PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90011/2026
Resposta à Impugnação #99729

EMPRESA: WIN Licitações LTDA
CNPJ: 44.940.206/0001-77
REPRESENTANTE: Luis Alberto Hungaro

1. DA SÍNTESE

Trata-se de impugnação administrativa apresentada pela empresa **WIN LICITAÇÕES LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 44.940.206/0001-77, em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 90011/2026, cujo objeto consiste na contratação de solução integrada de Gestão de Pessoas e Folha de Pagamento e dos serviços necessários à sua implantação, integração, treinamento, sustentação, manutenção e suporte.

A impugnante questiona, especificamente, os requisitos previstos nos itens 1.5.3 a 1.5.17 do Anexo B do Termo de Referência - Requisitos Funcionais, inseridos no tópico “Arquitetura e Tecnologia”.

Em síntese, sustenta que tais requisitos deixariam de estabelecer apenas os resultados e funcionalidades esperados da solução para impor determinadas características de arquitetura interna e de desenvolvimento do *software*, especialmente no que se refere à utilização de dicionário de dados ativo, criação dinâmica de tabelas, campos, formulários e regras de negócio, bem como à realização de alterações e extensões sem recompilação da aplicação.

Segundo a impugnante, essas características corresponderiam a determinado paradigma tecnológico e poderiam afastar fornecedores cujas soluções, embora capazes de atender às necessidades de Gestão de Pessoas e Folha de Pagamento, utilizem arquiteturas distintas.

Requer, ao final, a revisão das exigências impugnadas, com sua substituição por requisitos orientados exclusivamente aos resultados e funcionalidades pretendidos pela Administração.

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90011/2026
Resposta à Impugnação #99729

2. DA ANÁLISE

2.1. Da possibilidade jurídica de estabelecimento de requisitos técnicos da solução

O artigo 9º, inciso I, alíneas a e c, da Lei Federal nº 14.133/2021 veda a inclusão de cláusulas que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação, bem como de exigências impertinentes ou irrelevantes. Todavia, essa proibição não obriga a Administração a definir o objeto de forma abstrata ou restrita a resultados genéricos.

A própria Lei nº 14.133/2021 estabelece, no artigo 18, caput e inciso VIII, que o planejamento da contratação deve abranger a descrição da solução em todo o seu ciclo de vida. Ademais, o artigo 40, § 1º, incisos I e III, prevê expressamente que o Termo de Referência deve contemplar os requisitos da contratação, compreendendo parâmetros de qualidade, sustentabilidade e eficiência.

Os princípios da isonomia, proporcionalidade, razoabilidade e motivação admitem o estabelecimento de requisitos técnicos relacionados à arquitetura e à operação da solução quando estes guardem relação objetiva com atributos de qualidade relevantes para a contratação, tais como manutenibilidade, configurabilidade, adaptabilidade, continuidade operacional e eficiência ao longo do ciclo de vida da solução.

2.2. Da finalidade técnica

No caso concreto, os itens impugnados não devem ser examinados isoladamente, mas em conjunto com o modelo tecnológico e operacional estabelecido no Termo de Referência.

A contratação promovida pela CMBH não se resume ao simples acesso de usuários a funcionalidades prontas de folha de pagamento. O objeto abrange, além do licenciamento, implantação, migração, treinamento, suporte e sustentação da solução, inclusive manutenções corretivas, adaptativas e evolutivas.

Sob a ótica da Engenharia de *Software*, os requisitos questionados inserem-se no padrão de Arquitetura Orientada a Metadados (*Metadata-Driven Architecture*), amplamente difundido no mercado corporativo.

A presença de mecanismos de dicionarização e parametrização dinâmica, nos termos previstos no Termo de Referência, está associada a atributos relevantes para a qualidade e a operação da solução, dentre os quais:

a) **menor acoplamento**: possibilidade de realizar determinadas configurações sem intervenção direta no núcleo da aplicação;
b) **mitigação de riscos:** redução da necessidade de alterações recorrentes no código da aplicação para ajustes parametrizáveis;
c) **adaptabilidade**: maior facilidade de adequação da solução a alterações normativas, administrativas e de negócio;
d) **manutenibilidade**: redução da complexidade associada à manutenção e evolução de aspectos parametrizáveis da solução; e
e) **consistência:** possibilidade de aplicação uniforme de definições, validações e comportamentos decorrentes dos metadados utilizados pelo sistema.

