



PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90012 DE 2025 – CLDF

DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO

CARLOS ALBERTO SALINAS ME apresentou impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90012/2025 – CLDF nos seguintes termos, a saber:

(...)

em face de cláusulas do Termo de Referência – Anexo I do Edital, que restringem indevidamente a competitividade do certame e violam princípios basilares da nova Lei de Licitações, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. DA CLÁUSULA IMPUGNADA E DA SÍNTESE DOS FATOS O objeto da presente licitação é a contratação de um "Sistema Tecnológico Único de Gestão de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos". Para tal, o Termo de Referência (TR), em seus itens 4.37.1, 4.37.2 e 4.37.3, estabelece exigências que, na prática, direcionam a contratação para um modelo arquitetônico específico e restrito, a saber:

4.37.1. A solução a ser contratada deverá consistir em um único software nativo, (...) não sendo admitida, para fins de atendimento a este objeto, a composição por meio de múltiplas ferramentas (...) que dependam de integrações (...).

4.37.2. A exigência (...) justifica-se pela necessidade de assegurar maior robustez técnica, interoperabilidade intrínseca, segurança, facilidade de manutenção, (...) e menor risco contratual.

4.37.3. A solução deverá possuir um núcleo tecnológico comum (...), não sendo aceita a mera integração por API, conector ou plugin entre softwares distintos. Embora a justificativa do item 4.37.2 seja meritória em seus objetivos, a exigência de um "software único e nativo" como meio exclusivo para alcançá-los constitui uma restrição desproporcional e carente de fundamentação adequada, conforme se demonstrará.

II. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO – DO VÍCIO NA FASE DE PLANEJAMENTO E DA RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE A nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) conferiu à fase de planejamento, materializada no Estudo Técnico Preliminar (ETP), um papel central e vinculante. Uma exigência editalícia só é legítima se devidamente fundamentada nesta fase. A cláusula impugnada padece de vício insanável por violar essa premissa.

2.1. Da Afronta ao Art. 18 da Lei 14.133/2021: Ausência de Levantamento de Mercado e Análise Comparativa de Soluções O Art. 18 da Lei 14.133/2021 exige que o ETP contemple o levantamento de mercado (inciso V) e a descrição e análise comparativa das soluções disponíveis (inciso VI). A cláusula impugnada só seria legal se o ETP



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL Comissão Permanente de Contratação



demonstrasse, de forma cabal, que a arquitetura "nativa e única" é a única capaz de atender às necessidades da CLDF. Isso não corresponde à realidade do mercado de tecnologia. O modelo predominante é o da especialização (best-of-breed), onde a inovação se concentra em empresas líderes em seus respectivos nichos (Estratégia, BPM, Riscos, etc.). Soluções integradas via APIs abertas, sob a responsabilidade de um fornecedor principal, são o padrão da indústria para entregar o máximo de valor e inovação. Ao impor uma arquitetura monolítica, o órgão ignora a dinâmica do mercado, indicando que o levantamento de mercado foi falho ou incompleto. O ETP não apresentou uma análise comparativa que ponderasse os prós e contras de uma solução integrada versus uma nativa, falhando em justificar por que o modelo integrado – padrão de mercado – seria desvantajoso. Trata-se de vício na motivação do ato, o que o torna nulo.

2.2. Da Análise de Riscos Incompleta e do Risco Reverso Gerado pela Exigência A justificativa da cláusula (item 4.37.2) foca na mitigação de riscos. Contudo, a análise é unilateral e falha ao não ponderar os riscos maiores que a própria exigência cria para a Administração, quais sejam:

- Risco de Estagnação Tecnológica: A CLDF ficará refém da capacidade de inovação de um único fornecedor em múltiplas áreas distintas.
- Risco de Funcionalidade Inferior: A chance de contratar uma solução "mediana" em tudo, em vez de "excelente" nas áreas críticas, é altíssima, ferindo o princípio da eficiência.
- Risco Agravado de Vendor Lock-in: Um sistema monolítico e proprietário cria um aprisionamento tecnológico muito mais severo do que uma arquitetura aberta e modular. Ademais, o "menor risco contratual" é uma falácia. A contratação de um fornecedor único e principal, que se responsabiliza integralmente pela solução (incluindo eventuais módulos de parceiros), é prática consolidada que elimina o risco de gerenciamento de múltiplos contratos pela Administração. A responsabilidade é, e sempre será, uma.

