



PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90012 DE 2025 – CLDF

DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO

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

(...)

II. Da cláusula impugnada

O Termo de Referência, item 4.36.1, determina: “A empresa contratada deverá fornecer integralmente o código-fonte de todos os sistemas desenvolvidos, customizados ou adaptados durante a execução do contrato [...]”.

III. Fundamentação

1. Sobrespecificação técnica A exigência de disponibilização do código-fonte configura sobrespecificação, prática vedada pela jurisprudência do TCU e pela legislação de licitações. O correto é exigir resultados e desempenho mensuráveis, não impor condições que extrapolem a necessidade do objeto. A Administração precisa de garantia de uso, continuidade e manutenção do sistema — e não da guarda integral de um ativo que não será operacionalizado internamente. 2. Impacto econômico para a Administração Ainda que o edital afirme não haver custo adicional, a realidade do mercado indica o contrário: fornecedores que aceitem abrir o código-fonte embutirão esse risco no preço da proposta. Ou seja, a Administração terá menor competitividade e maiores valores de contratação, em afronta ao princípio da economicidade. 3. Insegurança jurídica e conflito com a Lei de Software A exigência colide com a Lei 9.609/98, que protege programas de computador como propriedade intelectual. A cessão compulsória do código-fonte de software comercial pode configurar violação de direito autoral e de segredo industrial, sujeitando o órgão a contestações judiciais e insegurança futura no contrato. 4. Soluções alternativas menos restritivas Para assegurar independência tecnológica, bastam mecanismos como: - documentação técnica completa e atualizada, - planos de continuidade e reversibilidade contratual, - acesso a dados em formato aberto. Esses meios são suficientes para garantir o interesse público sem onerar preços e sem comprometer a segurança jurídica.

IV. Do pedido

Requer-se a exclusão integral da cláusula 4.36 e subitens que impõem a entrega/cessão de código-fonte. Subsidiariamente, requer-se que tal obrigação seja limitada apenas a desenvolvimentos específicos sob



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão Permanente de Contratação



encomenda para a CLDF, excluindo-se o produto-base comercializado no mercado.

(...)

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 ACTIO DIGITAL LTDA questiona o item 4.36.1 do Termo de Referência, o qual exige a 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

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

A impugnação apresentada pela empresa ACTIO DIGITAL LTDA quanto à exigência de disponibilização do código-fonte (item 4.36 do Termo de Referência) não merece acolhimento, uma vez que as alegações apresentadas não se sustentam diante das justificativas técnicas, legais e estratégicas expressamente documentadas no Estudo Técnico Preliminar (ETP), no Termo de Referência (TR) e nas boas práticas de governança e gestão de tecnologia da informação na Administração Pública.

O item 4.36 do TR estabelece que a contratada deverá fornecer integralmente o código-fonte de todos os sistemas, componentes, bibliotecas e módulos desenvolvidos, customizados ou adaptados durante a execução do contrato, de forma documentada, comentada e atualizada, incluindo instruções de compilação, instalação e uso. Tal



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL Comissão Permanente de Contratação



exigência decorre da necessidade de assegurar a soberania tecnológica, a continuidade operacional, a autonomia evolutiva e a independência contratual da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), objetivos amplamente amparados pelo art. 11 da Lei nº 14.133/2021, que impõem a adoção de práticas de mitigação de riscos contratuais.

Além disso, a Diretoria de Modernização e Inovação Digital (DMI/CLDF) dispõe de Fábrica de Software interna e servidores altamente qualificados, aptos a utilizar, auditar, versionar e evoluir o código-fonte, o que demonstra a utilidade real e imediata da exigência. Diferentemente do alegado, o fornecimento do código-fonte não configura sobrespecificação, mas requisito funcional indispensável para assegurar a autonomia tecnológica e a continuidade do serviço público, principalmente em contratações de soluções estratégicas e personalizadas.

Quanto ao suposto impacto econômico, a CLDF realizou levantamento de mercado durante a fase de planejamento (ETP), tendo recebido manifestações formais de empresas consultadas que declararam não haver qualquer ônus adicional na disponibilização do código-fonte, conforme registrado no processo (SEI 2264979 e 2264982). Portanto, não procede a alegação de que a cláusula aumentaria o custo da contratação ou reduziria a competitividade.

No tocante à alegada afronta à Lei nº 9.609/1998 (Lei de Software), cumpre esclarecer que a exigência do código-fonte se aplica exclusivamente aos artefatos desenvolvidos, customizados ou adaptados no âmbito do contrato, não incidindo sobre o núcleo de software comercial de titularidade da contratada. Trata-se, portanto, de obrigação contratual legítima, relacionada aos entregáveis específicos do contrato e plenamente compatível com a legislação de direitos autorais, que admite cessão parcial e condicionada de direitos patrimoniais sobre obras intelectuais desenvolvidas sob encomenda pelo Poder Público.

A medida encontra respaldo também na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), como, por exemplo, nos Acórdão 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; nas diretrizes da Lei nº 14.129/2021, que incentiva transparência, interoperabilidade e autonomia tecnológica; 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.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Comissão Permanente de Contratação



A alegação de que haveria alternativas menos restritivas, como documentação técnica e planos de continuidade, não supre a necessidade institucional de controle e domínio integral do ativo tecnológico que será desenvolvido com recursos públicos. A mera documentação não assegura a capacidade futura de correção, auditoria, integração ou evolução do sistema, especialmente quando se trata de solução estratégica para a governança institucional.

Por todo o exposto, a impugnação deve ser indeferida, mantendo-se integralmente a redação do item 4.36 do Termo de Referência, em observância aos princípios da eficiência, continuidade, soberania tecnológica e supremacia do interesse público.

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

O edital visa atender necessidade essencial da CLDF, relacionada à governança institucional e transparência.

A Administração não está obrigada a modificar seu objeto a soluções de mercado específica de um fornecedor. 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



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão Permanente de Contratação



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

Quanto à impugnação, decido conhecer da impugnação interposta tempestivamente por ACTIO DIGITAL 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