



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO
Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral

ANÁLISE JURÍDICA

1. RELATÓRIO

Trata-se de manifestação prévia à decisão DIREF, por ocasião dos recursos interpostos pelas empresas **TELETIX COMPUTADORES E SISTEMAS LTDA** e **ARVVO TECNOLOGIA, CONSULTORIA E SERVIÇOS LTDA**, contra ato administrativo praticado no âmbito do Pregão Eletrônico Nº 90017/2024 - TRF6 (1199482 e 1199485).

Em síntese, a empresa **TELETIX COMPUTADORES E SISTEMAS LTDA** sustenta: **a**) ter sido inabilitada de forma indevida; **b**) haver irregularidades técnicas na habilitação da empresa **CLARO S.A.** (1199482).

Por sua vez, a empresa **ARVVO TECNOLOGIA, CONSULTORIA E SERVIÇOS LTDA** aduz: **a**) os atestados de capacidade técnica - ACTs - apresentados são mais do que suficientes para comprovar e atestar que a **ARVVO** já executou objeto similar ao do presente certame e que a comprovação realizada possui similaridade mais que suficiente para os fins exigidos no instrumento; **b**) tanto a legislação quanto jurisprudência consolidada do TCU são pacíficas no sentido de que a comprovação de capacidade técnico-operacional pode se dar por similaridade, e não por identidade absoluta entre o objeto executado e o objeto licitado; **c**) as soluções de Security Service Edge (SSE) e de Next-Generation Firewall (NGFW) possuem similaridade das funções, apresentando aspectos técnicos a fim de comprovar seus argumentos; **d**) os ACTs apresentados comprovam, de forma inequívoca, a execução de solução similar e compatível com os níveis de complexidade tecnológica requeridos na solução de segurança de borda (SSE) do grupo 3 do pregão em comento, apresentando exaustivamente os pontos em que cada atestado comprova o atendimento às exigências do Termo de Referência; **e**) a Administração Pública possuiu dever de promover diligências destinadas a esclarecer ou complementar os documentos apresentados pelas licitantes, sobretudo nos casos em que subsistam dúvidas quanto à sua adequação ou regularidade (1199485).

Contrarrazões apresentadas pela empresa **CLARO S.A** (1205175 e 1205209).

Manifestação desta assessoria jurídica a respeito do recurso interposto por **TELETIX COMPUTADORES E SISTEMAS LTDA** (1201539).

Manifestação da Subsecretaria de Infraestrutura - Suinf, a respeito dos recursos interpostos (1206693 e 1209781).

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Natureza Jurídica do Parecer

A presente análise jurídica circunscreve-se aos aspectos formais e jurídicos da contratação, não havendo - em homenagem ao princípio da segregação de funções e à presunção de legitimidade dos atos administrativos - responsabilidade, tampouco competência, sobre o conteúdo e as decisões de qualquer ato de caráter técnico. Nesse sentido, oportuno o entendimento de [Ronny Charles Lopes de Torres](#), segundo o qual "*a atividade do corpo jurídico é a de verificar, dentro das limitações de sua competência e na pressa exigida pela necessidade administrativa, a legalidade das previsões do edital, contrato e suas minutas, cláusula a cláusula. Nessa atuação, foge ao âmbito de análise do parecerista os aspectos de gestão propriamente dita, como a escolha discricionária do administrador, e os elementos técnicos não jurídicos, como aspectos de engenharia de uma obra ou compatibilidade e eficiência de determinado software ou produto de interesse da Administração*".

Dessa forma, a interpretação acerca do cumprimento dos requisitos técnicos por parte das recorrentes, cabe ao setor técnico deste Tribunal. Nesse sentido, no que tange ao mérito das razões apresentadas pelas licitantes, esta Assessoria limitar-se-á aos aspectos objetivos dos pedidos formulados, os quais poderão influenciar diretamente na tomada decisão pela autoridade competente.

2.2. Tempestividade, Legitimidade e Interesse de Agir

O art. 165 da Lei nº 14.133/2021 disciplina o procedimento recursal no âmbito dos processos licitatórios e contratuais administrativos. Os incisos I e II deste dispositivo legal estabelecem, de forma clara e inequívoca, a concentração temporal de atos processuais relevantes:

Art. 165. Caberá recurso no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da intimação do ato, nos casos de:

- I - habilitação ou inhabilitação de licitante;
- II - julgamento das propostas;

Da leitura dos incisos supracitados, depreende-se que a Lei nº 14.133/2021 adotou o sistema de interposição e apresentação imediata das razões recursais. Ou seja, o licitante que se sentir prejudicado por um dos atos elencados nos incisos I e II do art. 165 deve, no mesmo prazo de 3 (três) dias úteis contados da intimação, manifestar sua intenção de recorrer e, concomitantemente, apresentar os fundamentos de fato e de direito que embasam o seu recurso.

