

**AO(À) PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE CONTRATAÇÃO
CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL – CLDF**

**Ref.: Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90007/2025
Processo SEI nº 00001-00015854/2024-48**

MURTA GESTÃO E AUDITORIA EM SISTEMA DE SAÚDE LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 08.916.265/0001-46, com sede na Rua Dez de Novembro, nº 659, Sala 01, Box 56, Parque dos Eucaliptos, Município de Moreno/PE, CEP 54800-000, neste ato legalmente representada por seu sócio-administrador, Sr. Fernando Cezar Murta Moreira, vem, com o devido respeito, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164, §1º, da **Lei Federal nº 14.133/2021**, apresentar, **na qualidade de parte legítima e interessada**, a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

referente ao Pregão Eletrônico em epígrafe, **diante da constatação de vícios materiais e omissões no instrumento convocatório que comprometem a isonomia, a competitividade e a viabilidade técnica da futura contratação**, conforme os fundamentos fáticos e jurídicos que se passa a expor.

A impugnante destaca que a manifestação ora apresentada busca assegurar a estrita observância dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, dentre os quais se destacam o **princípio da legalidade, da razoabilidade, da eficiência, da proporcionalidade, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração**, todos expressamente consagrados na Lei nº 14.133/2021.

I – DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, devendo ser integralmente conhecida por esta Comissão Permanente de Contratação, nos termos do art. 164, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, segundo o qual é assegurado a qualquer interessado o direito de impugnar o edital por irregularidade na aplicação da legislação, desde que apresentada até 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para a apresentação das propostas.

No caso em apreço, conforme expressamente indicado no edital, a sessão pública de abertura do certame está prevista para o dia 26/06/2025 (quarta-feira), o que torna o dia 20/06/2025 (quinta-feira) o termo final para apresentação de impugnações ao edital, considerada a contagem de prazos em dias úteis e a exclusão da data de abertura, nos termos do art. 6º, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Assim, considerando que a presente manifestação está sendo protocolada até o fim do expediente do referido dia 20/06/2025, resta plenamente caracterizada a sua tempestividade, razão pela qual se requer seu regular processamento e apreciação por esta Comissão Permanente de Contratação.

II – DOS FATOS E FUNDAMENTOS

O Edital do Pregão Eletrônico nº 90007/2025, republicado com alterações substanciais em relação à versão original, trouxe modificações sensíveis nos prazos de execução contratual, estabelecendo, no Termo de Referência – Anexo I, prazo de apenas 40 (quarenta) dias corridos para implantação integral da solução contratada e 15 (quinze) dias corridos para a conclusão da migração de dados, sem qualquer justificativa técnica ou nota explicativa que fundamente tais reduções.

A contratação em questão possui escopo robusto e elevado grau de complexidade, englobando múltiplas frentes simultâneas: fornecimento de estrutura tecnológica integrada, assessoria especializada, treinamento, suporte presencial e desenvolvimento de soluções sob medida (inclusive com módulos específicos da plataforma Murta Health). Trata-se, portanto, de um projeto com natureza crítica, que demanda

planejamento sistêmico, capacidade técnica especializada e interlocução constante com os setores internos da Administração Pública.

A imposição de prazos tão exíguos, dissociados de qualquer estudo de viabilidade técnica formalizado nos autos, configura clara violação aos princípios da razoabilidade, isonomia, proporcionalidade e planejamento, previstos nos arts. 5º, 7º, §4º, 9º, I e 11 da Lei nº 14.133/2021, com destaque ao seguinte dispositivo:

Art. 9º, inciso I – Não se admitirá no edital a inclusão de cláusulas ou condições que:
I – comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes, ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

Na lição de Marçal Justen Filho, renomado doutrinador em Direito Administrativo:

“A estipulação de prazos irreais para execução contratual compromete o caráter competitivo da licitação, pois exclui potenciais interessados e favorece candidatos com acesso prévio à informação ou estrutura desproporcional ao mercado. A exigência de exequibilidade está vinculada ao dever de planejamento administrativo.”
(JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.)

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União já se manifestou reiteradamente sobre a necessidade de observância de critérios técnicos e compatibilidade com a realidade operacional do mercado. Destaca-se, por exemplo, o Acórdão nº 1.993/2011 – Plenário, que estabelece:

“A Administração deve fixar os prazos de execução contratual em consonância com os dados objetivos e realistas obtidos durante a fase interna da licitação. A ausência de estudo técnico que comprove a viabilidade dos prazos compromete a economicidade e a seleção da proposta mais vantajosa.”

