



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Comissão Permanente de Contratação



**REFERÊNCIA:** Edital do Pregão Eletrônico nº 90007/2025

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada para implantação e prestação de serviços operacionais e táticos de gestão para a FASCAL, execução de processos de trabalho, treinamento, assessoria, consultoria e assistência presencial, com fornecimento de estrutura integrada tecnológica e manutenção evolutiva, nas quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência – Anexo I deste Edital.

**PROCESSO Nº:** 00001-00015854/2024-48

**IMPUGNANTES:** Murta Gestão e Auditoria em Saúde LTDA

## **RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO**

### **Murta Gestão e Auditoria em Saúde LTDA**

#### **DAS PRELIMINARES**

Trata-se de pedido de impugnação tempestivo, eis que a data de abertura da sessão pública está prevista para o dia 04/06/2025 e a peça sob análise foi interposta pela Murta Gestão e Auditoria e Saúde LTDA em 30/05/2025.

#### **DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE**

Em apertada síntese, a Impugnante questiona as exigências constantes dos itens 4.2.15. a 4.2.19 do Edital.

Alega que “a exigência do registro no INPI visa à proteção jurídica da propriedade intelectual de um produto ou processo, e não à aferição de sua eficácia técnica ou de sua aptidão para atingir os resultados exigidos pela Administração Pública”. Complementa a informação sustentando que a imposição da referida exigência, “como condição de habilitação em processo licitatório (...) representa barreira artificial à entrada de empresas no certame”.

Colaciona doutrina e jurisprudência do Tribunal de Contas da União que, nas palavras da Impugnante, estabelecem como indevida a exigência de registro no INPI como condição de habilitação.

A seguir, a Impugnante se insurge contra suposta exigência de registro no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES com vínculo junto ao Sistema Único de Saúde – SUS e em face de imaginária vedação à comprovação de experiência, por meio de atestado de capacidade técnica, em instituições privadas.

Em razão à restrição da competitividade dos itens relativos a software/sistema, a Impugnante afirma que o Instrumento Convocatório restringe a competitividade ao exigir que os aplicativos sejam de propriedade exclusiva da licitante, impedindo a participação no certame de empresas que operam com soluções licenciadas, *white-label*, ou frutos de parcerias. Assevera, ainda, que o Edital exige funcionalidades tecnológicas excessivamente detalhadas e específicas e que referida especificação violaria o art. 42, §4º da Lei nº 14.133/2021.

A Impugnante considera a duração da vigência contratual prevista em Edital “desproporcional e desatualizada” e argumenta que, segundo a NLLC, as contratações de longo prazo devem ser devidamente motivadas e justifiquem a vantajosidade contínua.

Entende que a previsão de 500 horas anuais de manutenção evolutiva, a ausência de escopo claro, compromete a objetividade do contrato, permitindo subjetividade na execução e dificultando a aferição de equilíbrio econômico-financeiro.

Afirma que não foram definidos critérios objetivos de aceite dos serviços, em relação à forma de execução e pagamento.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

### Comissão Permanente de Contratação



Considera restritiva a exigência de estrutura própria de regulação médica 24x7, com URA, acesso web, ouvidoria e atendimento, inclusive para home care.

Assevera que a vedação expressa à utilização de integração via *batch/offline* configura direcionamento técnico e que a exigência de infraestrutura em nuvem com replicação de dados em regiões geográficas disntintas e cincornização em até 30 minutos são desproporcionais.

Volta a colacionar doutrina e jurisprudência do Egrégio TCU acerca dos temas em debate.