A manifestação da intenção de recorrer, assim como o recurso, foram apresentados tempestivamente, em observância ao art. 165, § 1º, I, da Lei nº 14.133/2021, Cláusula 14.7, do Edital - Pregão eletrônico 90017/2024, esclarecimentos sobre o prazo recursal e recursos interpostos (1128566, 1199463, 1199481, 1199485 e 1199482).

De igual modo, as recorrentes participaram da licitação, tendo, portanto, legitimidade para recorrer e interesse no resultado do julgamento do recurso interposto.

3. MÉRITO

Entende-se ser hipótese de não provimento dos recursos apresentados por TELETEX COMPUTADORES E SISTEMAS LTDA e por ARVVO TECNOLOGIA, CONSULTORIA E SERVIÇOS LTDA.

A Constituição Federal de 1988 - CF/1988 - estabelece como regra geral a obrigatoriedade de realização de processo licitatório para as contratações efetuadas pela Administração Pública. Excepcionalmente, admite-se a imposição de exigências concernentes à qualificação técnica e econômica dos licitantes, desde que estas se revelem estritamente indispensáveis à assegurar a execução das obrigações contratuais. Veja-se:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá a **s exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**

Portanto, a indispensabilidade da qualificação técnica deverá ser observada por todos os agentes envolvidos no processo licitatório, sob pena de frustração das características próprias de uma licitação.

Ainda, a Lei nº 14.133/2021 eleva a competitividade a um dos pilares do processo licitatório, explicitando-o tanto como objetivo primordial quanto como diretriz a ser rigorosamente observada pelos agentes públicos. Nesse sentido, o art. 11 da Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seus incisos I e II, que o processo licitatório tem por objetivo precípuo:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, incluídos os custos do ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição.

Depreende-se da dicção normativa que a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública deve necessariamente ser conjugada com a garantia de tratamento isonômico e a promoção de um ambiente de justa competição entre os participantes do certame. A competitividade, portanto, não se configura apenas como um meio para alcançar a economicidade, mas como um valor intrínseco ao procedimento licitatório, assegurando a igualdade de oportunidades e a possibilidade de participação do maior número possível de interessados.

No caso concreto, a empresa ARVVO TECNOLOGIA, CONSULTORIA E SERVIÇOS LTDA acaba por não observar disposições expressa e ostensivamente apresentadas pela Administração Pública, conforme se extrai dos autos.

Inicialmente, veja-se o disposto no Termo de Referência (1128803), *item 4*:

4.2. Para fins de habilitação, deverá o licitante comprovar os seguintes requisitos:

4.2.1. Habilitação técnica

4.2.1.1. Comprovação através de atestado de capacidade técnica, no mínimo, 01 (um), para cada lote descrito no edital, em nome da licitante, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, e que comprove que:

4.2.1.1.1. A prestadora executou, diretamente, serviços compatíveis com aqueles exigidos por este Termo de Referência, sendo: instalação, customização, suporte, treinamento e operação assistida.

4.2.1.2. A licitante deverá ser revenda autorizada a realizar o fornecimento de produtos e serviços pelo fabricante da solução;

4.2.1.2.1. As soluções de cybersegurança utilizam equipamentos e funcionalidades de altas complexidades tecnológicas, razão pela qual qualquer mínimo problema ou má configuração pode gerar a parada total dos serviços e sistemas essenciais ao funcionamento do Tribunal; 4.2.1.2.2. A exigência quanto ao licitante integrar a lista de global partners se deve ao respaldo dos fabricantes quanto à origem, controle, garantia e suporte, entre outros elementos.

4.2.1.3. Para verificar a autenticidade dos atestados apresentados, a CONTRATANTE poderá realizar diligências ou requerer os comprovantes fiscais da execução do objeto;

4.2.1.4. A CONTRATANTE se reserva o direito de realizar diligências para apuração da veracidade dos serviços/produtos de que trata(m) o(s) atestado(s).

