

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO EM LICITAÇÃO

PROCESSO: 23034.031214/2024-11

REFERÊNCIA: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90011/2025

OBJETO: Contratação de serviços técnicos especializados em desenvolvimento, manutenção, sustentação e avaliação da qualidade e testes avançados de software, segundo o modelo da remuneração por alocação de profissionais vinculada a resultados (perfil profissional alocado).

RECORRENTE 1: FSBR FÁBRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA

RECORRENTE 2: GLOBOMAK LTDA

RECORRENTE 3: KEEGGO TECHNOLOGY BRASIL S/A.

RECORRIDA: NTL NOVA TECNOLOGIA LTDA

1. Tratam-se dos Recursos Administrativos interpostos tempestivamente pelas licitantes FSBR FÁBRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA, doravante denominada RECORRENTE 1, GLOBOMAK LTDA, doravante denominada RECORRENTE 2, e KEEGGO TECHNOLOGY BRASIL S/A., doravante RECORRENTE 3, com fundamento no art. 165, I, da Lei nº 14.133/2021, por intermédio de seus representantes legalmente constituídos, em face de ato administrativo praticado por Pregoeiro do FNDE, pertinente à habilitação realizada no âmbito do GRUPO 2 do pregão em epígrafe, pelos motivos apresentados no bojo do recurso, que serão oportunamente relatados.

2. Tais documentos, inclusive a versão PDF desta decisão, encontram-se disponíveis para consulta no Portal de Compras do FNDE – <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/acoes/compras-governamentais/licitacoes/pregao-para-compras-internas/2025/pregao-eletronico-no-90011-2025-2013-contratacao-de-servicos-tecnicos-especializados-em-desenvolvimento-manutencao-e-sustentacao-de-software> e constantes do Processo Eletrônico 23034.031214/2024-11, disponível para consulta.

I. DAS PRELIMINARES

3. Em sede de admissibilidade recursal, foi verificado o preenchimento dos pressupostos de legitimidade, interesse processual, fundamentação, pedido de nova decisão e tempestividade.

II. DOS FATOS

4. Em 31/20/2025, as RECORRENTES registraram intenção de recurso contra o ato de aceitação e de habilitação da RECORRIDA. As razões recursais foram tempestivamente registradas no dia 05/11/2025, enquanto as contrarrazões, também tempestivamente, foram registradas em 10/11/2025, estando todas as peças recursais aptas a serem processadas e submetidas a julgamento.

III. DOS RECURSOS

III.1. DA RECORRENTE 1 (FSBR FÁBRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA)

5. Em seu recurso, a RECORRENTE 1 argumenta que a proposta da empresa foi indevidamente desclassificada sob a alegação de inexecutabilidade de preços, com a justificativa de que ela não conseguiria atender às exigências técnicas. Segundo esta, a desclassificação ocorreu porque ela questionou exigências excessivas e ilegais impostas pelo pregoeiro para comprovação da executabilidade, e não porque sua proposta seria inviável ou sua capacidade técnica insuficiente.

6. Sustenta que tais exigências confundem análise de executabilidade com exigências técnicas e econômicas, o que viola a legislação e restringe indevidamente a participação de licitantes.

7. Por fim, solicita, que o pregoeiro reconheça a excessividade das exigências e restabeleça sua classificação. Caso contrário, pede que se reconheça a nulidade do certame devido às irregularidades.

III.2. DA RECORRENTE 2 (GLOBOMAK LTDA)

8. A RECORRENTE 2 afirma que, após a fase de lances e de ter apresentado a proposta mais vantajosa, submeteu ao pregoeiro documentação ampla e suficiente para comprovação de executabilidade. No entanto, foi inabilitada e desclassificada, sob o argumento de que não atendeu às exigências de executabilidade previstas no edital. A recorrente alega que a decisão é equivocada, pois toda a documentação apresentada demonstra, de forma clara, que sua proposta é plenamente executável.

9. A recorrente solicita que o recurso seja recebido com efeito suspensivo e encaminhado à autoridade competente, conforme os arts. 165 e 168 da Lei 14.133/2021.

III.3. DA RECORRENTE 3 (KEEGGO TECHNOLOGY BRASIL S/A.)

