



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão Permanente de Contratação



PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90012 DE 2025 – CLDF

DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO

HEFLO DO BRASIL LTDA apresentou impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90012/2025 – CLDF nos seguintes termos, a saber:

(...)

I. Das cláusulas impugnadas

1) Exigência de entrega do código-fonte (Cláusula 4.36): O Termo de Referência impõe: "A empresa contratada deverá fornecer integralmente o código-fonte de todos os sistemas, desenvolvidos, customizados ou adaptados durante a execução do contrato [...]" (4.36.1). 2) Obrigatoriedade de "software único/nativo" (Cláusulas 4.37 e 4.75): O TR exige que a solução "consista em um único software nativo [...] não sendo admitida a composição por múltiplas ferramentas, nem a mera integração por API" (4.37.1 e 4.37.3). Ainda, a cláusula 4.75 impõe que "a solução deverá ser composta de um único produto que comporte no mínimo 90% das funcionalidades descritas no Anexo IX-POC".

II. Dos fundamentos para a exclusão das exigências A imposição das condições acima viola diretamente os princípios da isonomia e da ampla competitividade, ao excluir fornecedores que não cedem código-fonte ou que utilizam composições de soluções integradas. As justificativas do edital não se sustentam, pois: - A cessão do código-fonte não gera benefício real ao órgão, já que a manutenção será executada pelo próprio fornecedor; - A guarda do código-fonte cria riscos severos de segurança e responsabilidade para a Administração; - A exigência de software único limita indevidamente a competição e não guarda relação direta com a economicidade ou melhor atendimento do interesse público.

III. Dos pedidos

1. Exclusão integral das cláusulas 4.37 e 4.75 que impõem "software único/nativo".
2. Exclusão integral da cláusula 4.36 que exige entrega/cessão do código-fonte do produto.
3. Adequação do Anexo IX - POC para que avalie resultados funcionais e não-funcionais sem vedar arquiteturas.
4. Retificação do Edital e reabertura dos prazos, conforme previsto no item 2 do instrumento convocatório.

IV. Pedido subsidiário

Na hipótese de manutenção parcial das cláusulas, requer-se: - Conversão da exigência de "software único" em requisito de experiência



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Comissão Permanente de Contratação



do usuário unificada e integração comprovada por padrões abertos; - Restrição da exigência de código-fonte apenas a artefatos desenvolvidos sob encomenda no âmbito do contrato, com eventual escrow para o produto base.

(...)

DO MÉRITO

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

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE DEMANDANTE:

"(...)

SÍNTESE

A impugnação apresentada pela empresa HEFLO BRASIL LTDA questiona os itens 4.36, 4.37 e 4.75 do Termo de Referência, o qual exige que a solução seja única e nativa e disponibilização do código-fonte, 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 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.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Comissão Permanente de Contratação



Sobre o questionamento da disponibilização do código-fonte, mesmo estando devidamente justificado no Termo de Referência, segue as considerações:

A impugnação apresentada não merece acolhimento. As alegações de que a cessão do código-fonte “não gera benefício real ao órgão” e de que “cria riscos severos de segurança e responsabilidade” não procedem, pois contrariam os fundamentos técnicos, jurídicos e estratégicos que embasam a exigência, amplamente justificada no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR).

O item 4.36 do TR determina que a contratada forneça integralmente o código-fonte de todos os sistemas, módulos, bibliotecas e componentes desenvolvidos, customizados ou adaptados no âmbito da execução contratual, em versão atualizada, documentada e comentada, com instruções completas de compilação e uso. Essa exigência tem como objetivos assegurar a soberania, continuidade e independência tecnológica da Administração Pública, garantindo que a evolução e manutenção futuras possam ser executadas por outros fornecedores ou equipes internas; evitar o aprisionamento tecnológico (vendor lock-in), reduzindo riscos contratuais e fortalecendo a governança de TI; permitir auditorias de segurança e conformidade, especialmente em atendimento à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018 – LGPD); promover transparência e publicidade, princípios expressos no art. 37 da Constituição Federal e na Lei nº 14.133/2021; e facilitar integrações e adequações futuras, em conformidade com os princípios de interoperabilidade e uso de padrões abertos previstos na Lei nº 14.129/2021 (Lei de Governo Digital).