De modo mais específico, o detalhamento dos lotes e itens, previsto no *item 5*, descreve o interesse em se adquirir os seguintes serviços: **a) Lote 01 - Appliances de Next Generation Firewall; b) Lote 02 - Web Application Firewall - Appliance Virtual ; c) Serviço de Segurança de Borda (Security Service Edge - SSE).**

Assim, o edital apresentou devidamente os produtos buscados por este Regional, havendo clara diferenciação de itens em lotes. Todavia, buscando-se de valer de potencial similaridade, a recorrente apresentou especificações cabíveis para o lote 01 na proposta fornecida para o lote 03, revelando-se grave incongruência.

Nesse sentido, veja-se as manifestações da Subsecretaria de Infraestrutura - Suinf, setor técnico com capacidade de analisar a pertinência dos produtos oferecidos e das necessidades a serem atendidas (1184220 e 1206693):

Segue abaixo a análise referente à documentação apresentada para o lote 3:

1. Habilitação Técnica

1.1. Item 4.2.1.1 do TR - Atestados 1180623;

1.1.1. Fundação Renova (p. 1 a 38) - Fornecimento de Next Generation Firewall;

1.1.2. Ministério Público do Estado do Piauí (p. 39 a 53) - Fornecimento de Next Generation Firewall;

1.1.3. Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (p. 54 a 67) - Fornecimento de Firewall/Gateway VPN para interconexão de unidades;

1.1.4. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul (p. 68 a 74) - Fornecimento de Firewall;

1.1.5. União Brasileira de Educação Católica (p. 75 a 106) - Fornecimento de Next Generation Firewall;

1.1.6. GSI (p. 107 a 119) - Fornecimento de Next Generation Firewall;

1.1.7. CAPES (p. 120 a 125) - Fornecimento de Next Generation

Firewall;

1.1.8. Universidade CEUMA (p. 126 a 136) - Fornecimento de Next Generation Firewall;

1.1.9. Ferreira Costa & Cia Ltda. (p. 137 a 146) - Fornecimento de Solução de Antivírus, EDR e SandBox.

1.2. Item 4.2.1.2 do TR - Declaração 1180587.

Considerando que a licitante apresentou atestados de capacidade técnica referentes aos serviços do lote 1 e não ao objeto do lote 3, a equipe técnica considera que a proposta não atende às exigências do item 4.2.1.1 do Termo de Referência 1110352.

Em relação ao recurso interposto pela Arvvo Tecnologia, Consultoria e Serviços Ltda. (1199485) e às contrarrazões apresentadas pela Claro S.A. (1205209), a equipe técnica se manifesta pela improcedência, conforme detalhamento abaixo:

1. O recurso não apresenta fatos novos e se limita a tratar como similar os fornecimentos de Next Generation Firewall - NGFW e Security Service Edge - SSE;

2. Tratam-se de soluções que são voltadas a diferentes camadas de proteção e controle, uma vez que o NGFW é direcionada ao perímetro e o SSE aos usuários;

3. A falta de apresentação de atestados de capacidade técnica para a solução de SSE ou ZTNA sugere a ausência de prévia comercialização dos serviços até a data de realização do pregão.

Por tudo exposto, a equipe técnica mantém o posicionamento da Informação Análise Lote 3 (Arvvo) id. 1184220.

Destarte, resta evidente o não cumprimento das disposições informadas pela Administração Pública, sendo certo que a pretensa similaridade sustentada pela recorrente não possui o condão de vincular a decisão administrativa, mormente quando verificado que o serviço fornecido não atenderá aos padrões tecnológicos informados e buscados pelo órgão licitante.

À evidência, não houvesse a necessidade de se distinguir as diferentes aplicações dos serviços, salvo melhor juízo, teria se optado pela aglutinação de diferentes lotes em um único serviço. Todavia, concluindo-se pela necessidade de diferentes ferramentas, cabe aos participantes se atentarem aos produtos licitados.

De mais a mais, a mesma conclusão é cabível em relação aos ACTs apresentados pela recorrente, pois conclusão diversa levaria ao administrador público se ver obrigado a admitir toda e qualquer alegação de similaridade, mesmo quando a análise técnica revela que há dissonâncias entre o item apresentado e o produto pretendido.

Portanto, não há falar em procedência do recurso apresentado pela ARVVO TECNOLOGIA, CONSULTORIA E SERVIÇOS LTDA.

No caso da empresa TELETEx COMPUTADORES E SISTEMAS LTDA, esta Assessoria Jurídica se manifestou, conforme excerto a seguir (1201539):

A documentação previamente divulgada - e que serve de parâmetro para todos os envolvidos no procedimento - especifica o tempo, modo e requisitos para apresentação da documentação, assim como as hipóteses de complementação da informação, em consonância com os normativos existentes.