Acrescenta-se, ainda, que a fase de migração de dados é crítica por natureza, pois depende diretamente do fornecimento de informações pela própria Administração, da disponibilidade de ambientes de teste, e da homologação conjunta das bases. Executar tal etapa em apenas 15 (quinze) dias corridos, sem margem para ajustes ou inconsistências, contraria as boas práticas do setor, que usualmente recomendam prazos entre 30 e 45 dias úteis, exclusivamente para as etapas de levantamento, saneamento, extração, carga, validação e homologação de dados históricos.

Já o prazo global de implantação de 40 (quarenta) dias corridos para um projeto de elevada criticidade técnica é flagrantemente inexecutável. A ausência de um Plano de Migração pactuado e validado junto à contratante torna inviável o cumprimento dos marcos definidos, gerando riscos severos à continuidade dos serviços, à qualidade da entrega e à responsabilização indevida da futura contratada por atrasos alheios à sua esfera de controle.

Portanto, a imposição dos prazos ora impugnados compromete a lisura do procedimento, prejudica a livre concorrência e viola os deveres de eficiência e de planejamento que regem a atividade administrativa.

A fixação de prazos reduzidos, desproporcionais à complexidade do objeto e sem prévia justificativa técnica formalmente documentada nos autos do processo licitatório, configura também cláusula restritiva à competitividade, o que afronta diretamente o disposto no art. 9º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, e compromete a finalidade precípua da licitação pública, que é a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, conforme o art. 11, inciso I, da mesma norma.

Ao limitar artificialmente o tempo para que empresas desenvolvam, testem, treinem e validem uma solução tecnológica com diversos módulos interdependentes, a

Administração acaba, na prática, por restringir o rol de possíveis licitantes àquelas que já possuam uma estrutura pré-estabelecida e adaptada às condições do certame — o que elimina a possibilidade de participação de empresas igualmente capacitadas, mas que demandariam tempo razoável para adequação técnica ou desenvolvimento incremental da solução.

O Tribunal de Contas da União tem jurisprudência firme quanto à vedação de cláusulas excessivamente restritivas, exigindo que o edital preveja condições compatíveis com o mercado, conforme se extrai do Acórdão TCU nº 1.214/2013 – Plenário:

"A definição de prazos exíguos ou condições técnicas excessivamente restritivas, quando não amparadas em estudos técnicos adequados e motivação suficiente, pode configurar direcionamento indevido do certame e comprometimento da ampla competitividade, violando os princípios da impessoalidade, da isonomia e da legalidade."

No mesmo sentido, o Acórdão TCU nº 2.136/2014 – Plenário estabeleceu que:

"A Administração deve evitar a fixação de prazos inexecutáveis ou desarrazoados que possam restringir o universo de potenciais licitantes. Sempre que possível, os critérios e prazos devem ser definidos com base em sondagens de mercado, audiências públicas ou justificativas técnicas adequadas."

Esse entendimento também é acolhido por Joel de Menezes Niebuhr, que ensina:

"A competitividade é a essência da licitação. Qualquer condição editalícia que afaste potenciais interessados, sem motivação legítima e proporcional, afronta o núcleo da licitação pública. A restrição deve sempre ser a exceção, nunca a regra."
(Licitação e Contrato Administrativo. 11. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.)

No caso em tela, a ausência de justificativa técnica para os prazos exíguos e a complexidade da execução contratual tornam patente que a forma como o cronograma está estruturado restringe indevidamente o caráter competitivo do certame, beneficiando, inclusive, possíveis empresas previamente familiarizadas com o ambiente interno da contratante.

Isso gera ambiente de competição assimétrica, ferindo a isonomia entre os participantes e promovendo, indiretamente, a concentração de mercado e o direcionamento velado, ainda que de forma não intencional, o que compromete a legalidade e a moralidade administrativa.

A competitividade é um dos pilares do regime jurídico das licitações públicas. Trata-se de um princípio implícito e instrumental, vinculado diretamente à efetivação dos princípios da isonomia, da legalidade, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa, expressamente consagrados no caput do art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

No plano normativo, o legislador impôs vedações expressas à inclusão de cláusulas indevidamente restritivas no edital, como forma de coibir práticas discriminatórias, protecionistas ou que resultem, ainda que de forma indireta, em restrição indevida ao universo de possíveis licitantes. Eis o teor do art. 9º da nova Lei de Licitações:

Art. 9º. Não se admitirá no edital a inclusão de cláusulas ou condições que:

I – comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes, ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;

Esse dispositivo representa uma proibição de cláusulas discriminatórias injustificadas, reforçando a exigência de planejamento técnico adequado e motivação vinculada à finalidade pública, nos termos dos arts. 6º e 20 da Lei nº 14.133/2021. Qualquer condição editalícia que não esteja amparada em justificativa técnica suficiente, que

ultrapasse o necessário para garantir a execução do objeto contratual ou que exclua potenciais fornecedores capacitados viola a essência do processo licitatório.