2.3. Da Ofensa ao Princípio da Seleção da Proposta Mais Vantajosa A proposta mais vantajosa é aquela que apresenta a melhor relação entre custo, benefício e qualidade. Ao restringir o "como" (a arquitetura) em vez de focar no "o quê" (o resultado), a CLDF se impede de analisar propostas potencialmente mais vantajosas. Uma solução que integra a melhor plataforma de Gestão Estratégica do mercado com a melhor plataforma de BPM, sob a responsabilidade de um único fornecedor, é, por definição, mais vantajosa do que uma solução que oferece um módulo de BPM inferior apenas por ser do mesmo fabricante. A cláusula impugnada impede que a CLDF sequer receba e analise tal proposta, ferindo o coração do processo licitatório.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão Permanente de Contratação



III. DO PEDIDO Diante do exposto, e com o objetivo de alinhar o certame aos princípios da competitividade, da isonomia, da busca pela proposta mais vantajosa (Lei nº 14.133/2021, Art. 5º) e às diretrizes da Lei de Governo Digital (Lei nº 14.129/2021), a Requerente solicita:

- a) O recebimento e o processamento da presente Impugnação, com a consequente suspensão do certame até a decisão de mérito;
- b) No mérito, que seja acolhida a presente Impugnação para declarar a nulidade dos itens 4.37.1, 4.37.2 e 4.37.3 do Termo de Referência e do item 5 da Prova de Conceito (Anexo IX), por vício na fase de planejamento e restrição indevida à competitividade;
- c) Subsidiariamente, caso não se entenda pela nulidade, que os referidos itens sejam revisados e republicados com nova redação que permita, de forma expressa, a participação de soluções compostas por múltiplos módulos ou softwares, ainda que de fabricantes distintos, desde que ofertadas por um único licitante que se responsabilize integralmente pela solução, garantindo interface unificada, governança centralizada e o pleno atendimento a todos os requisitos técnicos e de resultado do edital.

(...)

DO MÉRITO

A impugnação foi apresentada tempestivamente. Das razões de impugnação, tecemos as seguintes considerações:

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE DEMANDANTE:

"(...)

Em resposta à Impugnação ao PE nº 90012/2025 ([2348603](#)), segue resposta elaborada com base no Termo de Referência, no Estudo Técnico Preliminar e nas manifestações dos órgãos de controle, conforme documentos anexos e instrução processual do Pregão Eletrônico nº 90012/2025.

SÍNTESE

A impugnação apresentada pela empresa Efetiva Negócios questiona os itens 4.37.1, 4.37.2 e 4.37.3 do Termo de Referência, os quais exigem que a solução seja única e nativa, sustentando suposta restrição de competitividade e ausência de justificativa no Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Todavia, **a impugnação deve ser integralmente indeferida**, por não apresentar fundamentos técnicos ou jurídicos capazes de desconstituir a motivação e a necessidade demonstradas nos autos. O



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL Comissão Permanente de Contratação



pleito revela tentativa de redirecionar o objeto licitado ao portfólio da própria empresa, em afronta ao princípio da supremacia do interesse público.