A seguir, a Impugnante formula os seguintes requerimentos:

- 1) seja excluída a exigência de registro prévio no NCES, com atuação vinculada junto ao SUS por período mínimo de 12 meses;
- 2) seja excluída a exigência de registro da solução no INPI como condição habilitatória;
- 3) seja reformulada a cláusula que restringe a apresntação de atestados de capacidade técnica exclusivamente para instituições públicas;
- 4) seja conhecida e acolhida integralmente a Impugnação, declarando a nulidade das cláusulas que impõem exigências restritivas à competitividade, notadamente as constantes dos itens 1.4, e, 4.1.3.3., 4.1.3.4., 4.2.2., 4.2.2.3., 4.2.2.5., 4.2.2.11. e 4.2.3. do Termo de Referência.
- 5) que, na hipótese de manutenção da exigências impugnadas, seja exigido da Administração a aprsentação formal de justificativas técnicas e jurídicas específicas, que demonstrem a necessidade das cláusulas supostamente restritivas.

## DOS FATOS E FUNDAMENTOS

Antes mesmo da publicação do edital do Pregão Eletrônico nº 90007/2025, em atenção ao disposto no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, a minuta de edital, a minuta de contrato e demais anexos foram submetidos à análise do órgão de assessoramento jurídico da Câmara Legislativa do Distrito Federal que, por meio do Parecer PG 170/2025, **realizou o controle prévio de legalidade e opinou pelo prosseguimento do certame**.

Todos os documentos da fase preparatória do certame e aqueles citados acima integram o Processo nº 00001-00015854/2024-48 e **estão disponíveis desde a publicação do Aviso de Abertura do Pregão Eletrônico nº 90007/2025 no Portal da Transparência da CLDF**, no sítio eletrônico da Casa ([www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br)).

Impende, portanto, asseverar que o Pregão Eletrônico nº 90007/2024 foi precedido do devido planejamento e que toda documentação que dá suporte ao certame obedeceu rigorosamente ao princípio da publicidade.

Passando à análise do mérito, propriamente dita, a equipe do Pregão Eletrônico nº 90007/2025 assim se manifesta:

### 1. DA EXIGÊNCIA DE REGISTRO NO INPI E SUA ILEGALIDADE

**Acolhe-se parcialmente** a impugnação apresentada quanto a exigência de que os sistemas ofertados tenham registro no INPI, pois, a Administração Pública tem o direito e o dever de se resguardar quanto à disponibilidade e à legitimidade do uso dos sistemas que serão fundamentais para a prestação dos serviços, assim, a exigência será reformulada de forma a garantir a segurança da contratação sem restringir indevidamente a competição.

Ademais, em contratos de longo prazo que envolvam manutenção evolutiva ou adaptações da solução, a garantia de que a empresa detém os direitos de propriedade intelectual é fundamental para assegurar que a Administração terá acesso contínuo a atualizações, suporte e eventuais modificações sem depender de terceiros ou enfrentar impedimentos legais.

Assim, Termo de Referência será reformado para permitir que os proponentes comprovem essa capacidade mediante a apresentação de diferentes formas de comprovação, que atestem o direito de acesso e alteração do código-fonte, e não se limitem estritamente à titularidade formal da propriedade intelectual, desde que os direitos necessários à customização e manutenção evolutiva sejam garantidos durante toda a vigência contratual.

### 2. DA LEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE REGISTRO NO CNES COM VÍNCULO AO SUS

Em análise detida ao Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 90007/2025, **não** identificamos cláusulas que



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

### Comissão Permanente de Contratação



estabeleçam a exigência de registro no CNES com vínculo exclusivo ao SUS. Ademais, nem o Termo de Referência nem o Edital possuem o item 10.6.4.3.1 citado no documento do licitante.

**Impugnação indeferida** tendo em vista que as alegações não encontram correspondência nas disposições do Termo de Referência.

