

Ao
Senhor Pregoeiro
Daniel Luchine Ishihara
Câmara Legislativa Do Distrito Federal
Processo Administrativo nº. 00001-00025785/2024-81
Pregão Eletrônico nº 90014/2026

NORDEN TECNOLOGIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita sob o CNPJ nº 20.022.974/0001- 83, com sede à Rua da Copaíba, nº 1, Torre B, Sala 1311, Águas Claras/DF, CEP nº 71919-540, neste ato representada pela sua sócia administradora a Sra. Priscyla Silva Gomes de Souza, vem respeitosamente, à presença desta lustríssima Autoridade Administrativa, amparada no art. 165, inciso II, § 4º da Lei nº 14.133/2021, no item 10.7 do Edital, bem como art. 5º, inciso LV da Constituição Federal, apresentar

RECURSO ADMINISTRATIVO

em face da decisão que desclassificou a proposta desta Recorrente, bem como em face da decisão que declarou a empresa NCT INFORMATICA LTDA como vencedora no certame do Pregão nº 90014/2026, na forma das razões de fato e de direito que seguem:

1. DA TEMPESTIVIDADE

O prazo para apresentação da peça de Recursal é de 3 (três) dias úteis, **contados do ato de habilitação do licitante em 03 de junho de 2026**, na forma do art. 165 da Lei 14.133/2021, combinada com o item 14.3 do Edital.

Portanto, a presente peça é tempestiva, haja vista que o prazo findar-se-á em 10 de junho de 2026.

2. DA SÍNTESE DO CERTAME ATÉ A DESCLASSIFICAÇÃO DA RECORRENTE E O CONTEXTO PROCEDIMENTAL ATUAL

O objeto da contratação consiste na aquisição de licenças de autenticação, com serviços de instalação e configuração, operação assistida, capacitação, garantia e suporte de 36 meses.

No certame anterior, Pregão Eletrônico nº 90008/2026, a Recorrente sagrou-se vencedora após julgamento da proposta e habilitação, tendo o procedimento sido homologado em 13/04/2026, nos termos do item 15 do edital então vigente.

Posteriormente, a Procuradoria-Geral da CLDF assentou que os itens 3 e 4 haviam sido divulgados acima do valor máximo permitido pela pesquisa de preços, o que contaminou as fases subsequentes e levou à conclusão pela nulidade do certame e necessidade de repetição da licitação.

No novo pregão, de nº 90014/2026, foi mantido o mesmo objeto, as mesmas especificações técnicas essenciais e a mesma estrutura editalícia, alterando-se apenas a numeração do certame.

Esse contexto é juridicamente relevante porque demonstra que a Administração, após haver homologado o certame anterior com base no mesmo conjunto material de exigências técnicas, passou a adotar, no segundo procedimento, critérios interpretativos mais gravosos e não previstos de forma expressa no edital ou na diligência encaminhada à Recorrente.

3. DA IMUTABILIDADE DAS REGRAS DO EDITAL E VEDAÇÃO À INOVAÇÃO

Os editais nº 90008/2026 e nº 90014/2026 estabeleceram, no item 2, a disciplina própria para impugnação e pedidos de esclarecimento, com prazo até 3 dias úteis antes da abertura do certame, bem como consignaram que as respostas vinculam os participantes e a CLDF. Também dispuseram que, em caso de acolhimento de impugnação, seria definida e publicada nova data para realização do certame.

A jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a alteração dos termos do edital, quando afeta a formulação das propostas, impõe a necessária republicação do instrumento convocatório. No mesmo sentido, o Tribunal assenta que divergências relevantes na divulgação do edital e de seus elementos essenciais, com prejuízo à competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa, comprometem a validade do certame. Depreende-se:

A alteração dos termos do edital, quando afetar a formulação das propostas, traz como consequência a necessária republicação do instrumento convocatório, nos termos do art. 21, § 4º, da Lei n.º 8.666/93.

Acórdão 1672/2006 - Plenário | Relator MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

É irregular a retificação de edital que altera substancialmente a documentação necessária para habilitação no certame sem reabertura dos prazos iniciais (art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021). A republicação do edital é necessária quando as alterações impactam não apenas itens relativos ao objeto da contratação e sua precificação, mas também a competitividade do certame.

Acórdão 1201/2025-Segunda Câmara | Relator: ANTONIO ANASTASIA

Desse modo, qualquer exigência nova, sobretudo de natureza técnica e potencialmente restritiva, somente poderia ter sido introduzida antes da sessão pública, mediante retificação formal do edital e reabertura de prazo, e não no curso do julgamento da proposta da licitante.

Após a abertura da disputa, a Administração encontra-se vinculada às exigências tal como postas no instrumento convocatório, sob pena de violação aos princípios da legalidade, isonomia, competitividade e vinculação ao edital.

4. FINALIDADE E LIMITES DA DILIGÊNCIA

O Edital nº 90014/2026 prevê, no item 11.10, a possibilidade de realização de diligências quando houver necessidade de esclarecimentos complementares acerca da proposta.

Já o item 13.13 admite complementação de informações ou novos documentos para aferição de condições preexistentes, atualização documental ou suprimimento de documentos de cunho declaratório, não para criação de exigências inéditas.

A finalidade da diligência, portanto, é esclarecer, confirmar ou complementar dados já **relacionados às exigências previamente estabelecidas, jamais inovar no conteúdo do edital ou exigir elemento que não foi originalmente previsto.**

No entanto, não foi isso que esta Licitante viu na condução do procedimento pela área técnica, conforme será demonstrado nos tópicos que seguem:

4.1. Diligência 1

Na primeira diligência, a área técnica solicitou que fossem informados o SKU/Part Number e a quantidade de unidades/licenças relativas aos itens 1.2.1, 1.2.2 e 1.2.3, uma vez que a referência não constaria da proposta e haveria diversos SKU possíveis.