10. A RECORRENTE 3 argumenta que a classificação da NTL NOVA TECNOLOGIA LTDA não deve ser mantida, porque as especialidades evidenciadas nos atestados apresentados por ela não atendem à qualificação técnico-operacional exigida para o Grupo 02, pois dizem respeito a áreas de conhecimento e experiências práticas divergentes daquelas requeridas no certame.

11. Alega ainda que o Fator K informado (1,87) está abaixo do mínimo previsto no edital (1,95), indicando margem insuficiente e reforçando a inexecutabilidade da proposta.

12. Assim, defende a reforma da decisão que classificou a empresa, para garantir o respeito aos princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia e vinculação ao edital.

IV. DAS CONTRARRAZÕES

IV.1. CONTRA RECORRENTE 1 (FSBR FÁBRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA)

13. Defende a RECORRIDA que a empresa recorrente foi tratada de forma isonômica, recebendo as mesmas oportunidades concedidas aos demais participantes do certame, inclusive à empresa NTL NOVA TECNOLOGIA LTDA, que atendeu integralmente às exigências estabelecidas e foi devidamente declarada vencedora do Grupo 02.

14. Nesse contexto, solicita que seja negado provimento ao Recurso Administrativo interposto pela empresa FSBR – Fábrica de Software do Brasil Ltda. mantendo-se integralmente inalterada a decisão que declarou a NTL Nova Tecnologia Ltda. como empresa classificada, habilitada e vencedora do presente Pregão, com o regular prosseguimento do procedimento.

IV.2. CONTRA RECORRENTE 2 (GLOBOMAK LTDA)

15. Em sede de contrarrazões, a RECORRIDA afirmou que o recurso da RECORRENTE não deve ser acolhido porque ela utilizou salários abaixo dos valores previstos no edital, recorrendo inclusive a “artifícios matemáticos” para tentar justificar sua proposta.

16. Além disso, foi concedido pelo pregoeiro duas oportunidades para que a empresa corrigisse as irregularidades, advertindo expressamente na segunda chance que esta seria a última, sob pena de manutenção da análise de inexequibilidade com base nos dados já apresentados.

17. Por fim, defende a RECORRIDA que a empresa recorrente, GLOBOMAK, foi tratada de forma isonômica, recebendo as mesmas oportunidades concedidas aos demais participantes do certame, inclusive à empresa NTL Nova Tecnologia, que atendeu integralmente às exigências estabelecidas e foi devidamente declarada vencedora do Grupo 02.

IV.2. CONTRA RECORRENTE 3 (KEEGGO TECHNOLOGY BRASIL S/A.)

18. A RECORRIDA defende que apresentou, junto com sua proposta, planilhas detalhadas de composição e formação de preços, demonstrando de forma transparente a exequibilidade de seus custos.

19. Para esclarecer os parâmetros utilizados para o Fator K, além dos atestados de capacidade técnica, a RECORRIDA anexou contratos, termos de referência e as planilhas que originaram esses contratos.

20. Afirma, ainda, que o FNDE diligenciou os documentos apresentados para verificar a veracidade e a compatibilidade dos serviços executados com o objeto licitado, em procedimento idêntico ao aplicado aos demais licitantes. Ademais, solicitou que a empresa destacasse, em seus atestados, os trechos que demonstravam o atendimento aos requisitos de habilitação, a fim de facilitar a análise.

V. DA ANÁLISE

21. Com relação à presente análise, importa consignar que este certame foi conduzido à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133/2021, estando a prática dos atos administrativos relacionados ao processo licitatório submetida aos princípios insculpidos no art. 5º da referida lei, que assim dispõe:

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).

22. Isto posto, passo à análise do mérito.

V.1. DA ANÁLISE SOBRE O RECURSO DA RECORRENTE 1 (FSBR FÁBRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA)

23. Com fulcro no art. 50, §1º da Lei. 9.784/1999, adoto, como razão de decidir, a análise, as informações, os argumentos e a decisão proposta pela área técnica, transcrita a seguir e cuja íntegra encontra-se disponível no portal de Compras do FNDE:

“5.1. Da regularidade do processo licitatório

Cumpra registrar que os documentos de planejamento da contratação que embasaram o presente certame foram objeto de análise e aprovação pelas instâncias competentes: Subcomitê Interno de Referencial Técnico (SIRT) da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – SGD/MGI (SEI nº [4811413](#)), Procuradoria Federal junto ao FNDE – PF/FNDE (SEI nº [4869862](#)) e área administrativa do FNDE (SEI nº [4895133](#)). Tais manifestações atestam, de maneira inequívoca, a legalidade e a regularidade do procedimento, nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal, e em consonância com os princípios da legalidade, da eficiência e da segurança jurídica.

