

---

**ENC: IMPUGNAÇÃO - PREGÃO ELETRÔNICO 90005/2025**

---

**De** Natalia Lopes De Oliveira <natalia.oliveira@digisystem.com.br>

**Data** Seg, 07/07/2025 14:31

**Para** CGLCD - Coordenação de Licitações (COLIC) <colic@cgu.gov.br>

 1 anexo (363 KB)

doc. 01 Digisystem e CGU impugnação restrição tec. direcionamento.pdf;

Geralmente, você não recebe emails de natalia.oliveira@digisystem.com.br. [Saiba por que isso é importante](#)

Atenciosamente,



**Natália Lopes de Oliveira**  
**Governo**

+55 11 3528-3108 / +55 11 96331-9388

[natalia.oliveira@digisystem.com.br](mailto:natalia.oliveira@digisystem.com.br)

[Site](#) | [LinkedIn](#) | [Instagram](#) | [Facebook](#) | [Youtube](#)

---

**De:** Natalia Lopes De Oliveira

**Enviada em:** segunda-feira, 7 de julho de 2025 14:28

**Para:** colic@cgu.gov.br

**Assunto:** IMPUGNAÇÃO - PREGÃO ELETRÔNICO 90005/2025

Boa tarde,

Segue impugnação no prazo previsto do edital.

Atenciosamente,



**Natália Lopes de Oliveira**  
**Governo**

+55 11 3528-3108 / +55 11 96331-9388

[natalia.oliveira@digisystem.com.br](mailto:natalia.oliveira@digisystem.com.br)

[Site](#) | [LinkedIn](#) | [Instagram](#) | [Facebook](#) | [Youtube](#)

**AO ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A), PREGOEIRO(A) OFICIAL DA  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

Edital nº 52/2025.

Processo nº 00190.102224/2025-21

A empresa DIGISYSTEM SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA, CNPJ 01.936.069/0001-94, com endereço à Av. Paulista, 1439 - 4º Andar, Bela Vista, CEP 01311-200, São Paulo - SP, através dos seus representantes, Sr. Marcus Vinicius Rodrigues do Vale, Diretor Unidade Governo, CPF/MF sob o nº 340.021.218-01, e Dr. Sandro Valerio, Advogado, OAB-PR 70.516, vem respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, apresentar **IMPUGNAÇÃO** do edital em epígrafe.

A seguir passamos a expor as razões fáticas e legais.

### **01 - RELATÓRIO DOS FATOS**

A impugnante é renomada prestadora de serviços de TIC e, há muito tempo contrata com a administração pública.

Em meados de junho deste ano, soube do edital lançado por este Órgão, cujo objeto consiste no seguinte. Edital in verbis:

*“Contratação de serviços técnicos especializados de operação, modelagem e implantação de funcionalidades do software de gerenciamento de serviços ITSM, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, conforme especificações técnicas constantes do Termo de Referência, Anexo I, deste edital para a Controladoria-Geral da União (CGU), pelo período de 12 (doze) meses, prorrogáveis até o limite de 120 (cento e vinte) meses”.*

Pretendendo participar do certame em questão, a impugnante ao analisar o edital e percebeu que estaria apta a fornecer o objeto que se pretende contratar. Entretanto, impedida de participar do certame devido às restrições que o edital apresenta.

## **02 - DOS ATOS DEFEITUOSOS PRATICADOS NO PROCEDIMENTO DE COMPRA**

### **2.1- DA RESTRIÇÃO IMPOSTA**

Em tese, a licitação estaria comprometida, pois o edital, **indiretamente impõe restrição à competição e possível direcionamento**, uma vez que definiu a obrigatoriedade de que a empresa licitante deverá apresentar qualificação técnica conforme **item 12.17 do Termo de referência do Edital**.

