



INSTITUTO DE PROJETOS AVANÇADOS PARA CIDADES, TECNOLOGIA E ADMINISTRAÇÃO
Presidência do Conselho de Administração do INPACTA
Diretoria Executiva do INPACTA
Diretoria da Presidência do INPACTA
Procuradoria Jurídica do INPACTA
Av. XV de Novembro, 701, 2º Andar do Paço Municipal - Bairro Centro, Maringá/PR
CEP 87013-230, Telefone: - www.inpacta.org.br

PARECER JURÍDICO Nº: 39/2026 - PROCURADORIA JURÍDICA DO INPACTA

PROCESSO Nº: 43.04.00000033/2026.48
INTERESSADO: Diretoria Técnica do INPACTA, Gerência de Licitações e Contratos do INPACTA, Diretoria da Presidência do INPACTA, Procuradoria Jurídica do INPACTA

Objeto: registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços, em modelo SaaS, de solução integrada de tecnologia da informação e comunicação para modernização, eficiência e inovação da atenção à saúde pública do Município de Maringá/PR (implantação, disponibilização, sustentação, operação assistida e gestão).

Recorrentes: Ingá Informática e Comunicação Ltda. (CNPJ 07.565.202/0001-20) e GIESPP — Gestão Inteligente de Educação e Saúde Pública e Privada Ltda. (CNPJ 11.042.997/0001-69).

Recorrida/adjudicatária em vias de habilitação: Salux Informatização em Saúde S.A. (CNPJ 05.113.942/0001-08), que apresentou contrarrazões.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. PREGÃO ELETRÔNICO. PROVA DE CONCEITO. RECURSOS ADMINISTRATIVOS. 1. A Prova de Conceito é instrumento técnico-vinculado, legítimo e exigível do licitante provisoriamente mais bem classificado, com avaliação reservada à discricionariedade técnica da Comissão (TCU, Acórdãos 1.113/2009-Plenário, 2.763/2013-Plenário e 2.059/2017-Plenário). 2. A desconstituição do resultado oficial exige demonstração objetiva, itemizada e individualizada de erro, vício ou prejuízo, não mera divergência ou recontagem unilateral do recorrente. 3. A qualificação técnico-operacional afere-se pela compatibilidade material com o núcleo do objeto, e não pela identidade literal entre experiência pretérita e cada módulo (TCU, Acórdãos 553/2016-Plenário e 361/2017-Plenário). 4. Componentes especializados sob controle societário e responsabilidade unificada da proponente, integrados nativamente e previstos no Termo de Referência, não configuram fragmentação vedada. 5. Recursos conhecidos e, no mérito, não providos. Manutenção da classificação da Salux e prosseguimento do certame.

I — Relatório

Trata-se de parecer jurídico-conclusivo destinado a subsidiar o julgamento, pela autoridade competente, dos recursos administrativos interpostos por Ingá Informática e Comunicação Ltda. e por GIESPP — Gestão Inteligente de Educação e Saúde Pública e Privada Ltda., ambos em face da decisão que reconheceu a aprovação da Salux Informatização em Saúde S.A. na Prova de Conceito (PoC) do Pregão Eletrônico nº 02/2026, bem como das contrarrazões apresentadas pela Salux.

Concluída a etapa competitiva e operadas as desclassificações das empresas então melhor posicionadas, sobreveio a convocação sucessiva dos licitantes para a Prova de Conceito, na forma do Anexo III do edital (Metodologia da Prova de Conceito, SEI nº 8189294), que fixou universo de avaliação e régua mínima de atendimento de 85% dos itens da tabela, sob pena de desclassificação.

A Prova de Conceito da Salux foi consolidada no Parecer Técnico SEI nº 8637837, subscrito pela Diretoria Técnica, que registrou universo de 297 itens funcionais, dos quais 265 classificados como “atende” e 32 como “não atende”, perfazendo 89,23% de aderência funcional, patamar superior à régua mínima de 85% (equivalente a 253 itens). A conclusão técnica foi favorável à homologação da solução avaliada, com manutenção da rastreabilidade dos itens não atendidos.