Registre-se, ademais, que não houve qualquer impugnação tempestiva acerca da suposta restrição de competitividade relativa à fixação de salários. Ao contrário, constatou-se a ampla participação de 40 empresas na fase de lances, o que evidencia, de forma objetiva e incontestável, que a regra editalícia não comprometeu a isonomia entre os licitantes nem a competitividade do certame, em observância ao disposto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A propósito, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem entendimento consolidado no sentido de que a ampla participação de licitantes, constitui forte indício da inexistência de restrição à competitividade. Nesse sentido: *A significativa participação de licitantes, afasta alegações de restrição à competitividade do certame (Acórdão nº 1.214/2013-Plenário, Rel. Min. José Jorge).*

[Acórdão nº 1.214/2013](#)

9. Finalmente, destaco que o simples fato de haverem sido habilitadas no certame quinze empresas já é suficiente para demonstrar que as regras inseridas no instrumento convocatório, ao contrário do alegado pela representante, não ferem nem a competitividade da licitação, nem a isonomia entre os interessados.”

Assim, não há fundamento jurídico que permita reconhecer vício capaz de macular a validade do procedimento licitatório.

5.2. Da diligência e do dever de comprovação

Nos termos do art. 59, §2º, da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública detém a prerrogativa de promover diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução processual, especialmente

no tocante à aferição da exequibilidade das propostas, em estrita observância aos princípios da razoabilidade, do formalismo moderado e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

No presente caso, restou demonstrado que o FNDE oportunizou prazo regular — inclusive com prorrogação — para que a RECORRENTE pudesse comprovar o atendimento às exigências editalícias. Não obstante, a empresa deixou de apresentar documentação hábil e, de modo ainda mais gravoso, confessou sua incapacidade técnica em atender ao requisito referente à constante K por perfil, circunstância que compromete diretamente a viabilidade de sua proposta.

Cumprе salientar que o edital, em seu item 7.9.4, estabeleceu de forma inequívoca que:

7.9.4. É de inteira responsabilidade dos LICITANTES prover as informações para composição de sua memória de cálculo e as informações/documentos complementares exigidos em procedimento de diligência, não lhe cabendo alegar desconhecimento dos critérios de análise da PROPOSTA.

Assim, à luz do princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 5º, caput, da Lei nº 14.133/2021), não cabe às licitantes transferir à Administração o ônus de suprir ou justificar a ausência de comprovação documental que lhe incumbia apresentar. A ausência de atendimento ao disposto no edital caracteriza descumprimento de obrigação exclusiva do participante, afastando qualquer alegação de cerceamento de defesa.

Diante disso, conclui-se que a inabilitação da RECORRENTE decorreu de sua própria conduta omissiva, em estrita conformidade com o edital e com a legislação aplicável, resguardando-se, assim, os princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade, da eficiência e da segurança jurídica.

5.3. Da alegada confusão entre as fases de julgamento da proposta e de habilitação técnica

Conforme dispõe o art. 59, caput e § 2º, da Lei nº 14.133/2021, a análise da proposta abrange, além da verificação do menor preço, a avaliação da exequibilidade, cabendo ao pregoeiro ou à comissão exigir comprovações sempre que os elementos apresentados não forem suficientes para evidenciar a viabilidade do valor ofertado.

A exigência do subitem 7.9.1.1 do edital não se confunde com a comprovação de qualificação técnica prevista nos arts. 62 e 67 da Lei nº 14.133/2021. Enquanto a habilitação técnica se refere à capacidade operacional da empresa, atestada por meio de contratos ou certidões, a regra editalícia em análise refere-se à metodologia de cálculo do preço, baseada em parâmetros objetivos (a exemplo da constante K), extraídos das Portarias SGD/MGI nº 750/2023 e nº 6.679/2024, que são normas cogentes aplicáveis a todas as contratações no âmbito do SISF.

