprove experiência anterior em sistema de votação eletrônica ou pleito eletrônico via internet e retirar eleitoral mínimo de 300.000 eleitores. Todos os demais requisitos de habilitação, inclusive os previstos nos itens 10.7 e 10.8, e a integralidade da Prova de Conceito permanecem intocados.

DOS PEDIDOS DA IMPUGNANTE

- a) O recebimento e o conhecimento da presente impugnação parcial, por ser própria e tempestiva;
- b) O acolhimento da impugnação, para retificar o item 10.6 do Termo de Referência, com a supressão da exigência de operação anterior para colégio eleitoral mínimo de 300.000 eleitores;
- c) A manutenção da exigência de atestado de capacidade técnica que comprove experiência anterior em sistema de votação eletrônica ou pleito eletrônico via internet;
- d) A adoção de redação que exija experiência compatível com a natureza e a complexidade do objeto, sem quantitativo mínimo obrigatório de eleitores, nos moldes sugeridos no item 10 desta peça;
- e) Subsidiariamente, caso o CFO decida manter exatamente o requisito de 300.000 eleitores, que apresente motivação técnica específica, memória de cálculo e demonstração concreta da indispensabilidade, da proporcionalidade e do impacto da exigência sobre a competitividade;
- f) Sendo promovida alteração material no requisito de habilitação, a republicação do edital e a reabertura do prazo para apresentação das propostas, na forma da legislação aplicável;
- g) A prolação e a divulgação de decisão expressa e motivada pelos meios oficiais do certame.

1. DA ADMISSIBILIDADE

1.1. A impugnação foi protocolada no prazo do art. 164, caput, da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual dela se conhece.

2. DA DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA

2.1. A presente impugnação possui objeto específico e delimitado, não se questionando a contratação em si, a exigência de experiência eleitoral prévia, os requisitos de segurança, sigilo, auditabilidade e disponibilidade, tampouco a realização da Prova de Conceito. A controvérsia apresentada pela impugnante concentra-se especificamente no quantitativo mínimo de 300.000 (trezentos mil) eleitores estabelecido no item 10.6 do Termo de Referência, razão pela qual a presente análise se circunscreve à legalidade, proporcionalidade e justificativa técnica desse requisito.

3. DO MÉRITO

3.1. Da legalidade e da necessidade do critério quantitativo objetivo.

3.1.1. O item 10.6 encontra amparo direto no art. 67, I e II, e §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a exigência de atestados relativos às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto, admitida a exigência de quantitativos mínimos de até 50% (cinquenta por cento) dessas parcelas. A operação de plataforma de votação para o colégio eleitoral é, inequivocamente, a parcela de maior relevância e valor significativo desta contratação.

3.1.2. Assiste razão à impugnante quando afirma que o enquadramento no teto legal é condição necessária, e não suficiente, da validade da exigência — e é exatamente por isso que a motivação específica do patamar é prestada de forma expressa no item 3.3 desta decisão. Não assiste razão, contudo, no remédio proposto: a supressão do quantitativo, substituído por cláusula aberta ("características compatíveis com a natureza e a complexidade do objeto"), transferiria ao momento da habilitação um juízo subjetivo de compatibilidade, em afronta ao princípio do julgamento objetivo (arts. 5º e 17, V, da Lei nº 14.133/2021), gerando insegurança jurídica para todos os licitantes e contencioso previsível na sessão. O quantitativo objetivo não é a barreira que a peça sugere: é a garantia isonômica de que todos os interessados sabem, de antemão e com precisão, o que devem comprovar.

3.2. Da base de cálculo do percentual: o objeto licitado.

3.2.1. O percentual de 50% incide, por expressa disposição legal e jurisprudencial, sobre o quantitativo do OBJETO LICITADO — e o objeto desta contratação é o fornecimento de plataforma dimensionada para até 600.000 (seiscentos mil) eleitores, conforme item 1.4 do Termo de Referência e memória de cálculo da Seção 2 do Estudo Técnico Preliminar (base de 468.899 aptos em 14/07/2026, acrescida das variações cadastrais até o pleito, das regularizações

que tipicamente antecedem o processo eleitoral e da margem técnica de dimensionamento). A licitante vencedora obriga-se contratualmente a operar até esse limite; é sobre essa obrigação que se afere a experiência. $50\% \text{ de } 600.000 = 300.000$.

3.2.2. A comparação apresentada pela impugnante entre o quantitativo de 300.000 eleitores e a base cadastral existente em 14/07/2026 não altera a conclusão acima. O quantitativo de 468.899 eleitores representa uma fotografia da base em determinada data, enquanto o quantitativo estimado de até 600.000 eleitores constitui o parâmetro de dimensionamento do objeto efetivamente licitado, considerando as variações cadastrais até a realização do pleito, as regularizações de inscrições que tipicamente antecedem o processo eleitoral e a margem técnica de segurança necessária à infraestrutura. Assim, não se está aplicando o percentual de 50% sobre uma base artificial para ampliar requisito de habilitação, mas tomando como referência o quantitativo máximo que integra o objeto e para o qual a futura contratada deverá estar tecnicamente preparada.