A Recorrente respondeu informando, para o item 2, o SKU FAC-VM-1000-UG em 3 unidades, repetido em dois blocos, além do SKU de suporte correspondente,

precisamente para refletir a composição da solução ofertada e o atendimento da demanda total. Vejamos:

Resposta: Esclarece-se que os itens cotados se referem à solução do fabricante Fortinet, comercializada sob a gestão técnica e comercial de nosso distribuidor oficial/parceiro tecnológico. Seguem abaixo as especificações detalhadas de SKU (Part Number) e as respectivas quantidades/licenças ofertadas para pleno atendimento ao termo de referência:

Item 01: Aquisição de licenças de tokens para autenticação em dupla camada

- SKU: FTM-ELIC-25, Quantidade: [1] unidades/licenças. Descrição: Licença eletrônica do FortiToken Mobile para geração de senhas temporárias (OTP) em dispositivos móveis iOS, Android e Windows Phone. Licença perpétua para até 25 usuários.

Item 02: Aquisição de licenças de acesso para FortiAuthenticator

- **SKU: FAC-VM-1000-UG, Quantidade: [3] unidades/licenças.** Descrição: Licença de upgrade do FortiAuthenticator VM para expansão de capacidade em até 1.000 usuários.
- SKU: FC3-10-OACVM-248-02-36, Quantidade: [1] unidades/licenças. Descrição: Licença de suporte FortiCare Premium por 3 anos para ambiente FortiAuthenticator VM (1 a 5.100 usuários).
- **SKU: FAC-VM-1000-UG, Quantidade: [3] unidades/licenças.** Descrição: Licença de upgrade do FortiAuthenticator VM para expansão de capacidade em até 1.000 usuários.
- SKU: FC3-10-OACVM-248-02-36, Quantidade: [1] unidades/licenças. Descrição: Licença de suporte FortiCare Premium por 3 anos para ambiente FortiAuthenticator VM (1 a 5.100 usuários).

O parecer técnico concluiu que a proposta não atenderia ao requisito porque teriam sido ofertadas apenas 3 unidades, quando seriam necessárias 6.

Essa conclusão, todavia, decorre de leitura fragmentada da própria resposta apresentada, pois a Recorrente explicitou a divisão em pacotes, perfazendo o quantitativo total exigido, sem alteração do objeto e sem redução de capacidade entregue.

Portanto, a desclassificação neste ponto afronta o item 21.9 do edital, segundo o qual o desatendimento de exigências formais não essenciais não importa afastamento do licitante quando for possível o aproveitamento do ato. Ainda que se entendesse haver ambiguidade redacional, a única providência compatível com a Lei e com o edital seria a realização de esclarecimento saneador, e não a imediata exclusão da proposta por formalismo exacerbado.

Importa destacar que em nenhuma passagem do Edital do Pregão Eletrônico nº 90014/2026 foi estabelecida a obrigação de que o licitante detalhasse, na proposta comercial, o SKU/Part Number fornecido, tampouco a indicação expressa de “em quantas unidades/licenças” cada código seria apresentado.

Tal exigência não se encontra no item de apresentação da proposta, nem no Termo de Referência, nem no modelo de proposta disponibilizado pela própria Administração como Anexo IV do edital, o qual limita-se a campos para identificação do item, quantidade e valor, **sem qualquer campo específico para discriminação de SKU/Part Number e quantitativo por código.**

Assim, a interpretação de que a ausência dessa informação, na forma agora considerada ideal pela área técnica, configuraria descumprimento de exigência

editância cria, na prática, requisito novo, não previsto no instrumento convocatório nem no modelo de proposta oficial, em afronta aos princípios da legalidade, da vinculação ao edital e da isonomia entre os licitantes.

Ora, se a área técnica entendia indispensável, desde a fase de propostas, a indicação detalhada de SKU/Part Number e a discriminação “em quantas unidades/licenças” cada código seria fornecido, não é coerente que tenha elaborado e disponibilizado modelo oficial de proposta (Anexo IV) sem qualquer campo específico para tais informações.

Em outras palavras, o próprio comportamento da Administração, ao estruturar o formulário padrão, indicou que tais dados não integravam o núcleo obrigatório da proposta, sob pena de desclassificação.

Acrescente-se que a Contratada respondeu exatamente ao que lhe foi questionado na diligência, informando os SKUs e as respectivas quantidades, apenas o fazendo em forma de divisão em pacotes, tal como será operacionalizado o fornecimento.

Se a forma de apresentação não correspondeu ao “formato ideal” pretendido pela área técnica, esse descompasso não pode ser convertido em fundamento para desclassificação, sobretudo porque: (i) não havia forma pré-estabelecida no edital ou no modelo de proposta contendo tal exigência; e (ii) a própria finalidade da diligência é esclarecer e complementar informações, e não sancionar o licitante por não adivinhar o exato padrão redacional desejado pela área técnica.

4.2. Diligência 2

A diligência solicitou esclarecimentos sobre os itens 1.3.5 e 1.3.6.1 a 1.3.6.5, especialmente quanto ao software a ser disponibilizado à contratante e à implementação da geração de certificados SSL.

Em resposta, a área técnica consignou que “esse software não atende aos requisitos solicitados para os itens 1.3.6.1 a 1.3.6.5 sem dispositivo específico (appliance do fabricante) e subscrição do software de conectorização, ambos não ofertados”, concluindo pelo não atendimento ao Termo de Referência.

Ocorre que tal fundamento introduz exigência nova e não prevista no edital: em nenhum ponto do instrumento convocatório foi estabelecida, de forma expressa, a obrigatoriedade de fornecimento de appliance específico do fabricante nem de subscrição autônoma de software de conectorização como condição de aceitabilidade da proposta.

Se a área técnica reputava indispensáveis esses componentes, deveria tê-los descrito de maneira inequívoca no Termo de Referência ou, ao menos, esclarecer previamente tal requisito por meio da fase própria de impugnações e esclarecimentos, com observância dos prazos editais.

Ao inovar na motivação desclassificatória, a Administração violou a vinculação ao instrumento convocatório e suprimiu da licitante a possibilidade de formular sua proposta com base em critérios claros e previamente conhecidos.

Registre-se, ainda, que o software Ekahau Survey, cuja suficiência foi questionada pelo laudo técnico, não foi escolhido de forma isolada pela Licitante, mas indicado, no âmbito desta própria licitação, como solução tecnicamente adequada pelo fabricante e por seu distribuidor oficial/parceiro tecnológico, no contexto da arquitetura Fortinet adotada.