Essas características correspondem, portanto, a atributos técnicos relacionados à qualidade, manutenibilidade e capacidade de evolução da solução durante sua utilização pela CMBH.

Ademais, o próprio Termo de Referência prevê repasse de conhecimento à equipe de Tecnologia da Informação da CMBH em nível suficiente para a adequada gestão e fiscalização técnica da solução, incluindo sua compreensão, acompanhamento operacional, apoio a diagnósticos e interlocução técnica com a contratada. Tal previsão não transfere à CMBH as responsabilidades de manutenção, sustentação ou evolução atribuídas contratualmente à empresa fornecedora.

Dito isso, importa esclarecer que os itens 1.5.3 a 1.5.17 do Anexo B não podem ser analisados isoladamente. Eles integram o modelo global do Termo de Referência, conectando-se aos demais Anexos.

Essa diretriz é novamente materializada no Anexo E, que prevê treinamento específico da equipe de Tecnologia da Informação da CMBH para compreender a arquitetura tecnológica da solução, parametrizar e customizar aspectos técnicos, administrar o ambiente, realizar configurações, monitoração, *backup*, aplicação de correções e atualizações e atuar sobre o banco de dados. Essa capacitação deve ser compreendida no contexto das atribuições da CMBH relativas à gestão técnica do ambiente, não implicando transferência das obrigações de manutenção, sustentação e evolução da solução atribuídas à contratada.

A configurabilidade da solução por meio de metadados também contribui para mitigar riscos de dependência tecnológica excessiva, na medida em que favorece maior transparência, padronização e flexibilidade na evolução da solução, sem que isso implique transferência à CMBH das responsabilidades contratuais atribuídas ao fornecedor.

Também não se trata, conforme a modelagem editalícia, de ambiente integralmente opaco e administrado exclusivamente pelo fornecedor. O Anexo C determina que a infraestrutura de suporte à aplicação seja configurada em parceria com a equipe da CMBH no ambiente provido pela Câmara; estabelece requisitos relativos ao SGBD e às conexões; determina que a estrutura da base de dados e os respectivos dados permaneçam acessíveis na infraestrutura da CMBH; e prevê que os ambientes de homologação e produção sejam mantidos pela própria Câmara.

Nesse contexto, a capacidade de parametrização, extensão e adaptação da solução sem intervenções estruturais recorrentes sobre o núcleo da aplicação constitui característica relacionada à manutenibilidade, adaptabilidade, continuidade operacional e qualidade ao longo do ciclo de vida, e não mero detalhe interno destituído de interesse para a Administração.

Finalmente, o instrumento convocatório não pretende definir a forma como cada fornecedor organiza internamente o desenvolvimento de sua solução, nem impõe marca, fabricante, linguagem de programação ou *framework* específico. Preserva-se, assim, a liberdade técnica do fornecedor quanto à concepção e implementação de seu produto.

Os requisitos questionados estabelecem capacidades que a solução ofertada deve apresentar, especialmente, em relação à configurabilidade, à adaptabilidade e à manutenibilidade. Cabe a cada fornecedor definir os mecanismos técnicos utilizados para satisfazê-las, desde que o resultado apresentado pela solução atenda às condições estabelecidas no Termo de Referência.

A solução pode ser desenvolvida sob qualquer linguagem ou ambiente, desde que atenda às capacidades operacionais de extensibilidade e manutenibilidade sem recompilação exigidas do objeto.

2.3. Da pertinência dos mecanismos de parametrização e extensão sem recompilação

A possibilidade de criação ou alteração de estruturas de dados, inclusão de campos, construção de formulários, definição de validações, criação de regras de negócio e extensão de determinadas funcionalidades por mecanismos de parametrização ou metadados permite que ajustes de menor complexidade sejam implementados sem que cada alteração exija modificação do código-fonte, recompilação integral da aplicação e implantação de nova versão do núcleo do sistema.

Sob o ponto de vista de engenharia de *software* e de operação de sistemas corporativos, essa característica produz efeitos concretos relevantes para a CMBH:

reduz o acoplamento entre determinadas alterações de negócio e intervenções no núcleo da aplicação; diminui a necessidade de ciclos completos de desenvolvimento e implantação para adaptações parametrizáveis; reduz os riscos associada a intervenções recorrentes sobre o código principal; e favorece a manutenibilidade e a capacidade de evolução da solução.