O contrato anterior de 24 meses, referido pela Recorrente, não foi exigido como prova de experiência prévia (habilitação técnica), mas sim como instrumento de aferição da **exequibilidade econômica**, apto a demonstrar que a composição dos preços apresentados guarda aderência a parâmetros técnicos reconhecidos pela Administração Pública como indispensáveis à execução contratual.

Não se trata, portanto, de restringir a competitividade ou de exigir um “super-homem administrativo” (como mencionado pela RECORRENTE), mas de aplicar critério técnico objetivo e padronizado para assegurar a viabilidade econômica da proposta e evitar o risco de inexecução, em estrita consonância com os princípios da legalidade, eficiência e proteção do interesse público (art. 5º, caput, da Lei nº 14.133/2021).

Ressalte-se que a própria RECORRENTE confessou processualmente não possuir condições de atender ao critério estabelecido, não apresentando sequer comprovação alternativa viável mesmo após a concessão de diligências e prorrogações de prazo. Assim, não há falar em excesso de formalismo ou restrição desproporcional, mas sim em ônus processual não cumprido pela licitante.

Por fim, a jurisprudência do TCU citada pela **RECORRENTE** (Acórdão 965/2012, Súmula 263 e Acórdão 2.144/2022) refere-se a exigências de habilitação técnica desarrazoadas, o que não é o caso dos autos. A situação presente diz respeito à **exequibilidade de preços**, campo no qual a Administração possui não apenas a faculdade, mas o dever de diligenciar, a fim de assegurar que a futura contratação não comprometerá o interesse público por valores inexequíveis (art. 59, § 2º, da Lei nº 14.133/2021).

Dessa forma, não se verifica qualquer ilegalidade ou confusão de fases, mas a aplicação regular do regime jurídico da exequibilidade de propostas, em conformidade com o edital e a legislação aplicável.

5.4. Da alegada restrição à competitividade e da desproporcionalidade da exigência

Em primeiro lugar, conforme citado anteriormente, o presente certame contou com ampla participação de empresas interessadas, totalizando **40 (quarenta) licitantes** habilitados a disputar a contratação. Dentre estas, **7 (sete) apresentaram intenção de interposição de recurso** e, efetivamente, **somente 3 (três) decidiram formalizar seus recursos**, o que demonstra, de maneira objetiva, que o edital não apresentou cláusulas restritivas de competitividade nem exigências desproporcionais, como alega a RECORRENTE.

Sobre a desproporcionalidade da exigência de contrato de 24 (vinte e quatro) meses, o subitem 7.9.1.1 do edital não criou critério arbitrário nem desproporcional. A exigência de contrato prévio com duração mínima de 24 (vinte e quatro) meses teve como finalidade específica assegurar a exequibilidade da proposta e a capacidade da empresa em sustentar economicamente e tecnicamente a execução de contratos de maior complexidade e duração. Trata-se de medida adequada, necessária e proporcional, em conformidade com os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e com o dever da Administração de resguardar a execução contratual - sendo amplamente proporcional à criticidade dos serviços pretendidos para a garantia da continuidade dos serviços públicos prestados por esta Administração.

Ademais, não houve formalismo excessivo como alega a **RECORRENTE**. Pois a Administração concedeu prazo para que a mesma comprovasse o atendimento ao requisito, inclusive com anuência a pedido de prorrogação formulado pela RECORRENTE - que, todavia, não apresentou comprovação idônea de contrato com a duração mínima prevista.

Diferente dos precedentes judiciais invocados, não se trata aqui de mero erro formal ou irregularidade sanável em planilha, mas da ausência de requisito material e objetivo expressamente previsto no edital (erro insanável). Dessa forma, afasta-se a alegação de restrição à competitividade e desproporcionalidade, devendo ser mantida a decisão que desclassificou a **RECORRENTE**.