3.3. Da motivação técnica específica do patamar de 300.000 eleitores.

3.3.1. Em atenção ao pedido subsidiário da impugnante (alínea "e") e ao princípio da motivação, explicita-se a fundamentação técnica do quantitativo, que decorre dos artefatos de planejamento do processo:

a) Risco concreto mitigado: o pleito do Sistema CFO/CROs é evento de dia único, improrrogável e irrepetível — não há segunda chance nem janela de recuperação. A operação de eleição em escala de centenas de milhares de eleitores envolve desafios que só se manifestam nessa ordem de grandeza: comunicação em massa (milhões de notificações), atendimento simultâneo de milhares de eleitores em janela crítica, gestão de incidentes com impacto imediato sobre grande universo de usuários, coordenação com múltiplas entidades (27 CROs) e logística de credenciamento massivo. A capacidade tecnológica de escalabilidade pode ser demonstrada por testes; entretanto, a experiência operacional de coordenar, em ambiente real, autenticação, votação, atendimento, monitoramento, resposta a incidentes e comunicações para universo de grande porte não pode ser presumida exclusivamente a partir de experiências significativamente menores. É precisamente esse risco operacional residual que o requisito de experiência pretérita busca mitigar;

b) Proporção com o dimensionamento técnico: o pico estimado de 60.000 acessos simultâneos (10% do colégio) e o volume de até 2.400.000 notificações derivam diretamente do quantitativo de 600.000; o atestado de 300.000 (metade) assegura que a licitante já operou, em condições reais, ao menos metade da escala contratada — critério conservador em favor da competitividade.

Registre-se, ainda, que o quantitativo de 600.000 eleitores não constitui referência abstrata adotada exclusivamente para fins de habilitação. Sua origem encontra-se documentada na Seção 2 do Estudo Técnico Preliminar, que partiu da base de 468.899 profissionais aptos em 14/07/2026 e considerou as variações naturais da base até o pleito, novas inscrições e reativações, regularizações cadastrais e de anuidades que antecedem o processo eleitoral e margem técnica de segurança necessária ao dimensionamento de infraestrutura de evento único e improrrogável. O quantitativo de 300.000 eleitores exigido para comprovação da experiência corresponde, portanto, à metade da escala máxima objetivamente dimensionada nos estudos preparatórios da contratação;

c) Impossibilidade de aferição plena por outros meios: a Prova de Conceito verifica funcionalidades, arquitetura e desempenho da solução em ambiente de demonstração, mas não reproduz — por definição — a operação real de um pleito com centenas de milhares de eleitores reais, atendimento real e incidentes reais. O atestado cobre exatamente o risco residual que a demonstração técnica não alcança: a capacidade operacional comprovada em evento real de grande escala;

d) **Compatibilidade com o mercado e preservação da competitividade:** o Estudo Técnico Preliminar, em sua Seção 5 — Levantamento de Mercado, registra que o planejamento da contratação considerou consulta direta a fornecedores especializados em tecnologia eleitoral, contratações similares realizadas por outros conselhos federais de fiscalização profissional e análise crítica das soluções disponíveis, consignando expressamente que o mercado nacional conta com múltiplos fornecedores consolidados de plataformas de votação eletrônica para conselhos profissionais. A Seção 8 do mesmo ETP reafirma que há fornecedores com experiência comprovada nesse segmento, viabilizando a competição. Soma-se a isso a admissão do somatório de atestados para o atingimento do quantitativo mínimo de 300.000 eleitores, circunstância que amplia o universo potencial de licitantes ao permitir a comprovação da experiência acumulada em mais de um pleito, sem afastar a exigência de experiência operacional em escala compatível com os riscos da contratação.

e) A escala da contratação não se limita ao processamento eletrônico do voto. O universo eleitoral repercute simultaneamente sobre autenticação, credenciamento, comunicação, atendimento aos eleitores, monitoramento de segurança, gestão de incidentes, apuração e coordenação operacional dos 27 Conselhos Regionais. Por essa razão, o quantitativo de eleitores constitui não apenas parâmetro de capacidade computacional, mas também indicador objetivo da escala operacional anteriormente enfrentada pela licitante.