A resposta à diligência deixou claro que a solução proposta se insere no ecossistema do fabricante e foi formulada precisamente para garantir o atendimento integral dos itens 1.3.6.1 a 1.3.6.5, a partir das diretrizes técnicas recebidas, de modo que não se trata de produto estranho ou desconectado das recomendações do próprio fornecedor da tecnologia.

Nessa perspectiva, não é razoável desclassificar a proposta sob o fundamento de que “esse software não atende aos requisitos solicitados ... sem dispositivo específico (appliance do fabricante) e subscrição do software de conexão, ambos não ofertados”, quando tais elementos adicionais jamais foram explicitados no edital nem constaram de forma clara na diligência, e quando a própria escolha da ferramenta decorreu da orientação técnica originada no âmbito da solução Fortinet para esta contratação.

Em verdade, a conclusão restritiva lançada no laudo técnico cria uma espécie de “camada oculta” de requisitos, na medida em que passa a condicionar o atendimento dos itens 1.3.6.1 a 1.3.6.5 à oferta de appliance específico do fabricante e de subscrição autônoma de software de conexão, elementos que não constam do Termo de Referência nem do corpo do edital como obrigações expressas.

Ao assim proceder, a Administração viola a vinculação ao instrumento convocatório, compromete a isonomia entre os participantes e afronta a boa-fé objetiva, pois surpreende a licitante com condicionantes técnicas não escritas, apesar de esta ter seguido as orientações do próprio fabricante e do distribuidor oficial na concepção da solução apresentada. Tal atuação contraria, inclusive, a jurisprudência do TCU, que não admite a utilização da diligência ou da análise técnica como via transversal para impor exigências não previstas de forma clara e motivada no edital.

4.3. Diligência 3

No tocante ao tablet, a diligência solicitou apenas o esclarecimento de qual equipamento seria disponibilizado à contratante.

A Recorrente indicou o Galaxy Tab S10 FE+, equipamento compatível com a finalidade operacional descrita, apto a executar as funções exigidas e materialmente adequado ao uso previsto.

A desclassificação, ao que se depreende, baseou-se em mínima diferença de peso em relação a uma especificação editalícia extremamente estreita.

Para evidenciar tal situação, a diferença apontada de 14 g entre o peso máximo previsto no edital (650 g) e o peso do equipamento ofertado (664 g), **equivale, em termos práticos, a algo próximo ao peso de uma caneta esferográfica simples ou de um cartão plástico de banco na carteira.** Tal variação é incapaz de produzir qualquer impacto real na ergonomia, na portabilidade ou na utilidade do tablet nas atividades de campo.

Com efeito, ao se cotejar as exigências cumulativas de tela, processador, memória, autonomia, recursos de conectividade e, sobretudo, o peso máximo de 650 g, verifica-se que, na prática, apenas um equipamento atualmente disponível no mercado atende de forma integral e literal a todas essas especificações: o modelo Galaxy Tab S9 FE+ (ou equivalente estritamente idêntico em características).

Isso evidencia que a combinação de parâmetros adotada conduziu, na realidade, à indicação de um único produto, o que afronta os princípios da competitividade e da vedação a especificações excessivamente restritivas, ainda que não se tenha mencionado marca de forma explícita no texto do edital.

Em cenário assim, o Licitante praticamente só poderia ofertar um equipamento, o que compromete a competitividade do certame e contraria a diretriz segundo a qual as normas da licitação devem ser interpretadas em favor da ampliação da disputa, desde que preservada a finalidade da contratação, conforme item 21.7 do edital.

Se a descrição técnica do edital foi tão específica a ponto de conduzir, na prática, ao atendimento por um número ínfimo de modelos, impunha-se interpretação conforme os princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, privilegiando a equivalência funcional do equipamento, e não uma leitura literalista desarrazoada de diferença de poucos gramas.

Cumprido destacar, ademais, que o equipamento ofertado pela Recorrente (Galaxy Tab S10 FE+) é tecnicamente superior ao modelo que, na prática, se encaixa de forma estrita na descrição editalícia (Galaxy Tab S9 FE+), seja em termos de desempenho, capacidade de processamento ou recursos disponíveis.

Assim, não se está diante de proposta que ofereça produto inferior ou aquém das necessidades da Administração, mas exatamente o oposto: um dispositivo mais robusto, plenamente apto ao atendimento da finalidade contratual, o que torna ainda mais desarrazoado utilizar uma diferença mínima de peso como fundamento para desclassificação.

No caso específico do tablet, impõe-se a aplicação do princípio do formalismo moderado, segundo o qual a Administração deve observar as formas previstas em lei e no edital, mas sem converter o procedimento licitatório em um

ritualismo vazio, apto a sacrificar a proposta mais vantajosa por apego a detalhes irrelevantes para a finalidade do objeto.

A diferença apontada é incapaz de comprometer a função essencial do bem – que é viabilizar o mapeamento e a medição em campo –, de modo que não há qualquer prejuízo à execução contratual, tampouco risco à Administração.

Nessa hipótese, prestigiar a literalidade absoluta da especificação de peso, em detrimento de um equipamento tecnicamente superior e plenamente funcional, significa negar vigência ao formalismo moderado e aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da competitividade e da busca da proposta mais vantajosa, desclassificando a Recorrente por um desvio meramente formal que não afeta a utilidade do objeto.

4.4. Diligência 4

No tocante ao item 4 da diligência, a Recorrente respondeu de forma direta e suficiente ao que lhe foi efetivamente perguntado, isto é, como proveria os treinamentos oficiais exigidos, esclarecendo que a execução se daria por meio de centros de treinamento autorizados pelo fabricante Fortinet, em conformidade com o próprio modelo de capacitação adotado pela marca.

A resposta, portanto, **atacou precisamente o objeto da diligência e demonstrou de maneira objetiva a forma de atendimento da obrigação, não havendo omissão quanto ao ponto efetivamente suscitado pela Administração.**

Ocorre que, ao apreciar essa resposta, o laudo técnico deixou de enfrentar o conteúdo efetivamente apresentado pela Licitante e passou a desclassificá-la sob fundamento distinto, ao afirmar que “não identificou os SKU/part numbers dos laboratórios e certificações que devem ser ofertados”, **exigência que não constava da diligência e tampouco estava prevista no edital.**

Em outras palavras, a Recorrente respondeu exatamente ao que lhe foi perguntado; o que ocorreu foi que a área técnica, ao invés de apreciar a resposta nos limites da própria diligência formulada, passou a exigir elemento novo e não solicitado, convertendo a diligência em instrumento de inovação editalícia disfarçada.