A importância dessa característica mostra-se particularmente relevante em solução de Gestão de Pessoas e Folha de Pagamento, cujo funcionamento está sujeito a alterações organizacionais, administrativas, trabalhistas, previdenciárias, fiscais e de prestação de contas durante todo o período contratual.

Não se busca, portanto, definir determinada linguagem de programação, fabricante de banco de dados, *framework* proprietário ou fornecedor específico. Busca-se assegurar que a solução disponha de características técnicas que favoreçam sua evolução, adaptação e manutenção ao longo do ciclo de vida, preservando-se a liberdade do fornecedor quanto à forma de implementação dessas capacidades.

2.4. Da alegação de que o Edital deveria especificar exclusivamente resultados

Não merece acolhimento a afirmação de que a Administração estaria juridicamente obrigada a definir apenas o resultado funcional final, deixando integralmente ao fornecedor a escolha das características tecnológicas da solução.

Essa abordagem seria adequada apenas quanto aos aspectos tecnológicos que não produzam repercussão relevante sobre a utilização, manutenção, governança, segurança, interoperabilidade, custo do ciclo de vida ou autonomia operacional da contratante.

Quando a característica tecnológica produz consequências diretas sobre esses elementos, ela passa a integrar a própria qualidade e adequação da solução que a Administração pretende contratar.

A título de exemplo, duas soluções podem realizar atualmente a mesma rotina de folha de pagamento e, ainda assim, apresentar comportamentos substancialmente distintos quando submetidas à necessidade de criação de novo atributo cadastral, alteração de regra institucional, geração de nova tela ou adequação de processo administrativo.

Uma solução concebida para que adaptações dessa natureza possam ser realizadas por mecanismos de parametrização apresenta característica de manutenibilidade e adaptabilidade distinta daquela que exija, para cada ajuste dessa natureza, modificação e recompilação do núcleo da aplicação.

É essa capacidade de evolução, e não determinado método de programação considerado isoladamente, que constitui a necessidade administrativa subjacente aos requisitos questionados.

2.5. Da competitividade e da compatibilidade dos requisitos com o mercado

A preservação da competitividade não equivale à obrigação de formular o objeto de maneira que todas as soluções existentes no mercado possam participar do certame.

Toda especificação mínima tecnicamente relevante delimita o universo de produtos ou serviços aptos a satisfazer a necessidade administrativa. O que a legislação veda é a restrição arbitrária, impertinente ou desproporcional, e não aquela que decorra de requisito necessário à obtenção do resultado legitimamente pretendido pela Administração.

A Administração não está selecionando determinada tecnologia por preferência abstrata. Os requisitos guardam relação com atributos relevantes definidos no planejamento da contratação, particularmente a configurabilidade, manutenibilidade, adaptabilidade e capacidade de evolução da solução, bem como o adequado repasse de conhecimento necessário à sua gestão e fiscalização durante o ciclo de vida contratual.

Considerando isso, importa destacar que, durante a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP nº 790/2025) e, sobretudo na fase de orçamentação, o Termo de Referência e seus respectivos anexos, contendo as especificações técnicas ora questionadas, foram submetidos à análise de diversos potenciais fornecedores atuantes no segmento. Múltiplas empresas analisaram as exigências e apresentaram propostas comerciais.

Esses agentes econômicos tiveram, portanto, oportunidade de examinar previamente os requisitos funcionais, não funcionais, arquiteturais e operacionais previstos para a contratação.

Esse dado é particularmente relevante porque a análise acerca do eventual caráter restritivo de determinada especificação não deve ser realizada apenas em tese, mas também à luz da realidade do mercado efetivamente pesquisado pela Administração.

Desse modo, a alegação de restrição indevida à competitividade não encontra respaldo nos elementos concretos da fase preparatória da contratação.

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90011/2026
Resposta à Impugnação #99729

A apresentação de propostas comerciais por diferentes agentes econômicos, após conhecimento e avaliação da documentação técnica da contratação, constitui elemento concreto a afastar a alegação de que os requisitos tenham sido formulados de modo a possibilitar o atendimento por fornecedor único ou por solução singular

O TCU adverte que exigências técnicas devam ser motivadas e compatíveis com o mercado relevante:

> Ementa: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA DO OBJETO INCOMPATÍVEL COM A REALIDADE DE MERCADO. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETIVO DO CERTAME. IRREGULARIDADES NOS CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO TÉCNICA. INSUFICIÊNCIA E INADEQUAÇÃO DO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA. SOBREPREÇO EM ITEM ESPECÍFICO DA PROPOSTA VENCEDORA. PROCEDÊNCIA. 1. A inclusão injustificada, em edital, de exigências de especificação técnica incompatíveis com os padrões usuais reconhecidamente adotados e difundidos no mercado de bens e serviços atinentes ao setor de tecnologia da informação é falha grave que prejudica a competitividade do certame, em detrimento da busca pela proposta mais vantajosa à Administração, ensejando a sua anulação, e, consequentemente, os atos dele decorrentes. 2. É dever da Administração motivar seus atos, competindo-lhe expor os fundamentos de fato e de direito tendentes a justificar a adoção de determinada modalidade de licitação, devendo, ainda, examinar cuidadosamente o objeto a ser licitado, à luz da definição de bens e serviços comuns constante da Lei nº 10.520/2002 e do Decreto nº 5.450/2005, para fins de verificação quanto ao seu enquadramento na modalidade "pregão", em face dos comprovados benefícios advindos dessa opção. (Acórdão 1861/2008 – Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes, Processo nº 027.947/2006-4, julgado em 11/06/2008, Ata nº 19/2008).

Ademais, a existência de soluções que adotem arquiteturas distintas não implica, por si só, inadequação da especificação técnica. A análise deve considerar se os requisitos estabelecidos são pertinentes à necessidade administrativa, proporcionais aos objetivos da contratação e compatíveis com a existência de oferta plural no mercado.

Ainda os precedentes mencionados pela impugnante não afastam a possibilidade de estabelecimento de requisitos técnicos quando estes sejam pertinentes ao objeto, devidamente motivados e compatíveis com o mercado. No presente caso, entende-se que os requisitos questionados guardam relação com atributos de qualidade considerados necessários à solução e encontram respaldo nos elementos da fase preparatória da contratação.

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90011/2026
Resposta à Impugnação #99729

3. DECISÃO

Ante o exposto, a Diretoria de Gestão de Pessoas e a Gerência de Planejamento Gestão e Tecnologia sugerem **CONHECER** a impugnação apresentada pela empresa **WIN LICITAÇÕES LTDA**, por tempestiva, e, no mérito, **CONSIDERÁ-LA IMPROCEDENTE**, mantendo-se os requisitos previstos nos itens 1.5.3 a 1.5.17 do Anexo B do Termo de Referência.

Conclui-se que as características questionadas não constituem, por si mesmas, imposição arbitrária de tecnologia ou direcionamento a fornecedor específico, mas requisitos técnicos relacionados à configurabilidade, extensibilidade, manutenibilidade, adaptabilidade e capacidade de evolução da solução ao longo de seu ciclo de vida. Tais requisitos estabelecem atributos mínimos esperados do *software* contratado, sem afastar a liberdade técnica da contratada quanto à concepção e implementação de sua solução e sem transferir à CMBH as responsabilidades de manutenção, sustentação e evolução que lhe sejam contratualmente atribuídas.

A circunstância de determinada solução disponível no mercado adotar arquitetura diversa e, eventualmente, não atender a tais características não é suficiente para caracterizar restrição indevida à competitividade, desde que as exigências permaneçam pertinentes à necessidade administrativa, tecnicamente justificadas e compatíveis com oferta plural no mercado.

Registre-se, ainda, que as conclusões acima não decorrem exclusivamente de avaliação abstrata acerca da razoabilidade dos requisitos. Durante a fase de Estudo Técnico Preliminar e, principalmente, de orçamentação, o Termo de Referência e seus anexos foram disponibilizados a diversos potenciais fornecedores, que tiveram oportunidade de analisar as exigências técnicas e, a partir dessa avaliação, apresentaram propostas comerciais.

Assim, a própria fase preparatória oferece elemento empírico relevante em favor da manutenção das exigências, na medida em que a Administração submeteu previamente a documentação técnica a diversos agentes do mercado e obteve propostas comerciais elaboradas após a análise das especificações

RAFAEL JOSE DA SILVA MOTA
Assinado de forma digital por RAFAEL JOSE DA SILVA MOTA
Dados: 2026.08.11 15:35:29 -03'00'

Diretoria de Gestão de Pessoas
Área demandante/ Área gestora

gov.br
Documento assinado digitalmente
ERIKA CECIANE MOREIRA
Data: 11/08/2026 16:45:24-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Gerência de Planejamento, Gestão e Tecnologia
Área demandante/ Área gestora