Irresignadas, as recorrentes apresentaram, em 21 de maio de 2026, suas razões recursais. Em síntese:

a. **A Ingá** sustenta:

- i. tratamento desigual na condução da PoC, por suposta limitação do número de técnicos da recorrente;
- ii. fragmentação indevida da solução da Salux, por uso dos componentes Med.Place (PACS) e Stargrid (gestão de escalas), incompatível com a exigência editalícia de solução única, integrada e de único fabricante;
- iii. insuficiência de motivação técnica de sua própria reprovação; pleiteando a reavaliação de sua PoC e a desclassificação da Salux.

b. **A GIESPP** sustenta:

- i. ausência de atestados de capacidade técnica em modelo laaS, à luz do item 5.2.2, I, do edital;
- ii. não demonstração de funcionalidades na PoC, propondo recontagem que rebaixaria a aderência da Salux a 72,05% (83 itens “não atende”), abaixo da régua de 85%; pleiteando a desclassificação da Salux.

A Salux, em contrarrazões, requereu a rejeição integral de ambos os recursos, sustentando a regularidade de sua aprovação, a compatibilidade de seus atestados com o objeto, a natureza integrada e sob responsabilidade única de sua arquitetura comprovando, ainda, a participação societária de controle nos componentes questionados e, subsidiariamente, a motivação individualizada ou retificação da matriz residual.

A matéria foi tecnicamente apreciada no Parecer Técnico SEI nº 8782458, que opinou pelo conhecimento e, no mérito, pelo não provimento de ambos os recursos, com manutenção da classificação da Salux. Vieram os autos a esta Procuradoria Jurídica para exame de legalidade e elaboração do parecer conclusivo. É o relatório.

II — Da admissibilidade

II.1 — Do regime jurídico aplicável (diálogo das fontes)

O InPACTA é Serviço Social Autônomo integrante do Sistema “S” municipal, dotado de personalidade jurídica de direito privado e autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Suas contratações regem-se, primariamente, por seu Regulamento de Licitações e Contratos (Resolução DIR-EXEC/InPACTA nº 002/2025), pela Lei Complementar Municipal de criação do Instituto e por seu Estatuto Social, aplicando-se a Lei nº 14.133/2021 de forma subsidiária e principiológica.

Sob a perspectiva do diálogo das fontes, ainda que não submetido integralmente ao regime da Administração Direta, o InPACTA observa os princípios do art. 37 da Constituição Federal, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conciliados com a agilidade e a eficiência próprias do regime privado. A invocação do art. 165 da Lei nº 14.133/2021 pelas recorrentes não desloca a norma de regência: o fundamento direto da fase recursal é o art. 23 do Regulamento próprio, que disciplina o recurso hierárquico em idêntico sentido material.

II.2 — Da tempestividade

O art. 23, § 1º, I, da Resolução DIR-EXEC/InPACTA nº 002/2025 fixa, para o pregão eletrônico, o prazo de 3 (três) dias úteis para a interposição de recurso. Reconhecida pela autoridade processante a observância do prazo recursal, premissa adotada também no Parecer Técnico SEI nº 8782458, têm-se por tempestivos os recursos da Ingá e da GIESPP, ambos protocolizados em 21 de maio de 2026, na forma do referido dispositivo.

II.3 — Da legitimidade e do interesse recursal

Ambas as recorrentes ostentam legitimidade formal, na condição de licitantes participantes do certame, sendo cabível o recurso hierárquico dirigido ao Diretor-Presidente (art. 23, I, do Regulamento). Reconhece-se, pois, o juízo positivo de admissibilidade.

Registra-se, contudo, reserva quanto ao interesse-utilidade da pretensão da Ingá, que será enfrentada no mérito: a recorrente foi reprovada por não atingir a régua mínima de 85% (216 itens “atende”, em universo de 297), de sorte que o eventual acolhimento de suas alegações não a conduziria, por si só, à condição de vencedora, circunstância que, embora não obste o conhecimento, esvazia a eficácia prática do pedido de desclassificação da concorrente.