Logo, em razão de todo o exposto, esta área técnica manifesta-se favoravelmente ao acolhimento das contrarrazões apresentadas pela licitante RECORRIDA e, no mérito, pela rejeição do recurso interposto pela FSBR FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA, uma vez preservada a conclusão técnica de que a licitante **NTL NOVA TECNOLOGIA LTDA** comprovou satisfatoriamente a exequibilidade de sua proposta, nos termos do Edital, salvo entendimento fundamentado em contrário.”

V.1. DA ANÁLISE SOBRE O RECURSO DA RECORRENTE 2 (GLOBOMAK LTDA)

25. Mais uma vez, por se tratar de questão eminentemente técnica, adoto como razão de decidir, à luz do art. 50, §1º da Lei. 9.784/1999, a análise, as informações, os argumentos e a decisão proposta pela área técnica, transcrita a seguir e cuja íntegra encontra-se disponível no portal de Compras do FNDE:

“5.1. Da regularidade do processo licitatório

Cumprе registrar que os documentos de planejamento da contratação que embasaram o presente certame foram objeto de análise e aprovação pelas instâncias competentes: Subcomitê Interno de Referencial Técnico (SIRT) da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – SGD/MGI (SEI nº [4811413](#)), Procuradoria Federal junto ao FNDE – PF/FNDE (SEI nº [4869862](#)) e área administrativa do FNDE (SEI nº [4895133](#)). Tais manifestações atestam, de maneira inequívoca, a legalidade e a regularidade do procedimento, nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal, e em consonância com os princípios da legalidade, da eficiência e da segurança jurídica.

Registre-se, ademais, que não houve qualquer impugnação tempestiva acerca da suposta restrição de competitividade relativa à fixação de salários. Ao contrário, constatou-se a ampla participação de 40 empresas na fase de lances, o que evidencia, de forma objetiva e incontestável, que a regra editalícia não comprometeu a isonomia entre os licitantes nem a competitividade do certame, em observância ao disposto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A propósito, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem entendimento consolidado no sentido de que a ampla participação de licitantes, constitui forte indício da inexistência de restrição à competitividade. Nesse sentido: *A significativa participação de licitantes, afasta alegações de restrição à competitividade do certame (Acórdão nº 1.214/2013-Plenário, Rel. Min. José Jorge)*.

Acórdão nº 1.214/2013

9. Finalmente, destaco que o simples fato de haverem sido habilitadas no certame quinze empresas já é suficiente para demonstrar que as regras inseridas no instrumento convocatório, ao contrário do alegado pela representante, não ferem nem a competitividade da licitação, nem a isonomia entre os interessados.”

Assim, não há fundamento jurídico que permita reconhecer vício capaz de macular a validade do procedimento licitatório.

5.2. Da diligência e do dever de comprovação

Nos termos do art. 59, §2º, da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública detém a prerrogativa de promover diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução processual, especialmente no tocante à aferição da exequibilidade das propostas, em estrita observância aos princípios da razoabilidade, do formalismo moderado e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

No presente caso, restou demonstrado que o FNDE oportunizou prazo regular — inclusive com prorrogação — para que a **RECORRENTE** pudesse comprovar o atendimento às exigências editalícias. Não obstante, a empresa deixou de apresentar documentação hábil e, de modo ainda mais gravoso, confessou sua incapacidade técnica em atender ao requisito referente à constante K por perfil, circunstância que compromete diretamente a viabilidade de sua proposta.

Cumprе salientar que o edital, em seu item 7.9.4, estabeleceu de forma inequívoca que:

7.9.4. É de inteira responsabilidade dos LICITANTES prover as informações para composição de sua memória de cálculo e as informações/documentos complementares exigidos em procedimento de diligência, não lhe cabendo alegar desconhecimento dos critérios de análise da PROPOSTA.

Assim, à luz do princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 5º, caput, da Lei nº 14.133/2021), não cabe às licitantes transferir à Administração o ônus de suprir ou justificar a ausência de comprovação documental que lhe incumbia apresentar. A ausência de atendimento ao disposto no

edital caracteriza descumprimento de obrigação exclusiva do participante, afastando qualquer alegação de cerceamento de defesa.

Diante disso, conclui-se que a inabilitação da **RECORRENTE** decorreu de sua própria conduta omissiva, em estrita conformidade com o edital e com a legislação aplicável, resguardando-se, assim, os princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade, da eficiência e da segurança jurídica.