#### **3. DA ILEGALIDADE DA VEDAÇÃO À COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA EM INSTITUIÇÕES PRIVADAS**

A empresa cita o mesmo item inexistente alegando que há vedação a apresentação de atestados de capacidade técnica emitido por instituições privadas. No entanto o item 8.3.27 da seção que trata da qualificação técnica é bem claro quanto ao tema, conforme transscrito abaixo:

8.2.27 Comprovação de aptidão para execução de serviço de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto desta contratação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de certidões ou atestados, por pessoas jurídicas de direito público **ou privado**, ou regularmente emitido(s) pelo conselho profissional competente, quando for o caso. (grifo nosso)

**Impugnação indeferida** por não guardar pertinência com o instrumento convocatório publicado.

#### **4. DA RESTRIÇÃO DA COMPETITIVIDADE EM RAZÃO DOS ITENS RELATIVOS AO SOFTWARE/SISTEMA**

As referências ao texto legal e acórdãos do TCU não guardam pertinência nem coerência com as alegações, sendo totalmente desconexas com os assuntos tratados.

Desse modo, a análise foi baseada na descrição do impugnante.

##### **i. Exigência de que os aplicativos sejam de propriedade exclusiva da licitante.**

A participação de empresas que operam com soluções licenciadas, *white-label* ou em regime de parceria tecnológica, desde que comprovada a regularidade da licença de uso e a capacidade de cumprimento do objeto, é benéfica para a ampliação do universo de licitantes e a obtenção da proposta mais vantajosa. Conforme afirmado anteriormente, o Termo de Referência será reformulado a fim de permitir que os proponentes comprovem essa capacidade de diferentes formas.

**Acatado parcialmente**

##### **ii. Exigência de funcionalidades tecnológicas excessivamente detalhadas e específicas, como integração em tempo real, sincronização sem batch, georreferenciamento, push notifications, exportações específicas e TISS nativo.**

As funcionalidades como integração em tempo real, sincronização sem *batch*, georreferenciamento, *push notifications*, exportações específicas e TISS nativo, são consideradas pela Administração como essenciais e indispensáveis para a eficiência operacional, a segurança dos dados, a agilidade no atendimento aos usuários da FASCAL e a conformidade com as normas regulatórias do setor de saúde. A integração em tempo real e a sincronização sem *batch*, por exemplo, são cruciais para a tomada de decisões imediatas e a garantia da integridade e atualização das informações. O georreferenciamento permite a gestão territorial da assistência e o *push notifications* otimizam a comunicação. A especificação do TISS nativo visa à plena conformidade com os padrões da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), o que é mandatório para a FASCAL. A Administração está convicta de que tais requisitos não configuram direcionamento, mas sim a busca pela solução mais adequada e eficiente para o complexo objeto licitado.

**Não acatado.**

##### **iii. Exigência de funcionalidades avançadas e específicas de BI, como drill-down, slice and dice, fórmulas customizadas e integração com MapBox, sem justificativa técnica suficiente.**

A Administração esclarece que as funcionalidades avançadas de *Business Intelligence* (BI) detalhadas no item 4.2.2.5, incluindo *drill-down*, *slice and dice*, fórmulas customizadas e integração com *MapBox* são consideradas fundamentais para a capacidade de gestão estratégica e operacional da FASCAL. A complexidade e o volume dos dados de saúde exigem ferramentas de BI que permitam análises multidimensionais, personalização de relatórios e visualização espacial dos dados (*MapBox*), possibilitando a identificação de tendências, a otimização de recursos e a tomada de decisões embasadas. Essas funcionalidades são essenciais para a fiscalização, o monitoramento e a projeção de cenários na gestão de saúde, impactando diretamente na eficiência e economicidade da FASCAL.

No entanto, visando não restringir o uso de ferramentas, o Termo de Referência será revisado para que o *MapBox* seja uma ferramenta de referência, sem a necessidade de obrigatoriedade do uso da tecnologia indicada, desde que possua funcionalidades similares.