Edital/TR. *in verbis*:

*12.17. O critério de qualificação técnica a ser atendido*

*pele fornecedor será ter prestado, no mínimo, 4224 (quatro mil duzentas e vinte e quatro) horas no período de 12 (doze) meses, ininterruptos ou não, de serviços de implantação, sustentação e customização da plataforma de Gerenciamento de Serviços de TI do fabricante **OpenText (Service Manager ou SMAX)**, adotando práticas ágeis. (grifamos).*

Aliás, se observarmos o item 12.17 do Termo de Referência do Edital, veremos que a Administração **EXIGE** que seja apresentada **qualificação específica na plataforma de Gerenciamento do fabricante OpenText**, cujo distribuidor exclusivo no Brasil nesta ferramenta é a empresa IT2B.

Visto isso, conclui-se que existe uma barreira intransponível para diversas empresas licitantes sem fornecer qualquer justificativa no edital ou segurança extra à Contratante. Situação que conseqüente impõe **sobrepreço e direcionamento** na aquisição em virtude de comprovação de minúcias na qualificação técnica.

Também, cumpre destacar que a possibilidade de a Administração suprimir comprovação na qualificação específica na plataforma de Gerenciamento do **fabricante OpenText** não significa que será automaticamente prejudicada com contratação de empresa menos qualificada. Afinal, a empresa vencedora da licitação irá buscar no mercado profissionais que tenham qualificação comprovada na plataforma de Gerenciamento do **fabricante OpenText**, para oferecer suporte no contrato.

Nota-se, portanto, que a presente contratação é de

mão de obra exclusiva, e não poderia exigir comprovação além dos **perfis equivalentes** ao objeto principal que se pretende contratar. Ou seja, “*Contratação de serviços técnicos especializados de operação, modelagem e implantação de funcionalidades do software de gerenciamento de serviços*”.

A Lei de licitações, por se tratar de tema extenso, corriqueiramente requer a utilização do bom senso na sua interpretação. Nesse sentido, a licitação, por força art. 5º, da Lei 14.133/21, deve atender aos princípios básicos da legalidade, razoabilidade, igualdade e **competitividade**. In verbis:

*Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da **igualdade**, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, **da razoabilidade, da competitividade**, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (grifo nosso).*

O raciocínio fica ainda mais evidente quando é conjugado com a jurisprudência do Tribunal de Contas. Desse modo, não pode a Administração criar hipóteses não previstas em lei, sob pena de incidir na

vedação legal do art. 5º da lei em comento.

Sobre tal tema, colacionamos jurisprudência do Egrégio Tribunal de Contas da União.

*“As exigências relativas à capacidade técnica guardam amparo constitucional e não constituem, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo de licitações conduzidas pelo Poder Público. Tais exigências, sejam elas de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, **não podem ser desarrazoadas a ponto de comprometer o caráter competitivo do certame**, devendo tão-somente **constituir garantia mínima suficiente** de que o futuro contratado detém capacidade de cumprir com as obrigações contratuais. **Tais exigências (sic) ser sempre devidamente fundamentadas, de forma que fiquem demonstradas inequivocamente sua imprescindibilidade e pertinência em relação ao objeto licitado.** (Acórdão 1.942/2009 – Plenário, proferido pelo Ministro André Carvalho). (Grifo nosso).”*

*“REPRESENTAÇÃO. CONSTRUÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL DA VILA DO MUCAJÁ, EM MACAPÁ/AP. LICITAÇÃO DO PROJETO BÁSICO. DIRECIONAMENTO. MULTA. INABILITAÇÃO. INIDONEIDADE. CONTRATO PARA EXECUÇÃO DAS OBRAS. SOBREPREÇO. DETERMINAÇÃO COM VISTA À REACTUAÇÃO. CIÊNCIA. 1. Comprova-se que a **licitação foi fraudada por***

*direcionamento quando são exigidos, para participação no certame, requisitos específicos e desnecessários, que, pela sua individualidade, foram definidos para serem atendidos apenas por uma empresa determinada e informados por ela para a preparação do edital. 2. Verificado sobrepreço em contrato de obra, cabe ao TCU, como primeira medida e havendo tempo, determinar que seja tentada a adequação dos preços contratados, buscando ao máximo preservar as condições do acordo (TCU 00980820089, Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, Data de Julgamento: 11/11/2009)”. (grifo nosso).*