III — Do mérito

III.1 — Premissa de controle: discricionariedade técnica, ônus probatório e ausência de nulidade sem prejuízo

A Prova de Conceito constitui instrumento técnico-vinculado, de cunho facultativo e em favor da Administração, destinado a confirmar, na fase externa do certame e em relação ao licitante provisoriamente mais bem classificado, a aderência funcional da solução ofertada aos requisitos do Termo de Referência. Esse é o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, segundo o qual a prova de conceito pode ser exigida do provisoriamente classificado em primeiro lugar, vedada sua utilização como condição de habilitação (TCU, Acórdão 2.763/2013-Plenário; Acórdão 1.113/2009-Plenário), devendo ocorrer na fase externa, após a etapa recursal e antes da homologação (TCU, Acórdão 2.059/2017-Plenário; cf., ainda, Súmula TCU nº 272).

Fixadas pelo edital a metodologia e a régua objetiva de aceitação, a valoração de cada item da matriz insere-se no espaço de discricionariedade técnica da Comissão. O controle, administrativo ou externo, sobre esse juízo é de legalidade e de motivação, não de mérito técnico: não cabe substituir a avaliação da banca por outra avaliação técnica, salvo quando demonstrado, de forma objetiva e itemizada, erro manifesto, vício procedimental ou ilegalidade. É o que também orienta a apreciação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná em matéria de prova de conceito para sistemas de gestão pública integrada (TCE-PR, Representação relativa ao Pregão Eletrônico nº 213/2023 — Município de Cascavel, Rel. Cons. Ivan Lelis Bonilha; Parecer MPC-PR nº 337/24, 4ª Procuradoria de Contas), em que a censura se restringiu a aspecto pontual do percentual, preservada a legitimidade do instrumento e da modelagem integrada do objeto.

Acresce o princípio de que não há nulidade sem prejuízo (*pas de nullité sans grief*): a alegação

de vício procedimental somente compromete o ato quando acompanhada de demonstração concreta de prejuízo e de nexo causal com o resultado. O ônus dessa demonstração é de quem alega. Tais balizas, discricionariedade técnica, julgamento objetivo, ônus probatório do recorrente e prejuízo concreto, orientam o exame das razões recursais a seguir.

III.2 — Do recurso da Ingá Informática

III.2.1 — Da alegada limitação do número de técnicos e da isonomia.

A tese não prospera.

A Metodologia da Prova de Conceito (Anexo III, item IX) atribui ao representante da licitante o dever de executar os procedimentos solicitados pela equipe técnica, sem estabelecer número máximo de profissionais, tampouco teto cuja inobservância tenha sido demonstrada. A exigência de profissional especializado opera como requisito mínimo de apoio à demonstração, não como limite vedativo. A recorrente não indicou cláusula editalícia de limitação, não comprovou aplicação assimétrica de regra e, sobretudo, não estabeleceu nexo causal específico entre a suposta restrição e cada item reprovado.

A mera comparação numérica entre equipes não traduz, por si, quebra de isonomia. A Prova de Conceito afere a existência, a maturidade e a integração das funcionalidades efetivamente demonstradas; o número de apresentadores não converte funcionalidade ausente ou não demonstrada em funcionalidade atendida. Inexistente prejuízo concreto e demonstrado, incide a vedação à nulidade sem prejuízo. Rejeita-se o ponto.

III.2.2 — Da alegada fragmentação da solução e da exigência de “único fabricante”.

Reside aqui o ponto mais sensível do recurso, e por isso o de exame mais detido.

O item V da Metodologia exige solução com módulos “integrados nativamente e de um único fabricante”, e o item VI veda, durante a demonstração, o uso de ferramenta, plugin, conector ou atalho web de outro fabricante. A Ingá sustenta que o emprego dos componentes Med.Place (PACS) e Stargrid (gestão de escalas), pessoas jurídicas distintas, violaria essa exigência.