Não se pode imputar à licitante o ônus de adivinhar elemento nunca solicitado, pois a diligência se destina a esclarecer o que foi questionado, e não a servir de armadilha para desclassificação por requisito oculto.

Também aqui houve clara inovação indevida. Se a Administração entendia imprescindível a identificação de SKU/part numbers específicos de laboratórios e certificações, tal obrigação deveria constar expressamente do Termo de Referência ou da própria diligência, sob pena de afronta à boa-fé objetiva, à segurança jurídica e ao devido processo administrativo.

4.5. Diligência 5

A administração solicitou na diligência a seguinte informação “Sobre o documento (2673450), página 91, Certificado de Parceria, se faz necessário diligência para o esclarecimento se o constante no documento permite a licitante cumprir o requisito 3.2 a respeito da instalação lógica e configuração a ser realizada por profissional detentor de certificação Fortinet Certified Solution Specialist (antigo NSE 7) ou superior.”

Cumpra registrar, com precisão, que a exigência editalícia não é a de apresentação, na fase de julgamento da proposta, de certificado nominal, carta do fabricante ou qualquer outro documento comprobatório prévio de vínculo com profissional habilitado. O que o edital efetivamente estabelece é que a instalação lógica e a configuração — e, conforme a sistemática de implantação do objeto, a execução técnica correlata dessas atividades — deverão ser realizadas por profissional detentor de certificação Fortinet Certified Solution Specialist (antigo NSE 7) ou superior. Vejamos:

3. REQUISITOS DE IMPLANTAÇÃO

3.1. Os serviços de instalação, configuração, manutenção, avaliação, bem como intervenções feitas pela CONTRATADA, no ambiente de TI da CLDF, deverão seguir as melhores práticas (forma de execução e apresentação dos resultados) preconizadas pelo ITIL (*Information Technology Infrastructure Library*), como, por exemplo, os aspectos de documentação, manutenção dos níveis de serviço, abertura de ordens de serviço e emissão de relatórios técnicos;

20.1. A instalação lógica e configuração deverá ser realizada por profissional detentor de certificação Fortinet Certified Solution Specialist (antigo NSE 7) ou superior;

Ocorre que a exigência de declaração ou carta do fabricante, além de não prevista no instrumento convocatório, é expressamente vedada pela própria Corte de Contas do Distrito Federal. Vejamos:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Ofício nº 27/2024 - PMDF/DALF/SPL, de 25.06.2024 (Peça nº 111) e documentos que o acompanham (Peças nºs 113 a 116), da Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF; b) do processo de barramento SEI nº 00600-00006924/2024-27-e, com a manifestação da PMDF; c) da Informação nº 139/2024-Segem/Digem2; II - considerar, quanto ao item III da Decisão nº 2.124/24, atendidos seus termos; **III - determinar à PMDF que, doravante, em futuras licitações do órgão, vete a exigência da declaração do fabricante, visto restringir a competitividade dos certames, a menos que seja condição indispensável ao objeto da licitação** (a exemplo de requisito imperativo à manutenção da garantia do objeto); IV - autorizar: a) o envio de cópia da Informação nº 139/2024 - DIGEM2, do relatório/voto do Relator e desta decisão à Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF, bem como à empresa 3corp Technology Infraestrutura de Telecom Ltda.; b) o retorno dos autos à Segem, para fins de arquivamento.

Decisão 3684/2024 | Sessão Ordinária nº 5397 de 25 de setembro de 2024 - TCDF | Relatora: Anilcéia Luzia Machado

Assim, ao exigir da licitante, ainda nessa fase procedimental, documentação específica para demonstrar a disponibilidade nominativa desse profissional, a **Administração antecipou obrigação que o edital não previu para o momento do julgamento, inovando indevidamente nas exigências do certame e afrontando a vinculação ao instrumento convocatório.**

Com fundamento no Edital do certame, o requisito é ligado ao modo de execução contratual, vale dizer, à forma como a futura contratada deverá prestar o serviço durante a implantação da solução, e não de condição expressamente prevista para aferição documental já no julgamento da proposta.

Noutro ponto, registre-se, ainda, que o próprio laudo técnico deixou claro que sua conclusão foi extraída a partir de consulta ao documento Fortinet partner-program-brochure-latam.pdf, ou seja, a um material genérico de apresentação do programa de parcerias do fabricante.

Ocorre que é manifestamente inadequado — e até absurdo, sob o ponto de vista técnico-probatório — pretender aferir, apenas com base em um portal ou brochura institucional que descreve genericamente níveis de parceria, se determinada empresa contratada dispõe, ou não, de profissional específico com certificação exigida para a execução do contrato.

Trata-se de documento de caráter geral, destinado a explicar categorias de parceiros, benefícios e requisitos amplos do ecossistema Fortinet, e não de base individualizada de comprovação de quadro técnico, tampouco de instrumento apto a demonstrar, caso a caso, a composição nominativa da equipe da licitante.

Em outras palavras, a Administração **utilizou como critério de desclassificação uma fonte que, por sua própria natureza, não se presta a comprovar nem a infirmar, de forma individual e conclusiva, a disponibilidade de profissional certificado para a execução do objeto.** Se havia dúvida concreta sobre a capacidade da futura contratada de cumprir o requisito 3.2/20.1, a aferição deveria observar os limites do edital e do momento procedimental adequado, **e não se basear em interpretação ampliativa de material institucional genérico do fabricante, que não substitui prova específica nem autoriza inovação de exigências no julgamento da proposta.**

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é consolidada no sentido de que a Administração não pode impor ônus desnecessário aos licitantes, exigindo, antes da contratação, profissionais técnicos vinculados ao quadro próprio com a mesma qualificação exigida para a execução do objeto, sob pena de violação à competitividade. Depreende-se:

A comprovação de vínculo entre o licitante e o seu responsável técnico **deve ser exigida apenas quando da assinatura do contrato**, de modo a não restringir ou onerar desnecessariamente a participação de empresas na licitação... (grifo nosso)

Acórdão 2353/2024-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES

Em caso de exigência de certificação profissional, devidamente justificada, deve ser facultada às licitantes, na fase de habilitação do certame, a apresentação de declaração de disponibilidade do profissional certificado. **A comprovação de vínculo empregatício ou de qualquer outra natureza jurídica deve ser exigida apenas quando da assinatura do contrato, de modo a não restringir ou onerar desnecessariamente a participação de empresas na licitação.**

(Acórdão 529/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas).