**“DENÚNCIA. IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO SRP 52/2015, PROMOVIDO PELA AGU. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DIRECIONAMENTO DO CERTAME A UM ÚNICO FABRICANTE. RESTRIÇÃO DA COMPETITIVIDADE E DA ISONOMIA DO CERTAME. IMPOSSIBILIDADE DE AFERIR DÉBITO. MULTA AOS GESTORES. DETERMINAÇÕES. (TCU - DEN: 02992920156, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 15/02/2017, Plenário)”. (grifo nosso).**

Em complemento, o ilustre professor Marçal Justen Filho explica que o edital tem de estabelecer as regras necessárias para seleção da proposta vantajosa. Se as exigências serão ou não rigorosas, isso dependerá do caso concreto. “Respeitadas às **exigências necessárias** para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, **serão inválidas todas as**

**cláusulas que, ainda indiretamente, prejudiquem o caráter “competitivo” da licitação**” (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14<sup>o</sup> Ed, São Paulo: Dialética, 2010, p. 63). (grifo nosso).

Saliente-se, ainda, que a experiência prévia **não precisa ser idêntica à do objeto que se pretende contratar**, conforme leciona Marçal Justen Filho (2010, p.441):

*“Em primeiro lugar, **não há cabimento em impor a exigência de que o sujeito tenha executado no passado obra ou serviço exatamente idêntico ao objeto da licitação**. Parece evidente que o sujeito que executou obra ou serviço exatamente idêntico preenche os requisitos para disputar o certame e deve ser habilitado. Mas também se deve reconhecer que a idoneidade para executar o objeto licitado pode ser evidenciada por meio da execução de obras ou **serviços similares, ainda que não idênticos**. Em outras palavras, a **Administração não pode exigir que o sujeito comprove experiência anterior na execução de um objeto exatamente idêntico àquele licitado** – a não ser que exista alguma **justificativa lógica**, técnica ou científica que dê respaldo a tanto”. (grifo nosso).*

Como bem observado pelo Prof. Justen, uma cláusula ou exigência que cause restrição só é, em tese, cabível se expressa **justificativa lógica** no processo licitatório. Contudo, tal justificativa **lógica não aparece no Edital**.

Do que foi visto até aqui, pode-se entender que a garantia do bom contrato administrativo não está na comprovação de minúcias na qualificação técnica. Pelo contrário, tal exigência certamente irá afastar diversas empresas que possuem capacidade técnica para executar serviços de igual ou maior complexidade com melhor preço e qualidade. Mas, que ainda não possuem comprovação de **qualificação específica** na plataforma de Gerenciamento do fabricante OpenText.

Destaca-se ainda, a solução encampada pelo legislador está sempre pautada na ampla competitividade do certame e na contratação da melhor proposta pelo melhor preço. Entende-se, por consequência, que qualquer controvérsia deve ser dirimida levando-se em conta a regra de hermenêutica positivada na Nova Lei de Licitações.

A título de exemplo, na fase da instrução de um processo licitatório, o artigo 18, IX, NLLC, define que a Administração deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, e, inclusive apresentar **“motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica”**. NLLC in verbis:

*Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*

*I - a descrição da **necessidade da contratação fundamentada** em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;*

*(...)*

*VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a **adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;***

*IX - a **motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica**, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;*

*X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;*

*(...) (grifo nosso).*

Afinal, a segurança da contratação não está em apresentar qualificação específica na plataforma de Gerenciamento do

fabricante OpenText, que sequer está motivada no Edital. Mas reside na real capacidade técnica da proponente em entregar o serviço que se pretende contratar. E, essa reputação pode ser facilmente aferida por meio de diligências, e, ainda, pelo seu histórico de contratos junto a administração.

## **2.2– CONCLUSÃO**

O ato ora hostilizado, como já foi exaustivamente demonstrado nas linhas anteriores, é desmotivado e ilegal, postado bem distante da margem discricionária atribuída ao administrador público. A legalidade deve revestir o Ato Administrativo, e o administrador está em toda sua atividade funcional sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum e, deles não pode desviar-se sob pena de incorrer em arbitrariedade ou abusividade, o que constitui um ato nulo e cuja conduta arbitrária ou abusiva é firmemente repelida pelo sistema jurídico vigente no País.