A alegação, todavia, não resiste a três ordens de razões: societária, sistemática e teleológica.

Primeiro (plano societário).

A documentação societária acostada às contrarrazões comprova que a Salux detém participação de controle nos componentes nominalmente impugnados: 50% do capital social da Med.Place Tecnologia Ltda. (CNPJ 29.685.268/0001-96) e 65% do capital social da Stargrid Tecnologia Ltda. (CNPJ 21.345.737/0001-16). Não se cuida, portanto, de soluções de terceiros estranhos, mas de componentes pertencentes ao mesmo grupo econômico e sob a governança e a responsabilidade unificada da proponente. A expressão “único fabricante” há de ser lida em sentido material, unidade de titularidade, controle e responsabilidade, e não como exigência de identidade de inscrição no CNPJ, sob pena de prestigiar o formalismo em detrimento da finalidade da norma.

Segundo (plano sistemático).

O item V não pode ser interpretado isoladamente, mas em harmonia com o próprio Termo de Referência, que descreve arquitetura composta por plataforma tecnológica única e, simultaneamente, por componentes estruturantes e especializados, prevendo expressamente camada de interoperabilidade nativa para integração com soluções PACS e LIS centralizadas e solução de Gestão de Escalas em nível central e transversal à rede. Vale dizer: a unidade exigida é de plataforma, base de dados, governança e responsabilidade, não a vedação à existência de módulos especializados que o próprio edital previu. Interpretar o item V de modo a proscrever a arquitetura que o Termo de Referência delineou seria contraditório e conduziria a resultado que nenhum proponente sério poderia atender.

Terceiro (plano teleológico).

A finalidade dos itens V e VI, evidenciada pelo próprio exemplo normativo (vedação a soluções externas de streaming), é impedir que a licitante simule atendimento mediante ferramentas avulsas, atalhos ou soluções de terceiros não incorporadas à proposta. Não foi o que ocorreu: os componentes foram nominalmente identificados, integram a arquitetura ofertada, comunicam-se nativamente com a plataforma, são sustentáveis no contrato e foram demonstrados funcionalmente, tanto que a matriz oficial classificou como “atende” a integralidade dos 28 itens de Gestão de Escalas e a quase totalidade dos itens de imagem/PACS e laudos.

Por fim, e decisivamente, a Ingá não se desincumbiu do ônus de demonstrar, de forma itemizada, que algum requisito da matriz teria sido indevidamente considerado atendido, ou que recurso externo houvesse substituído a solução ofertada. A fragmentação somente prosperaria mediante prova de que os componentes não integravam a oferta, não estavam sob responsabilidade da Salux ou foram usados como mero artifício externo, prova inexistente nos autos. Rejeita-se o ponto.

III.2.3 — Da alegada insuficiência de motivação e do pedido de reavaliação.

A pretensão de reavaliação da PoC da Ingá esbarra na natureza objetiva do critério e no ônus probatório que lhe incumbe. A metodologia (Anexo III, itens X e XII) reputa atendido o item somente quando a funcionalidade é demonstrada em sua plenitude, considerando-se não atendido o requisito não demonstrado de forma plena. Cabia à recorrente apontar, item a item, qual das funcionalidades reprovadas teria sido efetivamente demonstrada e por qual evidência objetiva, o que não fez, limitando-se a alegações genéricas de cerceamento. Acrescente-se que a reavaliação pretendida, ainda que integralmente acolhida em tese, não alçaria a recorrente à régua de 85%, exigindo a reversão de pelo menos 37 itens, sem qualquer demonstração técnica nesse sentido. Rejeita-se o ponto.

III.3 — Do recurso da GIESPP

III.3.1 — Da alegada ausência de atestados em modelo laaS (item 5.2.2, I, do edital).