Ora, exigir, na fase de julgamento da proposta, comprovação nominativa na declaração do fabricante de detentor de certificação Fortinet Certified Solution Specialist (NSE 7) quando o edital apenas condiciona a instalação lógica e configuração à atuação de profissional com tal certificação na fase de execução contratual – representa antecipação indevida de requisito de execução, em frontal descompasso com o entendimento do TCDF, TCU e com os princípios da competitividade e da vinculação ao instrumento convocatório.

Fica evidente que a área técnica acaba por submeter a Câmara Legislativa do Distrito Federal a um grau de liberdade interpretativa incompatível com a natureza vinculada dos atos de julgamento das propostas, os quais devem observar estritamente as regras previamente estabelecidas no instrumento convocatório.

4.6. Diligência 6 e 7

O item 13.25.1 do edital exige a *“comprovação de aptidão, por meio de um ou mais atestados de capacidade técnica, expedidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, idônea, estabelecida em território nacional, que comprove o fornecimento de licenças de autenticação, abrangendo licenças, serviços e suporte, equivalente ou superior com o objeto desta contratação aos exigidos na quantidade de 50% (cinquenta por cento) do solicitado, nos termos do item 13.2.2., “a”, do Termo de Referência – Anexo I do Edital.”*

Nesse ponto, insta destacar a disposição do §1 do Art. 67 da Lei 14.133/2021. Depreende-se:

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, **assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.**

No mesmo sentido, a Corte de Contas do Distrito Federal, reafirma o entendimento:

III - é possível, para efeito de comprovação da capacidade técnico-profissional nas licitações regidas pela Lei n.º 13.303/2016, **a exigência de quantitativos mínimos, quando recair somente sobre as parcelas do objeto tecnicamente relevantes, desde que devidamente motivada** pela estatal licitante, a partir de demonstração, nos autos

da deflagração do certame, de que o objeto licitado possui peculiaridade técnica que se diferencie justamente em decorrência da quantidade de determinado item, levando-se em consideração os princípios da ampla competição, da igualdade e da segurança da contratação, que poderá vir a ser aferido por parte desta Corte de Contas

Decisão 2271/2021 | Sessão Extraordinária Nº 97, de 16/06/2021
TCDF | Relator Márcio Michel Alves de Oliveira

No caso concreto, se o valor total estimado para a contratação é de R\$ 630.484,73, então a parcela de maior relevância (considerando apenas aquelas que possuem valor individual igual ou superior a 4% do estimado) é de no mínimo R\$ 25.219,3892.

Isto é, a motivação para inabilitação da empresa Recorrente foi baseada na ausência de evidência no atestado do STM de prestação de serviço do item 1 “Aquisição de licenças de tokens para autenticação em dupla camada (licença perpétua)”. No entanto, conforme exposto no parágrafo acima, tal motivação não merece prosperar em razão do item 1 não ser parcela de maior relevância do objeto, pois o valor individual do item é inferior a R\$ 25.219,3892.

Em termos práticos, **o motivo para a desclassificação da proposta desta Licitante representa parcela ínfima do total do objeto! Ou seja, flagrante violação de expressa disposição da Lei Geral de Licitações.**

No caso concreto, da análise dos documentos apresentados por esta Licitante, verifica-se que o Atestado de Capacidade Técnica emitido pelo Superior Tribunal Militar – STM atende integralmente à exigência constante do Edital. Com efeito, o item 2 da planilha de referência do Pregão Eletrônico nº 90014/2026 prevê a “Aquisição de licenças de acesso para FortiAuthenticator”, na quantidade total de 3.000 licenças, de modo que o quantitativo mínimo de 50% exigido pelo instrumento convocatório corresponde a 1.500 licenças, patamar objetivo e matematicamente extraído de seus próprios termos.

Nesse contexto, o referido atestado comprova que a NORDEN TECNOLOGIA LTDA forneceu 2.000 (duas mil) licenças de serviço de autenticação por múltiplos fatores, com instalação, suporte técnico especializado e treinamento, nos termos do Contrato nº 51/2023, item 6, **quantitativo que supera o mínimo de 1.500 licenças e, portanto, satisfaz plenamente o requisito de qualificação técnica estabelecido no edital.**

Noutro ponto, no que concerne à diligência em relação ao atestado emitido pela DIGITHOBRASIL SOLUÇÕES EM SOFTWARE LTDA, isto destacar que a diligência solicitou esclarecimento sobre o produto/part number fornecido nos itens 5 e 6 do atestado.

Em resposta, a Recorrente esclareceu que ambos correspondiam ao produto OneLogin Enterprise Plan, bundle SaaS que, à época do fornecimento, reunia funcionalidades de controle de acesso, autenticação segura, SSO, integração com diretórios, políticas de segurança, RADIUS e MFA com suporte a múltiplos fatores.

A Recorrente consignou, inclusive, que a OneLogin não publicava catálogo público rígido de SKU/part number para produtos puramente SaaS, razão pela qual a identificação e a validação oficial do produto se davam pela denominação comercial do bundle e pela documentação contratual correlata mantida junto ao atestante.

Apesar disso, o laudo limitou-se a afirmar que “não foi encaminhado nenhum documento pela licitante, e nem foi encontrada nenhuma referência oficial do fabricante ao produto citado”, concluindo, por esse motivo, que o atestado não comprovaria as especificações a ele destinadas.

Essa motivação também é indevida!

Primeiro, porque a Recorrente respondeu exatamente ao que foi perguntado na diligência, esclarecendo qual produto correspondia aos itens atestados e explicando, de forma técnica, a razão de não haver part number público rigidamente catalogado para solução SaaS daquela natureza.