A motivação é a situação de direito ou de fato que autoriza a realização do ato Administrativo, que, em regra, é obrigatória como elemento integrante da perfeição do ato. Os princípios gerais que norteiam a Administração Pública, dentre eles a legalidade, não está dentro da margem discricionária do Administrador.

*ELY LOPES MEIRELLES (Direito Administrativo Brasileiro, 20.<sup>a</sup> ed., pág. 135) leciona que a finalidade do ato administrativo é aquela que a lei indica explícita ou implicitamente. **Não cabe ao administrador escolher outra, ainda que ambas colimem fins públicos. Neste***

*particular, nada resta para a escolha do administrador, que fica vinculado integralmente à vontade legislativa. A alteração da finalidade expressa na norma legal caracteriza o desvio de poder, que rende ensejo à invalidação do ato, por lhe faltar um elemento primacial em sua formação: o fim público desejado pelo legislador. (grifo nosso).*

No presente caso, o agente Administrativo, ao estabelecer quesito de qualificação que configura restrição de caráter técnico, exigiu condição desnecessária e muito além ao cumprimento da finalidade da contratação, entrando em desarmonia com a legislação e os princípios legais. Portanto, possui o DEVER DE OFÍCIO corrigir os elementos ora impugnados sob pena de responsabilidade do agente público.

*LICITAÇÃO. EDITAL DE LICITAÇÃO. IMPUGNAÇÃO. COMPETITIVIDADE. RESTRIÇÃO. COMISSÃO DE LICITAÇÃO. PREGOEIRO. **REVISÃO DE OFÍCIO.***

*É dever do responsável por conduzir licitação no âmbito da Administração, a partir de impugnação ao edital apontando a existência de cláusulas restritivas à competitividade do certame, realizar a revisão criteriosa dessas cláusulas, ainda que a impugnação não seja conhecida. O agente público tem o dever de adotar providências de ofício com vistas à correção de eventuais ilegalidades que cheguem ao seu conhecimento. Acórdão 7289/2022 Primeira Câmara*

*(Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo).  
(grifamos).*

*RESPONSABILIDADE. LICITAÇÃO. PARECER JURÍDICO.  
FUNDAMENTAÇÃO. PARECERISTA. QUALIFICAÇÃO  
TÉCNICA. COMPETITIVIDADE. RESTRIÇÃO.*

*A elaboração de parecer, com base no art. 38 da Lei 8.666/1993, **aprova** minuta de edital de licitação **contendo exigências de qualificação técnica que restringem indevidamente a competitividade do certame** pode ensejar a responsabilização do parecerista jurídico. Acórdão 7289/2022 Primeira Câmara (Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo). (grifamos).*

Por derradeiro, para solucionar a presente questão, é imprescindível que seja declarada a nulidade do edital para que **seja feita a reformulação da exigência quanto a “qualificação técnica”** onde sugerimos a **supressão integral do item 12.17 do Termo de Referência**, assim possibilitando a participação de maior número de empresas.

### **03 – REQUERIMENTO**

A impugnante busca o amparo neste instrumento com o intuito de ver o lícito direito reconhecido. Em síntese, visa restabelecer a ordem administrativa desviada pelos atropelos ao direito e à justiça. Isto

posto, perseguindo o melhor interesse público (o bom contrato, o melhor serviço e o atendimento às leis, normas e princípios que regem a coisa pública) e com tudo mais que o conhecimento de vossas poderá suprir, requer:

*Seja procedente a impugnação ora requerida, decretando a nulidade do edital questionado e fazendo cessar seus efeitos e consequências, seja publicado novo edital que proporcione maior competitividade conforme anteriormente sugerido, além das demais cominações de estilo.*

Termos em que

Pede deferimento.



DIGISYSTEM SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA

Marcus Vinicius Rodrigues do Vale

Diretor Unidade Governo



Sandro Valerio

Advogado

OAB/PR 70.516