Dito de outro modo, a comprovação da habilitação técnica sucedeu as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento, cabendo ao licitante, em sendo o caso, substituir a proposta ou os documentos de habilitação, anteriormente inseridos no sistema, até a abertura da sessão pública. Entretanto, após a entrega dos documentos para habilitação, a modificação na documentação apresentada é cabível apenas em sede de diligência, unicamente para a complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame, assim como a atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

No caso sob análise, a recorrente não apresentou documentação para sanar dúvida. Antes disso, apresentou novo atestado de capacidade técnica, com informações não apresentadas anteriormente, em razão de comportamento atribuível exclusivamente à licitante, porquanto o edital e o termo de referência já previam a necessidade de se cumprir, para além de outros requisitos expressos, os constantes no item 4, do já mencionado documento referencial.

Conquanto se configure como um instrumento, a licitação possui natureza fundamentalmente procedimental, pautada em regras inequívocas e no princípio da preclusão. A finalidade dessas normas reside na garantia da isonomia durante o processo de seleção de fornecedores.

À guisa de esclarecimentos, não se desconhece os contornos do formalismo moderado, suscitado pela recorrente. Ocorre que, se um licitante não cumpre os requisitos básicos de habilitação, incluindo a apresentação oportuna da documentação, pode se afigurar temerário considerar sua proposta como a mais vantajosa para a Administração, pois a contratação de um fornecedor que descumpriu as regras do edital é inviável, além de causar verdadeira surpresa em relação aos demais licitantes.

(...)

Repita-se, no caso concreto a parte apresentou novo atestado de capacidade técnica, o que difere da confirmação e/ou esclarecimentos de informações contidas no documento originariamente apresentado, fugindo assim do escopo da diligência.

Portanto, ao considerar as condições editalícias, assim como a interpretação e o alcance das diligências autorizadas pela legislação, verifica-se fundamentação jurídica capaz de encampar o entendimento apresentado pela pregoeira, razão pela qual opina-se pelo não provimento das razões apresentadas pela recorrente, no que se refere ao novo atestado de capacidade técnica apresentado, abstendo-se de manifestar em relação ao conteúdo técnico, nos termos do item 2.1, assim como em respeito ao conteúdo a ser apresentado pela Suinf.

Em acréscimo, cumpre compreender os contornos das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União, nos Acórdãos 1211/2021 e 2443/2021, a partir do [PARECER n. 00006/2021/CNMLC/CGU/AGU](#), exarado pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos. Veja-se:

41. Porém, sabendo-se que cada licitante possui uma realidade distinta, o problema é como tratar todos de modo isonômico no procedimento licitatório, isto é, a questão é definir qual é o momento em que o licitante deve possuir a habilitação exigida na lei. E, em razão do que foi exposto no

parágrafo anterior, haveria sério transtorno ao procedimento licitatório, caso se admitisse que cada condição de habilitação fosse verificada em momento distinto.

42. Além disso, a própria verificação da habilitação é outro desafio a ser enfrentado. Até em atenção ao princípio da publicidade, é necessário que a Administração verifique a habilitação e documente essa verificação para permitir o controle dos eventuais interessados, principalmente os demais licitantes. Muitas vezes, contudo, somente a própria licitante tem condições ou pelo menos tem mais facilidade para provar sua habilitação.

43. Diante desse cenário, o Poder Executivo, no exercício de sua competência constitucional de regulamentar a Lei, editou o Decreto nº 10.024, de 2019, unificando as exigências de habilitação e determinando que a comprovação delas deveria ocorrer no momento da apresentação da proposta e antes da abertura da sessão pública. E não se vê ilegalidade alguma nessa regulamentação.

44. O que pode ocorrer na prática, como apontou o TCU, é a possibilidade de eventualmente uma licitante com melhor proposta possuir condições de habilitação, mas ser inabilitada por falhas na apresentação dos respectivos documentos. Nessa hipótese, de fato, a Administração acabaria contratando outra licitante, que eventualmente poderia ter uma proposta menos vantajosa. **Mas, embora a solução proposta pelo TCU, de admitir apresentação posterior de documentação de habilitação, possa, em tese, levar à contratação de proposta mais vantajosa, esse resultado não será algo inevitável e necessário.** Dito de outro modo, nada garante que uma licitante que falhou na apresentação de sua documentação irá sanar a falha se lhe for dada nova oportunidade.