Ao contrário do alegado pela impugnante, a cessão do código-fonte traz benefícios concretos e imediatos à CLDF, uma vez que a Diretoria de Modernização e Inovação Digital (DMI/CLDF) dispõe de estrutura técnica própria para utilização efetiva desse ativo, contando com uma Fábrica de Software interna, composta por analistas, arquitetos e desenvolvedores altamente qualificados, aptos a realizar evoluções, correções e integrações no sistema; e servidores e infraestrutura tecnológica robusta, capazes de armazenar, versionar e auditar o código-fonte em ambientes controlados e seguros (ex.: repositórios Git internos). Essa capacidade instalada demonstra a real aplicabilidade e necessidade do código-fonte, pois a CLDF não depende exclusivamente do fornecedor original e busca autonomia técnica e sustentabilidade evolutiva da solução.

Não há qualquer ônus adicional decorrente da exigência, conforme respostas documentadas das empresas consultadas durante o levantamento de mercado (SEI 2264979 e 2264982): “Não há nenhum ônus adicional na concessão do código-fonte da solução ofertada.”; “Confirmamos que a disponibilização do código-fonte não acarretará aumento no valor da licença.”; “Informamos que a disponibilização do



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Comissão Permanente de Contratação

código-fonte do sistema ofertado não implicará em qualquer aumento no valor da licença.” Do ponto de vista da segurança da informação, o código-fonte permanecerá sob guarda controlada e restrita da CLDF, com acesso limitado e rastreável, conforme as políticas internas de TI e normas de segurança cibernética.

A exigência encontra respaldo no art. 18, inciso I, alínea "h", do Ato da Mesa Diretora da CLDF — AMD nº 71, de 2023, o qual estabelece que a propriedade intelectual e os direitos autorais sobre todos os artefatos e produtos (incluindo código-fonte, documentação, modelos de dados e bases de dados) criados ou alterados no contrato pertencerão à Administração; no art. 11 da Lei nº 14.133/2021, que impõem à Administração a adoção de medidas que assegurem mitigação de riscos contratuais; nos Acórdãos nº 235/2007 e nº 670/2008, ambos do TCU – Plenário, que recomendam expressamente a posse do código-fonte em contratações que envolvam software desenvolvido ou customizado para a Administração; e nas diretrizes da Lei nº 14.129/2021, que incentiva transparência, interoperabilidade e autonomia tecnológica.

Diante do exposto, o requisito de disponibilização do código-fonte está tecnicamente justificado e juridicamente legítimo; não acarreta custos adicionais nem riscos à segurança da Administração; é plenamente útil e aplicável à realidade da DMI/CLDF, que possui fábrica de software interna e servidores qualificados para gestão, evolução e auditoria do código; e representa medida de soberania tecnológica, continuidade de serviços e mitigação de riscos contratuais.

Assim, a impugnação é indeferida, permanecendo integralmente mantida a redação do item 4.36 do Termo de Referência.

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.

DO INTERESSE PÚBLICO E DA SUPREMACIA SOBRE INTERESSES PRIVADOS



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Comissão Permanente de Contratação



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 e/ou modificar requisitos essenciais à CLDF porque um fornecedor não atende. 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 e todos os requisitos são tecnicamente fundamentados, juridicamente legítimos, economicamente vantajoso e foi plenamente auditado pelos órgãos de controle.

Assim, com base no art. 164, caput e parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, **sugere-se o INDEFERIMENTO**.

(...)

DA CONCLUSÃO



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão Permanente de Contratação



Quanto à impugnação, decido conhecer da impugnação interposta tempestivamente por HEFLO DO BRASIL LTDA, para, no mérito, negar-lhe provimento, com base na manifestação técnica da Unidade Demandante.

Brasília, 06 de outubro de 2025.

NAILDE OLIVEIRA DO NASCIMENTO SILVEIRA
Pregoeira