DA LEGALIDADE E FUNDAMENTAÇÃO NO PLANEJAMENTO

O Estudo Técnico Preliminar (SEI [2096884](#)) detalha de forma exaustiva e motivada que apenas solução tecnológica única e nativamente integrada atende ao escopo da Câmara Legislativa, tanto sob o prisma funcional quanto econômico. O documento técnico evidencia que:

Soluções fragmentadas geram sobrecustos de integração, retrabalho, inconsistência de dados e fragilidade na governança;

A necessidade institucional é de uma plataforma corporativa de governança, não de um conjunto de ferramentas isoladas;

O levantamento de mercado demonstrou que existem fornecedores capazes de ofertar solução única, eliminando a alegada restrição.

Portanto, não há qualquer vício na fase de planejamento. Pelo contrário, a exigência decorre de estudo técnico robusto, aprovado pela autoridade competente e validado por órgãos de controle.

DA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

O processo foi objeto de auditoria pelo Ministério Público de Contas do DF (MPC/TCDF – Processo 00600.00008496/2025-58e), a partir de denúncia anônima posteriormente arquivada por ausência de irregularidades, conforme despacho expresso:

“Não foram identificados, até o presente momento, indícios suficientes de ilicitude que justifiquem a suspensão cautelar do certame.”

Além disso, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) analisou previamente o processo e apenas recomendou vedação de adesões futuras à ata, reconhecendo a legalidade e adequação do modelo licitado.

Essas manifestações confirmam que a modelagem da contratação é legítima e regular.

DA MÁ-FÉ E DO INTUITO DE TUMULTUAR O CERTAME

A impugnante já havia formulado pedido de esclarecimento com o mesmo teor, devidamente respondido e negado com fundamentação técnica. Inconformada, reitera os mesmos argumentos na forma de impugnação, revelando conduta protelatória e intenção de alterar o objeto para adequá-lo ao seu próprio produto.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL Comissão Permanente de Contratação



Logo, a impugnação não busca resguardar a legalidade, mas apenas tumultuar o certame e postergar o interesse público.

DO INTERESSE PÚBLICO E DA SUPREMACIA SOBRE INTERESSES PRIVADOS

O edital visa atender necessidade essencial da CLDF, relacionada à governança institucional e transparência. A Administração não está obrigada a adaptar seu objeto a soluções de mercado fragmentadas. O princípio da supremacia do interesse público impõe que o órgão defina a solução mais adequada às suas necessidades, e não o contrário.

Permitir que cada fornecedor imponha sua arquitetura levaria ao absurdo de realizar múltiplas licitações até satisfazer o portfólio de cada interessado — solução inviável e antieconômica.

DA AMPLA COMPETITIVIDADE COMPROVADA

A alegação de restrição é infundada. Recentemente, foram realizados pregões com objeto idêntico e mesmas exigências de solução única, ambos com ampla participação de empresas:

Pregão Eletrônico SRP nº 90011/2025 – SEDET/DF (UASG 926210), com mais de 10 licitantes habilitados;

Pregão Eletrônico SRP nº 020/2024 – CETIC/RJ, igualmente com várias concorrentes ofertando soluções únicas integradas.

Tais precedentes demonstram que o mercado dispõe de ampla oferta competitiva, afastando qualquer alegação de direcionamento.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, **não há qualquer ilegalidade ou restrição indevida nos itens impugnados**. A exigência de solução única e nativa é tecnicamente fundamentada, juridicamente legítima, economicamente vantajosa e plenamente auditada pelos órgãos de controle.

Assim, com base no art. 164, §4º da Lei nº 14.133/2021, **sugere-se o INDEFERIMENTO** à impugnação apresentada pela empresa Efetiva Negócios (ME).

(...)



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão Permanente de Contratação



DA CONCLUSÃO

Quanto à impugnação, decido conhecer da impugnação interposta tempestivamente por CARLOS ALBERTO SALINAS ME., para, no mérito, negar-lhe provimento, com base na manifestação da Unidade Demandante.

Brasília, 03 de outubro de 2025.

NAILDE OLIVEIRA DO NASCIMENTO SILVEIRA
Pregoeira