45. Quanto a esse aspecto, o próprio §3º do art. 43 da Lei nº 8.666, de 1993, utilizado como fundamento para permitir essa nova oportunidade, também pode ser interpretado como vedação a esta permissão. Com efeito, embora ele permita “em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo”, ele deixa claro que é “vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.”

46. Não se vê como superar essa vedação de apresentação posterior de documento que já deveria ter sido apresentado.

(...)

50. Não é demais lembrar também que, se por um lado, o entendimento do TCU poderia eventualmente, em princípio, atender ao princípio da busca da proposta mais vantajosa, por outro, ele ofenderia o princípio da legalidade, que tem sede no mesmo dispositivo legal. Com efeito, a legalidade não determina apenas o cumprimento da lei em sentido estrito. Obriga sim à observância de toda a cadeia normativa, em todos os seus níveis hierárquicos, desde a Constituição até a norma de menor nível, editadas, obviamente, cada qual com respeito às respectivas normas superiores.

51. É esta estrutura hierarquizada de comando que deve ser mantida, de modo a que as decisões tomadas pelos agentes sejam uniformes, levando a que todos os administrados recebam o mesmo tratamento.

52. Ademais, como se trata de um processo concorrencial, a necessidade de se tratar a todos de forma igual é ainda mais imperiosa, pois um tratamento mais benéfico em relação a um licitante em detrimento de outros, em certames diferentes, subverte toda a lógica da competição.

53. Logo, a padronização de tratamento, bem como a

observância aos comandos normativos gerais expedidos pela autoridade competente é corolário dos princípios da isonomia e segurança jurídica.

(...)

64. Ante o exposto, opina-se para que se mantenha a observância das normas do Decreto nº 10.024, de 2019, que estabelecem a necessidade de apresentação de documentação de habilitação juntamente com a proposta e que não permitem apresentação posterior de documento não apresentado, razão pela qual não se vê necessidade de alterar os modelos de instrumentos convocatórios, ressalvada ulterior alteração do Decreto.

Infere-se a necessidade de se compatibilizar a interpretação não vinculante do TCU com os normativos vigentes, sob pena de se criar um sistema em que os licitantes poderão, a pretexto de complementar informações, apresentar novos documentos, com alterações substanciais, valendo-se da suposta liberdade de incremento de quaisquer informações a qualquer tempo, o que passa ao largo da finalidade do texto da norma e da norma em si.

De mais a mais, a Suinf já se manifestou acerca do atendimento das condições técnicas por parte da empresa CLARO S.A, sendo improcedentes as razões apresentadas pela ora recorrente.

Portanto, não há falar em procedência do recurso apresentado pela TELETEX COMPUTADORES E SISTEMAS LTDA.

Diante dos argumentos ora expostos e, tendo em vista que foram assegurados os direitos de petição, ampla defesa, contraditório e publicidade, bem como, após análise das razões e contrarrazões, verifica-se que foram cumpridos os procedimentos e garantias previstos na legislação regente, não havendo, portanto, elementos jurídicos que imponham o acolhimento pela Autoridade Superior.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria opina pela rejeição dos recursos interpostos pelas empresas **TELETEX COMPUTADORES E SISTEMAS LTDA** e **ARVVO TECNOLOGIA, CONSULTORIA E SERVIÇOS LTDA**, conforme razões apresentadas pela Pregoeira e pela área técnica face à constatação do atendimento aos princípios da legalidade, publicidade e vinculação ao edital.

É o parecer.

À consideração superior.

LUCIANO RECHIERI DE OLIVEIRA

ASJUD/DIGER/TRF6

Documento assinado digitalmente

De acordo.

É dispensado o retorno dos autos a esta Assessoria em caso de alterações supervenientes à aprovação jurídica, que sejam de caráter técnico ou de configuração do

objeto. Ressalva-se a hipótese de haver questionamento jurídico, o qual deverá ser especificado para manifestação, destacando, ainda, quais foram as alterações realizadas nos documentos em relação à análise anterior.

À DIGER.

CÁSSIO MEDEIROS KUBITSCHKE DE ARAÚJO

Assessor-Chefe da ASJUD/DIGER/TRF6

Documento assinado digitalmente



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Medeiros Kubitschek de Araujo, Assessor(a)-chefe**, em 13/05/2025, às 16:16, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Luciano Rechieri de Oliveira, Assessor(a) I**, em 13/05/2025, às 16:16, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.trf6.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **1215665** e o código CRC **45D6AB1A**.