O princípio da ampla competitividade está igualmente vinculado à busca da economicidade e à prevenção contra direcionamentos indevidos ou favorecimentos implícitos, conforme assinala Marçal Justen Filho:

“A competitividade constitui o instrumento necessário para a obtenção da proposta mais vantajosa. A redução artificial ou indevida do universo de participantes implica risco direto de contratação com sobrepreço, de direcionamento indevido e de lesão à moralidade administrativa.”

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2. ed. São Paulo: RT, 2022.)

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é reiterada ao declarar que restrições não fundamentadas configuram ilegalidade, podendo comprometer a validade de todo o procedimento licitatório. Cita-se, a título ilustrativo, o Acórdão nº 2.136/2014 – Plenário:

“A Administração deve evitar a fixação de prazos inexecutáveis ou desarrazoados que possam restringir o universo de potenciais licitantes. Sempre que possível, os critérios e prazos devem ser definidos com base em sondagens de mercado, audiências públicas ou justificativas técnicas adequadas.”

A doutrina também sustenta que a restrição à competitividade deve sempre ser excepcional e justificada com base técnica. O professor Joel de Menezes Niebuhr observa:

“Toda cláusula que afaste a concorrência deve ser justificada tecnicamente. Não é legítima a exigência cujo fim seja reduzir o número de participantes. Essa lógica distorce o sentido da licitação e deve ser rechaçada.”

(Licitação e Contrato Administrativo. 11. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.)

Cláusulas que impõem prazos de execução excessivamente exíguos, sem suporte técnico documental, figuram como uma das principais causas de restrição indevida à competição, pois afastam licitantes qualificados que não dispõem, a priori, de estrutura pré-montada ou de acesso antecipado às exigências da Administração.

Além disso, quando há complexidade técnica no objeto — como no caso de soluções de tecnologia da informação, com múltiplos módulos e migração de dados sensível — a exigência de cumprimento em prazos irrealistas prejudica a isonomia entre os licitantes e pode conduzir à escolha de fornecedores despreparados, apenas para cumprir cronograma, com prejuízo à qualidade final da entrega.

Portanto, para assegurar a competitividade, toda exigência editalícia deve ser:

1. Pertinente ao objeto contratado;
2. Necessária e proporcional ao interesse público;
3. Fundamentada tecnicamente com base em documentos objetivos;
4. Justificável à luz do dever de motivação e do planejamento prévio.

Na ausência desses critérios, resta caracterizada a violação ao dever de planejamento (art. 6º e 7º, §4º), à motivação (art. 20), e ao princípio da isonomia e da ampla concorrência (arts. 5º e 9º, I), da Lei nº 14.133/2021, o que torna o edital passível de impugnação e eventual anulação.

Dessa forma, é imperioso que a Administração reveja os prazos estipulados, sob pena de nulidade parcial do edital, conforme entendimento do próprio TCU, quando constatado que o cronograma compromete a livre concorrência e a seleção da proposta mais vantajosa.

III – DO POSSÍVEL DIRECIONAMENTO DO EDITAL EM RAZÃO DOS PRAZOS INEXEQUÍVEIS

A fixação, sem motivação adequada, de prazos manifestamente exíguos para implantação da solução contratada (40 dias corridos) e, principalmente, para a migração de dados (15 dias corridos), em projeto de alta complexidade técnica, pode ensejar, em tese, o entendimento de que há possível direcionamento indevido do edital — situação que, ainda que não intencional, compromete a moralidade, a isonomia e o caráter competitivo do certame.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é enfática ao alertar que exigências desproporcionais, não amparadas por justificativa técnica robusta, podem configurar indícios de direcionamento ou de tentativa de restrição de competição, como evidenciado no Acórdão nº 1.793/2011 – Plenário:

“A fixação de condições restritivas, desproporcionais ou desvinculadas das reais necessidades da Administração poderá configurar direcionamento do edital, por dificultar ou impedir a participação de empresas igualmente qualificadas.”