A tese parte de leitura isolada e restritiva do termo “laaS”, incompatível com o objeto efetivamente licitado. O certame tem por objeto a prestação de serviços em modelo SaaS, no qual a infraestrutura subjacente (datacenter, disponibilidade, continuidade, segurança e backup) é responsabilidade da contratada, e não a contratação de uma provedora global e autônoma de infraestrutura em nuvem. A qualificação técnico-operacional afere-se, segundo jurisprudência consolidada do TCU, pela compatibilidade material com o núcleo do objeto, entendida a compatibilidade como condição de similaridade, e não de identidade (TCU, Acórdão 553/2016-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo; Acórdão 361/2017-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo; cf. Súmula TCU nº 263 e art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021).

No caso, o conjunto de atestados comprova experiência em sistemas de gestão em saúde, prontuário eletrônico (HIS/EMR), implantação, suporte, manutenção, operação assistida, integração de sistemas, regulação assistencial, APAC, SAMU, urgência e emergência, supply chain e operação em múltiplas unidades, com destaque para contrato público de alta complexidade junto à Secretaria de Estado de Saúde do Amazonas. A esse acervo somam-se documentos de infraestrutura e governança (contrato de Data Center, conformidade LGPD/DPO e registro regulatório do componente de imagem), aptos a evidenciar a capacidade de disponibilizar, operar e sustentar a solução em ambiente tecnológico compatível. A GIESPP, por sua vez, não comprovou que a infraestrutura ofertada fosse inviável, descumprisse requisito objetivo da matriz ou impedisse o funcionamento dos módulos avaliados. Rejeita-se o ponto.

III.3.2 — Da recontagem unilateral da aderência funcional.

A tese da GIESPP de que a Salux atenderia a apenas 72,05% dos requisitos (83 itens “não atende”) assenta-se em dupla impropriedade. A uma, parte de premissa equivocada ao afirmar

que o parecer técnico teria reconhecido somente 12 itens “não atende”: o que a matriz oficial (SEI nº 8637837) registra são 32 itens “não atende” e 265 “atende”, sendo o número 12 o excedente da recorrida em relação ao mínimo de 253 itens ($265 - 253 = 12$). A recorrente confundiu o excedente quantitativo com o total de itens não atendidos.

A duas, e principalmente, a recontagem proposta é mero exercício de reavaliação técnica unilateral: a recorrente, a partir de revisão própria de gravações, atribui “não atende” a dezenas de itens que a Comissão, no exercício de sua competência avaliativa, classificou como “atende” na matriz oficial, a exemplo dos itens 8, 11, 12, 13, 21, 23, 24, 109, 124, 127 e 255, entre outros. Conforme a premissa de controle fixada no item III.1, a divergência interpretativa do recorrente não tem força para desconstituir o parecer técnico oficial: a revisão da matriz, se cabível, depende de motivação individualizada da Administração, com confronto objetivo entre requisito, trecho da demonstração, evidência registrada e critério editalício e, não de cálculo unilateral apresentado em sede recursal. Ausente demonstração de erro manifesto e itemizado, prevalece a matriz oficial. Rejeita-se o ponto.

III.4 — Das contrarrazões da Salux e do pedido de retificação da matriz residual

As contrarrazões da Salux merecem acolhida naquilo que defende a manutenção de sua classificação, em consonância com a matriz oficial e com a fundamentação supra. Quanto ao pedido complementar de revisão/retificação da matriz residual, reclassificação de itens hoje assinalados como “não atende”, impõe-se cautela: a aprovação da Salux já decorre, autonomamente, da superação da régua de 85%, de modo que a retificação não é condição do resultado.

Em nome da estabilidade do julgamento e da segurança jurídica, recomenda-se que a matriz oficial (SEI nº 8637837) seja preservada como referência prevalente, facultado à Comissão Técnica, no exercício da autotutela (Súmula STF nº 473) e do dever de motivação, promover, se entender pertinente e mediante análise individualizada, o saneamento ou a motivação granular dos itens controvertidos, sem que isso constitua condição de validade da aprovação já reconhecida nem implique reabertura da fase de avaliação.