Segundo, porque o fundamento adotado no laudo desconsidera as especificidades do mercado de software como serviço (SaaS), no qual é usual que a identificação das soluções se dê pela denominação comercial do plano ou bundle, e não por part number público, de modo que exigir correspondência literal de SKU entre o atestado e o objeto atual equivale, na prática, a inviabilizar a comprovação de experiência pregressa legítima em contratos de tecnologia firmados em períodos e contextos comerciais distintos.

Terceiro, porque **no Pregão Eletrônico nº 90008/2026**, a Recorrente não havia apresentado o atestado emitido pelo Superior Tribunal Militar – STM, **tendo instruído sua qualificação técnica, à época, essencialmente com a documentação vinculada à DIGITHOBRASIL.** (Diante de dúvidas da Administração, a diligência então realizada limitou-se a solicitar documentos complementares objetivos (contrato e nota fiscal), os quais foram apresentados pelo concorrente e considerados suficientes pela área técnica, **resultando na aprovação da documentação e na homologação do certame.**)

Insta salientar que à época, o atestado da empresa DIGITHOBRASIL foi considerado como válido tecnicamente.

Ora, porque agora, com dois atestados, o entendimento da área técnica mudou, se a exigência permaneceu a mesma? Fica evidente que, mais uma vez, a área técnica surpreendeu com sua criatividade em inovar em aspectos que já passaram e foram validados pelo seu crivo.

Em verdade, o que se verifica é nova extrapolação dos limites da diligência. Nos termos do edital, a diligência e a complementação documental servem para esclarecer, confirmar autenticidade ou suprir aspectos instrumentais de documentos já apresentados, não para inovar nos critérios de julgamento ou criar exigência probatória inédita.

Ao recusar os atestados porque não espelhavam exatamente o SKU do atual objeto ou porque não vieram acompanhados de referência oficial do fabricante não exigida no edital, a área técnica acabou por impor padrão de comprovação mais gravoso do que o efetivamente previsto no instrumento convocatório.

Deve-se observar, ademais, que a qualificação técnica, em matéria de atestados, volta-se à demonstração de experiência anterior compatível com o objeto licitado, e não à reprodução literal de todos os elementos mercadológicos do produto atualmente cotado.

Exigir correspondência absoluta de nomenclatura comercial, part number ou arquitetura fechada entre soluções tecnológicas fornecidas em momentos distintos equivale a inviabilizar, na prática, a aceitação de experiências pretéritas legítimas, especialmente em mercados de software e SaaS, nos quais bundles, planos comerciais, nomes de licenciamento e formas de empacotamento variam ao longo do tempo sem que isso elimine a equivalência funcional da solução fornecida.

Desse modo, os atestados emitidos pelo STM e pela DIGITHOBRASIL deveriam ter sido aceitos, ou, no mínimo, objeto de complementação probatória objetiva e proporcional, caso persistisse dúvida razoável quanto a algum aspecto pontual. O que não se admite é sua rejeição com fundamento em critérios não positivados no edital, especialmente quando a Recorrente respondeu às diligências formuladas e apresentou esclarecimentos compatíveis com o padrão de comercialização das soluções envolvidas.

5. DOS EFEITOS DA HOMOLOGAÇÃO ANTERIOR PELA MESMA EQUIPE TÉCNICA

O contexto do Pregão nº 90008/2026 não pode ser apartado da presente controvérsia, pois naquela oportunidade a própria Administração, diante do mesmo objeto e dos mesmos requisitos técnicos essenciais, homologou o certame reconhecendo a plena aptidão da solução ofertada pela Recorrente.

É incontroverso que a anulação posterior decorreu exclusivamente de vício relacionado aos preços dos itens 3 e 4 – divulgados acima do valor máximo permitido pela pesquisa de mercado –, e não de qualquer inadequação técnica da proposta então apresentada pela empresa.

Nessas circunstâncias, a mudança de orientação no pregão repetido, sem alteração material das regras editalícias e sem motivação técnica objetiva, específica e coerente com o instrumento convocatório, traduz comportamento contraditório da própria Administração e vulnera os deveres de motivação, coerência e segurança jurídica que regem a atuação estatal.

Diante disso, questiona-se: qual a razão jurídica e técnica para que a mesma solução, anteriormente considerada adequada e homologada, passe a ser reputada “não aderente” no pregão repetido, se o edital permaneceu substancialmente inalterado?

Em termos simples, se a nulidade reconhecida no parecer jurídico incidiu sobre a condução dos preços estimados e sobre a aceitabilidade de itens acima do orçamento – e não sobre a compatibilidade técnica da solução –, não é legítimo aproveitar a repetição do certame para criar ou aplicar filtros técnicos novos, mais gravosos e não previstos no edital republicado, em prejuízo da licitante que já havia sido considerada tecnicamente adequada.

Pergunta-se, assim: em que momento, com que fundamento técnico e por qual ato formal a Administração comunicou aos licitantes que a interpretação dos requisitos seria agravada em relação ao certame anterior? Tal postura também afronta a proteção da confiança e a boa-fé objetiva.

Ao homologar o Pregão nº 90008/2026, a Administração transmitiu à Recorrente a expectativa legítima de que a solução apresentada correspondia, em termos técnicos, ao padrão de necessidades da CLDF. Quando, no certame repetido, passa a desclassificar essa mesma solução com base em interpretações mais rígidas – sem alteração explícita do texto editalício e sem justificativa técnica idônea e prévia –, o órgão frustra essa confiança legítima, submetendo a licitante a critérios ocultos ou supervenientes que não constavam do ambiente normativo original.

Além disso, se havia o propósito de elevar o nível de exigência técnica (por exemplo, quanto à necessidade de appliance específico, de subscrição adicional de conectorização ou de comprovação documental antecipada de profissional NSE 7), a via adequada seria a alteração formal do Termo de Referência e do edital, com republicação e reabertura de prazo, em consonância com o entendimento consolidado de que mudanças relevantes nas regras do certame – inclusive em requisitos técnicos – impõem a republicação do instrumento convocatório e a reabertura dos prazos. Promover essa “reforma técnica” apenas na fase de julgamento, por meio de laudo, significa, na prática, modificar o objeto e os critérios de aceitabilidade sem o devido rito legal, comprometendo a competitividade e a transparência do certame. O risco de violação à isonomia também é evidente.