**Acatado parcialmente.**

##### **iv. Duração contratual prevista de cinco anos, prorrogável por até dez, revelando-se desproporcional e desatualizada diante da rápida evolução tecnológica.**

A duração contratual de 5 (cinco) anos, prorrogável por até 10 (dez), está em consonância com o Art. 107, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. A contratação em questão refere-se à prestação de serviços continuados de gestão e implantação de



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

### Comissão Permanente de Contratação



solução tecnológica para a FASCAL, que demandam um longo período para implantação, adaptação, estabilização e geração de resultados esperados. Contratos de tecnologia e serviços de gestão em saúde, pela sua complexidade e pelo tempo necessário para que as soluções sejam efetivamente incorporadas aos processos da Administração, justificam prazos mais extensos. A vantajosidade econômica de contratos de longo prazo em serviços continuados é geralmente aferida pela diluição dos custos de implantação e treinamento ao longo do tempo, pela garantia de estabilidade e continuidade do serviço, e pela curva de aprendizado da equipe da contratada que optimiza a prestação.

**Não acatado.**

#### **v. Previsão de 500 horas anuais de manutenção evolutiva, com ausência de escopo claro.**

Inicialmente vale ressaltar que as referências ao texto legal e acórdãos do TCU não guardam pertinência nem coerência com a alegação sendo totalmente desconexas com o assunto tratado. Situação que foi verificada na maioria das citações do documento apresentado pela impugnante.

Em que pese as divergências, quanto ao assunto alegado neste item, a Administração esclarece que "manutenção evolutiva" é uma categoria de serviço onde o escopo exato das tarefas não pode ser completamente definido *a priori*, uma vez que visa a adaptações, melhorias e incorporação de novas funcionalidades que surgirão ao longo do tempo. Definir um escopo fechado e exaustivo inviabilizaria a própria natureza evolutiva do serviço e a flexibilidade que a Administração busca para adaptar a solução. A objetividade e o equilíbrio econômico-financeiro, neste caso, não residem na pré-definição de cada tarefa, mas na gestão e fiscalização da execução dessas horas à medida que as demandas surgem.

Outrossim, para cada demanda de manutenção evolutiva, serão emitidas ordens de serviço específicas, detalhando o escopo da intervenção, os resultados esperados, o quantitativo de horas a ser empregado e os critérios de aceite. A fiscalização da Administração acompanhará a execução dessas ordens de serviço, atestando a efetiva prestação dos serviços e a utilização das horas de forma transparente e verificável antes de qualquer medição e pagamento.

**Não acatado.**

#### **vi. Itens 4.1.3.3 e 4.1.3.4 estipulam que os pagamentos ocorrerão apenas após a implantação e migração, mas não definem critérios objetivos de aceite.**

Novamente, os itens indicados/referenciados não guardam correlação com o certame.

Contrariamente ao alegado pela impugnante, o ANEXO I - CRONOGRAMA DE IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO prevê os marcos de entrega e os critérios objetivos necessários para a aceitação das fases de implantação e migração. Tais critérios incluem, mas não se limitam a, a conclusão das etapas definidas no cronograma, a comprovação da funcionalidade plena dos módulos implantados, a validação da integridade e completude dos dados migrados, e a conformidade com as especificações técnicas e funcionais descritas no Termo de Referência.

A metodologia de acompanhamento e fiscalização do contrato, detalhada no Termo de Referência, assegura que cada entrega será formalmente avaliada e atestada por comissão ou fiscal designados, conforme os requisitos estabelecidos, garantindo que o pagamento ocorra somente após a efetiva e comprovada prestação dos serviços.

**Indeferido.**

#### **vii. Exigência de que a licitante possua estrutura própria de regulação médica 24x7, com URA, acesso web, ouvidoria e atendimento inclusive para *home care*.**

A Administração esclarece que a exigência de estrutura própria de regulação médica 24x7, com URA, acesso web, ouvidoria e atendimento, inclusive para *home care*, conforme item 4.2.3, é um requisito indispensável para a garantia da integralidade e continuidade da assistência à saúde dos beneficiários do FASCAL. A natureza crítica dos serviços de saúde exige que a empresa contratada detenha o controle direto e a responsabilidade primária sobre sua operação, assegurando a agilidade no atendimento, a qualidade dos processos e a conformidade regulatória. A subcontratação de serviços essenciais de regulação, embora possível em outros contextos, no âmbito do FASCAL pode gerar lacunas de responsabilidade, dificuldades de coordenação e riscos de descontinuidade que comprometem diretamente a saúde e o bem-estar dos beneficiários. A exigência não visa excluir empresas, mas sim garantir um patamar mínimo de segurança e confiabilidade para um serviço de extrema relevância.