IV — Conclusão

Ante o exposto, e por não se vislumbrar qualquer nulidade insanável, mas, ao contrário, a integral higidez do procedimento, opina esta Procuradoria Jurídica nos seguintes termos, recomendando à autoridade competente que assim decida:

- i. **Conhecer** de ambos os recursos administrativos da Ingá Informática e Comunicação Ltda. e da GIESPP, porque tempestivos e subscritos por parte legítima, nos termos do art. 23, I e § 1º, I, da Resolução DIR-EXEC/InPACTA nº 002/2025.
- ii. **No mérito, NEGAR PROVIMENTO** ao recurso da Ingá Informática, rejeitando integralmente as alegações de quebra de isonomia, de fragmentação da solução e de insuficiência de motivação, bem como o pedido de reavaliação, por ausência de demonstração objetiva de vício, de prejuízo concreto e de utilidade prática (a recorrente não atingiu a régua de 85%).
- iii. **No mérito, NEGAR PROVIMENTO** ao recurso da GIESPP, rejeitando as alegações de insuficiência de qualificação técnica (SaaS/laaS) e de não atendimento à régua mínima, por leitura restritiva incompatível com o objeto e por configurar recontagem unilateral inábil a desconstituir a matriz técnica oficial.
- iv. **ACOLHER as contrarrazões da Salux** quanto à manutenção de sua qualificação e classificação, reconhecendo que os componentes Med.Place e Stargrid integram a arquitetura ofertada, estão sob controle societário e responsabilidade unificada da proponente e foram demonstrados funcionalmente, não havendo fragmentação vedada.

- v. **MANTER a matriz oficial (SEI nº 8637837)** como referência técnica prevalente, facultada à Comissão Técnica, no exercício da autotutela e do dever de motivação, a eventual motivação individualizada dos itens residuais controvertidos, sem que tal providência constitua condição da aprovação já reconhecida nem implique reabertura da avaliação.
- vi. **DECLARAR a regularidade do certame** e autorizar o prosseguimento aos atos subsequentes de adjudicação e homologação, com a devida ciência aos interessados e publicação no portal institucional (art. 23, parágrafo único, e art. 25 do Regulamento).

É o parecer, salvo melhor juízo.

O mesmo se submete à apreciação e à decisão da autoridade competente.

Maringá/PR, 08 de junho de 2026.

Odacir Cristovan Fiorini Júnior
Procurador Jurídico do InPACTA
Advogado — OAB/PR 54.292

DESPACHO DECISÓRIO DA AUTORIDADE COMPETENTE

Acolho o parecer da Procuradoria Jurídica, por seus próprios e jurídicos fundamentos, que adoto como razão de decidir. CONHEÇO de ambos os recursos e, no mérito, NEGO-LHES PROVIMENTO, mantendo a classificação da Salux Informatização em Saúde S.A. e determinando o prosseguimento do certame, com ciência aos interessados e publicação no portal institucional.

Cristiane Regina de Camargo Hasegawa
Diretora-Presidente do InPACTA

Autoridade julgadora — art. 23, I, da Resolução DIR-EXEC/InPACTA nº 002/2025



Documento assinado eletronicamente por **Odacir Cristovan Fiorini Júnior, Procurador(a) Jurídico do INPACTA**, em 08/06/2026, às 10:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na [Medida Provisória nº 2200-2, de 24 de agosto de 2001](#) e [Decreto Municipal nº 871, de 7 de julho de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cristiane Regina de Camargo Hasegawa, Diretor(a)-Presidente do INPACTA**, em 08/06/2026, às 15:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na [Medida Provisória nº 2200-2, de 24 de agosto de 2001](#) e [Decreto Municipal nº 871, de 7 de julho de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.maringa.pr.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **8813265** e o código CRC **94EFD744**.

Referência: Processo nº 43.04.00000033/2026.48

SEI nº 8813265