3.4. Do papel complementar — e não substitutivo — da Prova de Conceito.

3.4.1. A própria impugnante reconhece, com correção, que habilitação técnica e Prova de Conceito são etapas juridicamente distintas e que a segunda não substitui a primeira. Dessa premissa — acertada — não decorre, porém, a conclusão de que a coexistência das duas "duplica barreiras": cada instrumento cobre risco diverso. O atestado afere o histórico operacional real em escala (item 3.3.1, "c"); a Prova de Conceito afere a solução concreta ofertada. A supressão do quantitativo do atestado deixaria descoberto justamente o risco que a Prova de Conceito não mitiga, em contratação na qual a falha operacional não comporta reparação posterior.

3.5. Do somatório de atestados — restrição substancialmente mitigada.

3.5.1. Conforme já esclarecido formalmente nos autos, em resposta a pedido de esclarecimento divulgada na forma do art. 164, parágrafo único, ADMITE-SE O SOMATÓRIO DE ATESTADOS para o atingimento do quantitativo mínimo de 300.000 eleitores. A empresa que haja operado múltiplos pleitos de menor porte — situação descrita pela impugnante no item 8 de sua peça — pode, portanto, comprovar a escala pela soma de suas experiências. A restrição concreta alegada fica, com isso, substancialmente reduzida, preservado o núcleo da garantia.

Essa possibilidade afasta, ainda, a interpretação de que o edital estaria exigindo experiência pretérita em eleição individual de porte idêntico ou próximo ao objeto. O requisito busca comprovar experiência operacional acumulada em escala relevante, permitindo que diferentes experiências eleitorais sejam somadas para atingir o quantitativo estabelecido, o que amplia o universo de potenciais licitantes sem afastar a garantia mínima de capacidade técnica pretendida pela Administração.

3.6. Da coerência administrativa na aplicação do critério.

3.6.1. Registre-se, adicionalmente, que o mesmo item 10.6 foi objeto de manifestação anterior em sentido oposto, na qual outra interessada pleiteou o aumento da exigência e a comprovação por atestado único. Naquela oportunidade, a Administração igualmente preservou o critério originalmente estabelecido, afastando requisito mais restritivo. Tal circunstância, embora não constitua fundamento autônomo para a manutenção do quantitativo, evidencia a coerência da Administração na aplicação dos princípios da proporcionalidade e da competitividade, rejeitando tanto o agravamento quanto a supressão do requisito sem justificativa técnica suficiente.

3.7. Dos indicadores alternativos sugeridos.

3.7.1. Quanto ao pedido subsidiário de aferição por indicadores como votos processados, acessos simultâneos, transações por segundo, disponibilidade ou desempenho sob carga: tais métricas, embora tecnicamente pertinentes à engenharia da solução, não são usualmente objeto

de certificação pelos emitentes de atestados — pessoas jurídicas contratantes que atestam o objeto executado e o universo atendido, e não dados de telemetria interna da infraestrutura, os quais, em regra, não são diretamente aferidos ou controlados pelos contratantes. Sua adoção como critério de habilitação fragilizaria o julgamento objetivo e a verificabilidade dos documentos (arts. 5º e 17, V). Esses mesmos aspectos são, contudo, integralmente aferidos onde podem sê-lo com rigor: na Prova de Conceito (itens P19, P30, P34 e P45 do Roteiro) e no teste de estresse obrigatório prévio à abertura da votação, sobre a solução real que operará o pleito.

Ademais, a substituição do quantitativo objetivo de eleitores por um conjunto aberto de indicadores técnicos heterogêneos dificultaria a comparação uniforme entre experiências pretéritas, pois cada contratante poderia registrar métricas distintas, obtidas por metodologias, ferramentas e condições operacionais não necessariamente equivalentes. A manutenção de parâmetro objetivo e verificável no atestado, combinada com a aferição técnica aprofundada desses indicadores na Prova de Conceito, preserva simultaneamente o julgamento objetivo e a avaliação efetiva da capacidade tecnológica da solução.

4. DECISÃO

4.1. Ante o exposto, CONHEÇO da impugnação apresentada por HDN SOLUÇÕES INTELIGENTES LTDA. e, no mérito, NEGO-LHE PROVIMENTO, mantendo íntegro o item 10.6 do Termo de Referência e os demais termos do Edital e de seus anexos.

4.2. Ficam prestados, na forma do item 3.3 desta decisão, a motivação técnica específica e o detalhamento requeridos subsidiariamente pela impugnante, bem como reafirmada a admissão do somatório de atestados para o atingimento do quantitativo mínimo — esclarecimentos que explicitam disposições e fundamentos já constantes dos autos, sem alteração do instrumento convocatório, razão pela qual não há falar em republicação nem em reabertura de prazo (art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021, a contrario sensu). Mantém-se a data de abertura do certame.

4.3. Divulgue-se a presente decisão em sítio eletrônico oficial, na forma do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

Brasília 10 de agosto de 2026.

Atenciosamente,
Jose Alves de Magalhães Junior
Pregoeiro