**Indeferido.**

#### **viii. Vedação expressa à utilização de integração via batch/offline (item 4.2.2.3, XVI), configurando direcionamento técnico.**

A Administração reitera a exigência de integração exclusivamente em tempo real e justifica que esta característica é inerente à natureza crítica e dinâmica dos serviços de gestão em saúde do FASCAL. A tomada de decisões em tempo real, a atualização instantânea de cadastros, atendimentos, autorizações e procedimentos são vitais para a segurança do paciente, a agilidade no atendimento e a conformidade regulatória. A utilização de integração via *batch/offline* implicaria em defasagem de dados, risco de inconsistências e atrasos que poderiam comprometer a qualidade do serviço e, em última instância, a vida dos beneficiários. Portanto, a exigência de tempo real não é uma mera preferência tecnológica, mas uma necessidade funcional e de segurança que impacta diretamente a capacidade da FASCAL de operar de forma eficaz e segura.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Comissão Permanente de Contratação



**Indeferido.**

### **ix. Exigência de infraestrutura em nuvem com replicação de dados em regiões geográficas distintas e sincronização em até 30 minutos**

A exigência é essencial para garantir a continuidade dos serviços críticos do FASCAL e a segurança e integridade dos dados de saúde dos beneficiários. O FASCAL lida com informações sensíveis e serviços que não podem sofrer interrupções significativas. A replicação em regiões geográficas distintas assegura a resiliência do sistema contra desastres localizados (naturais ou humanos), e o tempo de sincronização de 30 minutos (*Recovery Point Objective - RPO* de 30 minutos) visa a minimizar a perda de dados em caso de falha, garantindo que o tempo de recuperação seja mínimo e o impacto sobre os beneficiários seja insignificante. Tais requisitos de alta disponibilidade e recuperação de desastres são proporcionais ao risco e impacto do serviço prestado pela FASCAL

**Indeferido.**

### **x. A soma de todas as exigências (propriedade exclusiva, integração em tempo real, estrutura médica 24x7, funcionalidades avançadas e infraestrutura em nuvem redundante) configura direcionamento evidente**

A Administração, em face da alegação de direcionamento decorrente da soma das exigências, reafirma que cada requisito técnico e de habilitação presente no Edital e Termo de Referência foi concebido e justificado individualmente e em conjunto, com o único objetivo de garantir a contratação de uma solução tecnológica e de gestão que seja indispensável para as complexas e críticas necessidades do FASCAL. Conforme demonstrado nas respostas individuais a cada ponto da impugnação, as exigências de integração em tempo real, funcionalidades avançadas de BI, infraestrutura em nuvem robusta, e a estrutura de regulação médica não são meras preferências, mas requisitos funcionais que asseguram a eficiência, a segurança, a continuidade e a conformidade regulatória dos serviços de assistência à saúde prestados pelo FASCAL.

**Não acatado.**

## DA DECISÃO

Pelos fatos e fundamentos acima expostos, **conheço** da manifestação apresentada pela interessada MURTA GESTÃO E AUDITORIA EM SISTEMA DE SAÚDE LTDA, por ser tempestiva, para, no mérito, acatar parcialmente a Impugnação, com a devida alteração dos itens do Edital, relacionados aos itens **1, 4i e 4iii** desta peça.

Brasília, 03 de junho de 2025

Guilherme Tapajós Távora  
Pregoeiro