É evidente o descompasso com o princípio da motivação qualificada!

Diante do histórico de homologação anterior, qualquer revisão do entendimento técnico exigiria fundamentação robusta, demonstrando onde teria residido o suposto equívoco original e de que modo a nova leitura se compatibilizaria com o texto do edital.

O laudo limita-se a afirmar o “não atendimento” com base em parâmetros que não se encontram expressos no instrumento convocatório (appliance obrigatório, subscrição específica, conteúdo de carta de fabricante, antecipação de prova de NSE 7

etc.), **sem enfrentar o fato de que, no certame precedente, esses mesmos aspectos foram considerados suficientes.**

Em lugar de correção técnica transparente, tem-se inovação de requisitos por via interpretativa, em desacordo com a segurança jurídica, a vinculação ao edital e a supremacia do interesse público, entendido como busca da proposta mais vantajosa, e não como formalismo desarrazoado.

6. DA AUSÊNCIA DE ISONOMIA E PROPORCIONALIDADE

A análise dos autos evidencia que o laudo técnico adotou critérios manifestamente assimétricos na apreciação das licitantes.

Em relação à Recorrente, foram expedidas diligências específicas, com questionamentos detalhados e individualizados (QUE NÃO ESTAVAM PREVISTOS EXPRESSAMENTE NO EDITAL - sobre SKUs, quantitativos, forma de prestação de treinamentos, certificações de profissionais), culminando em manifestação extensa, na qual cada resposta foi esmiuçada e, ao final, reputada insuficiente, sob o fundamento de suposto “não atendimento” a múltiplos subitens do Termo de Referência.

No tocante à licitante posteriormente declarada vencedora, contudo, a manifestação técnica registrada no sistema Compras.gov.br restringiu-se a fórmulas genéricas, tais como: *“Na análise técnica da documentação apresentada pela empresa, em que é possível análise meramente documental, a equipe técnica entende que os itens constantes da proposta ATENDEM aos requisitos do Termo de Referência e que” e “Os atestados de capacidade técnica apresentados tem pertinência com o objeto da contratação, ATENDEM aos requisitos técnicos respectivos, qualitativa e quantitativamente, indicando complexidade ou especialidade equivalente ou superior.”.*

Não se identifica, em tais trechos, qualquer desenvolvimento argumentativo mínimo: não há indicação de quais requisitos foram verificados, de que modo teriam sido cumpridos, nem de quais elementos documentais serviram de suporte para as conclusões de atendimento.

Em outras palavras, o mesmo laudo que se mostra exaustivo, analítico e restritivo quando examina a proposta da Recorrente transforma-se em laudo meramente declaratório e conclusivo quando aprecia a documentação da licitante vencedora.

À primeira, aplica-se um controle intensivo, quase inquisitivo; à segunda, basta um juízo de “conformidade” enunciado em termos abstratos, sem demonstração concreta. **Essa disparidade na forma de motivar o julgamento caracteriza verdadeira quebra de isonomia procedimental, pois a área técnica submeteu licitantes em idêntica posição jurídica a padrões distintos de escrutínio técnico, sem qualquer justificativa objetiva.**

Tal conduta afronta, ainda, o dever de motivação adequada dos atos administrativos. Em matéria licitatória, especialmente quando se trata de ato que

desclassifica uma proposta e, simultaneamente, chancela a habilitação de outra, a motivação deve ser clara, circunstanciada e apta a permitir o controle pelos interessados e pelos órgãos de controle.

Não basta afirmar que determinada documentação “ATENDE” aos requisitos: é indispensável indicar, ainda que sinteticamente, quais requisitos foram analisados, quais documentos os comprovaram e quais razões técnicas conduziram à conclusão adotada. A ausência dessa demonstração, aliada ao excesso de rigor dirigido exclusivamente à Recorrente, desnatura a motivação em verdadeira “declaração de fé” na suficiência dos documentos da outra licitante, o que não se compatibiliza com os princípios da transparência, da impessoalidade e da segurança jurídica.

Também se verifica violação ao dever de coerência decisória. No mesmo procedimento, pela mesma equipe técnica, o padrão de julgamento oscila conforme o sujeito examinado: para a Recorrente (no pregão anterior com os mesmos requisitos técnicos) interpretação conforme e proporcional, (no pregão atual) interpretações maximalistas de cada cláusula do edital; para a licitante vencedora, interpretações benevolentes, não explicitadas, amparadas em fórmulas padronizadas de aprovação.

A Administração, todavia, está vinculada a pautar sua atuação por critérios estáveis, impessoais e uniformes, não podendo graduar o nível de exigência conforme a empresa analisada ou o momento da análise, sob pena de esvaziar a própria confiança dos particulares na neutralidade do procedimento licitatório. A robusta negativação da proposta da Recorrente, contraposta à aprovação sumária da outra licitante, revela desequilíbrio manifesto na aplicação desses critérios.

Em síntese, o vício aqui apontado não decorre do conteúdo intrínseco dos documentos apresentados pela empresa vencedora, mas da forma como o laudo técnico foi produzido: altamente rigorosa, extensiva e negativa em relação à Recorrente, e excessivamente lacônica, genérica e complacente em relação à concorrente. Essa assimetria, por si só, é suficiente para comprometer a legitimidade do julgamento, impondo a revisão da decisão recorrida, com a adoção de um padrão uniforme de análise e de motivação para todas as licitantes, em estrita observância aos princípios da isonomia, da motivação e da segurança jurídica.

7. DA VANTAJOSIDADE

Ao término da etapa competitiva e da negociação conduzida pelo pregoeiro, a proposta final da Recorrente restou fixada no valor de R\$ 598.985,00, ao passo que a proposta da licitante remanescente foi ajustada para R\$ 630.484,73, o valor estimado no edital como custo máximo da contratação.

Salienta-se que a solução a ser contratada, seja com a Recorrente, seja com a licitante remanescente, é baseada, necessariamente, nas tecnologias do fabricante (Fortinet), envolvendo, em essência, o mesmo conjunto de licenças e serviços de autenticação.

Nesse cenário, a manutenção da decisão recorrida levará à Administração ao pagamento de aproximadamente R\$ 31.500,00 a mais para receber, em termos práticos, a mesma solução Fortinet já ofertada pela Recorrente, sem qualquer ganho técnico adicional que justifique a maior onerosidade.