O entendimento doutrinário também corrobora essa interpretação. Rafael Sérgio de Oliveira, ao comentar sobre as vedações legais impostas ao edital, aponta que:

“A imposição de condições não justificadas que limitem indevidamente a participação de interessados — inclusive por prazos ou exigências técnicas excessivas — pode resultar em vício de direcionamento, ainda que de forma reflexa ou indireta.”
(OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Salvador: Juspodivm, 2022.)

Em casos como o presente, a definição de cronograma técnico inexecutável restringe, na prática, a participação de empresas que não detenham conhecimento prévio dos sistemas internos da contratante ou que não estejam envolvidas, formal ou

informalmente, com fases preparatórias do projeto, criando cenário de competição assimétrica.

Tal quadro pode ser agravado quando se constata que as exigências de prazos não estão lastreadas em nota técnica, estudo de viabilidade, ou mesmo em justificativas compatíveis com a experiência técnica usual de mercado — em descumprimento ao art. 21 da Lei nº 14.133/2021, que impõe à Administração o dever de motivação transparente e fundamentada das condições editalícias.

Não se imputa, com esta impugnação, qualquer intenção deliberada de direcionamento por parte da Administração contratante. Contudo, ressalta-se que, à luz da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, a ausência de justificativa técnica formal para prazos manifestamente exíguos pode ser interpretada como indício objetivo de direcionamento indireto do certame, ainda que não haja dolo ou má-fé por parte dos gestores. É o que se depreende, por exemplo, do Acórdão TCU nº 1.886/2017 – Plenário, que assim assentou: *"A fixação de condições editalícias desproporcionais ou incompatíveis com a realidade do mercado pode configurar restrição indevida à competitividade, e, em determinados casos, induzir à conclusão de que houve direcionamento do certame."* Assim, a fim de resguardar a legalidade e prevenir a nulidade do processo, é recomendável que os prazos estipulados no edital sejam tecnicamente revistos e motivados com base em critérios objetivos, como forma de afastar qualquer interpretação nesse sentido por parte dos órgãos de controle.

Diante desse contexto, impõe-se a revisão dos prazos com base em critérios técnicos objetivos, sob pena de o edital ser interpretado como direcionado — hipótese que compromete não apenas a validade do certame, mas também a integridade do interesse público e da função administrativa.

IV - DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se a esta Comissão Permanente de Contratação da Câmara Legislativa do Distrito Federal:

1. **O conhecimento e acolhimento da presente impugnação**, com a consequente **retificação do Edital do Pregão Eletrônico nº 90007/2025**, promovendo-se a adequação dos prazos fixados no Termo de Referência – Anexo I, de modo que:
 - a) o prazo para **implantação integral da solução contratada seja ampliado para, no mínimo, 90 (noventa) dias corridos**, compatibilizando-se com a complexidade técnica e as boas práticas de mercado para projetos similares;
 - b) o prazo para **migração de dados seja estendido para, ao menos, 30 (trinta) dias corridos**, com exigência de **cronograma técnico detalhado validado conjuntamente pela CLDF e pela empresa contratada**, contemplando as etapas de extração, saneamento, homologação e validação das bases.
2. **Subsidiariamente**, caso a Administração entenda pela manutenção dos prazos originais, que seja determinada a **elaboração e publicação de nota técnica fundamentada**, nos moldes do **art. 21 da Lei nº 14.133/2021**, contendo os estudos, critérios objetivos e justificativas técnicas que embasaram a fixação dos prazos em questão, a fim de garantir a legalidade, a transparência e a motivação do ato convocatório.
3. **Na hipótese de não acolhimento das medidas ora requeridas**, que seja determinada a **suspensão do certame**, como medida de cautela e de prevenção a possíveis vícios de legalidade, até a readequação do edital com parâmetros compatíveis com a realidade do objeto licitado, evitando-se, assim, **interpretações de direcionamento por parte dos órgãos de controle externo**, conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União.

Reitera-se que as medidas ora pleiteadas **visam resguardar os princípios da isonomia, da competitividade, do planejamento, da legalidade e da seleção da proposta mais vantajosa**, garantindo a higidez do procedimento licitatório e a segurança jurídica para todos os interessados.

Termos em que,

Pede deferimento.

Moreno/PE, 19 de junho de 2025.

FERNANDO CEZAR
MURTA
MOREIRA:28411749487

Assinado de forma digital por
FERNANDO CEZAR MURTA
MOREIRA:28411749487
Dados: 2025.06.20 11:00:58 -03'00'

FERNANDO CEZAR MURTA MOREIRA
Sócio-Administrador
MURTA GESTÃO E AUDITORIA EM SISTEMA DE SAÚDE LTDA
CNPJ: 08.916.265/0001-46