Em termos ilustrativos, é como se alguém fosse a um shopping em busca de um mesmo modelo de tablet, com a mesma funcionalidade X e configuração Z, encontrasse esse tablet por um valor menor em determinada loja, mas, ainda assim, optasse por comprar exatamente o mesmo aparelho, nas mesmas condições, em outra loja que cobra mais caro, transferindo ao seu próprio orçamento um gasto superior sem qualquer benefício adicional – o que evidencia, aqui, a gravidade da opção adotada sob a ótica da vantajosidade.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a licitação deve buscar, de forma conjugada, a observância da isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, considerada a relação entre qualidade e preço. Ao aplicar à Recorrente um crivo desproporcionalmente rigoroso – inclusive por meio de diligência que introduziu exigências não previstas no edital – e, simultaneamente, manter a contratação por valor superior ao que foi regularmente ofertado e negociado pela NORDEN, a decisão recorrida termina por esvaziar o próprio critério de “menor preço” estabelecido no instrumento convocatório.

Não se trata, portanto, apenas de uma controvérsia formal sobre o enquadramento de documentos, mas de um resultado concreto que onera desnecessariamente os cofres públicos.

Se a Recorrente demonstrou capacidade técnica mediante atestados compatíveis com o quantitativo mínimo exigido e apresentou proposta final inferior ao valor estimado e ao preço da concorrente, a sua exclusão do certame, por fundamentos frágeis e ancorados em exigências inovadas em sede de diligência, afronta diretamente o princípio da vantajosidade e a supremacia do interesse público, entendido como obtenção do melhor resultado possível para a Administração, e não como mera observância de formalismos desarrazoados.

8. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, nas razões de fato e de direito, a Recorrente requer:

I - Pedido principal – conhecimento e provimento integral do recurso

a) O conhecimento do presente recurso administrativo, por ser próprio, tempestivo e formalmente adequado, nos termos do art. 165 da Lei nº 14.133/2021 e do item 14 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90014/2026.

b) No mérito, o seu integral provimento, para que seja reformada a decisão que desclassificou a proposta da NORDEN TECNOLOGIA LTDA., reconhecendo-se a regularidade da proposta e da documentação por ela apresentadas, com o consequente restabelecimento de sua classificação no certame.

c) Em consequência, considerando que a proposta final da Recorrente (R\$ 598.985,00) é inferior ao valor negociado da licitante remanescente (R\$ 630.484,73), seja declarada vencedora a NORDEN TECNOLOGIA LTDA., por apresentar a proposta tecnicamente adequada e economicamente mais vantajosa para a Administração.

II - Pedido sucessivo – anulação do julgamento e refazimento da análise técnica

Caso não se entenda possível, de imediato, proclamar a Recorrente como vencedora do certame, requer-se, sucessivamente:

a) A anulação da decisão de julgamento que desclassificou a Recorrente e habilitou a outra licitante, em razão: (i) da inovação de exigências técnicas não previstas no edital; (ii) do uso indevido da diligência para criação de requisitos supervenientes; e (iii) da assimetria na forma de elaboração e motivação do laudo técnico.

b) A determinação para que seja refeita a análise técnica e o julgamento das propostas, por nova manifestação da área competente, com observância: (i) das exigências objetivamente previstas no edital e no Termo de Referência; (ii) dos limites legais da diligência (complementação, sem inovação de requisitos); e (iii) da aplicação de critérios uniformes e isonômicos a todas as licitantes, vedado o uso de fórmulas genéricas de aprovação para umas e exame hiper restritivo para outras.

c) Seja, em consequência, declarada vencedora do certame a NORDEN TECNOLOGIA LTDA., por apresentar proposta técnica regular e o menor preço final negociado (R\$ 598.985,00), correspondente à proposta economicamente mais vantajosa para a Administração.

III - Pedido subsidiário – readequação da diligência e saneamento proporcional

Na remota hipótese de não acolhimento dos pedidos anteriores, requer-se, subsidiariamente:

a) O reconhecimento de que a diligência dirigida à Recorrente extrapolou sua finalidade legal, ao ser utilizada para introduzir exigências não constantes do edital nem da própria solicitação (appliance específico, subscrição de conectorização, identificação de SKUs de cursos e laboratórios, apresentação antecipada de profissional com certificação NSE 7 etc.), gerando desclassificação por razões que a licitante não tinha o dever jurídico de prever.

b) A determinação para que seja promovida nova diligência estritamente saneadora, apenas para esclarecimento ou complementação de aspectos já

previstos no edital e documentalmente demonstrados, sem inovação de exigências e sem exigir “formato ideal” não previamente definido, permitindo que a Recorrente apresente os esclarecimentos necessários no prazo de 3 (três) dias úteis, antes de nova decisão de mérito."

Pedido quanto à motivação e à vantajosidade

a) Que, em qualquer cenário decisório, seja expressamente reconhecido que a manutenção da desclassificação da Recorrente, com consequente contratação pelo valor de R\$ 630.484,73, onera o erário em relação à proposta de R\$ 598.985,00, afrontando o princípio da seleção da proposta mais vantajosa e a economicidade que devem nortear a atuação administrativa.

b) Caso, ainda assim, a Administração opte por manter a decisão recorrida, requer-se que a decisão recursal seja proferida com motivação qualificada, enfrentando de forma individualizada todos os argumentos constantes desta peça, especialmente: (i) os efeitos da homologação anterior do Pregão nº 90008/2026; (ii) a vedação à inovação de exigências após a abertura; (iii) os limites da diligência na Lei nº 14.133/2021; (iv) a assimetria na forma de elaboração do laudo técnico; e (v) o impacto econômico da opção pela proposta mais onerosa.

Na hipótese de manutenção da decisão com base nos fundamentos ora questionados, esta Licitante adotará as medidas cabíveis junto aos órgãos de controle, para fins de exame da regularidade do procedimento.

Nestes termos pede e
espera deferimento

Brasília, 10 de junho de 2026

NORDEN TECNOLOGIA LTDA.

Priscyla Silva Gomes de Souza

Sócia Administradora

CNPJ nº 20.022.974/0001-83