5.3. Da suposta ilegalidade da desclassificação

A análise técnica constante da nota (SEI nº [5091507](#)) que embasou a decisão recorrida demonstra, de forma clara, que a **RECORRENTE** descumpriu cláusula expressa do edital, a qual determinava a **observância obrigatória dos valores remuneratórios mínimos definidos pela Administração**, conforme item 4.76.3 do Termo de Referência.

*4.76.3. Para a composição das suas propostas as licitantes deverão utilizar valores iguais ou superiores aos salários definidos na tabela abaixo considerando exclusivamente no regime CLT com contrato de trabalho por tempo indeterminado. Caso as licitantes apresentem propostas com valores inferiores a remuneração prevista para cada perfil, será considerada inexequível. Portanto, as licitantes, quando da elaboração de suas propostas, deverão observar os seguintes patamares salariais mínimos para os perfis alocados:
[...]*

A proposta da **RECORRENTE** apresentou **valores inferiores** em dois cargos, representando **redução de 25% a 30%** em relação aos pisos fixados.

Tal conduta **viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório** com a inobservância dos princípios gerais da licitação, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, e enseja a **inexequibilidade objetiva** da proposta (art. 59, inciso II).

5.4. Da tentativa de correção e das diligências

A Administração oportunizou **duas diligências sucessivas**, ambas devidamente formalizadas no sistema, com prazos razoáveis para manifestação da **RECORRENTE**. Mesmo após advertência expressa de que seria a **“última oportunidade para saneamento”**, a empresa **manteve as mesmas planilhas com valores inferiores**, não atendendo integralmente ao edital."

Nos termos do art. 64, caput e incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, a diligência tem por finalidade a complementação de informações relativas aos documentos já apresentados ou a atualização daqueles cuja validade tenha expirado após o recebimento das propostas, sendo vedada qualquer modificação substancial da proposta ou reformulação de valores com o intuito de torná-los compatíveis com o edital.

5.5. Do efeito suspensivo

Embora o art. 168 da Lei nº 14.133/2021 preveja, em regra, o efeito suspensivo aos recursos e pedidos de reconsideração, tal efeito não é absoluto. Em situações excepcionais, quando não se verifica plausibilidade jurídica nem risco de prejuízo grave ou de difícil reparação, a autoridade competente pode, de forma motivada, deixar de atribuir efeito suspensivo, em observância aos princípios da razoabilidade e da eficiência administrativa. O que não se configura no presente caso, diante da ausência de plausibilidade jurídica e da regularidade do procedimento.

5.6. Da autotutela administrativa

A autotutela administrativa exige a constatação de vício insanável ou prejuízo concreto ao interesse público. Embora seja prerrogativa da Administração rever seus atos quando eivados de ilegalidade, a

anulação de um certame somente se justifica diante de vício inequívoco que comprometa sua validade ou gere prejuízo efetivo ao interesse público.

No presente caso, não se verificou qualquer irregularidade que justifique a anulação do ato, tampouco a RECORRENTE apresentou elementos objetivos capazes de demonstrar ilegalidade na habilitação da RECORRIDA. Ao contrário do cenário desconexo sustentado pela RECORRENTE, o PREGÃO transcorreu de forma regular, com ampla competitividade e observância às normas aplicáveis — tendo, inclusive, obtido aprovação na Fase Interna tanto pela Secretaria de Governo Digital, no âmbito da análise de alçadas, quanto pelo órgão de consultoria jurídica interna, dentro de suas competências. Tais circunstâncias reforçam a segurança jurídica e a legitimidade do procedimento. Ademais, a habilitação da empresa RECORRIDA foi realizada em estrita conformidade com o Edital e com a legislação vigente, inexistindo qualquer elemento que comprometa a validade do certame.

Por fim, a anulação do certame neste estágio resultaria em grave insegurança jurídica e afrontaria os princípios da eficiência, da razoabilidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da estabilidade dos atos administrativos. Logo, em razão de todo o exposto, esta área técnica manifesta-se favoravelmente ao acolhimento das contrarrazões apresentadas pela licitante RECORRIDA e, no mérito, pela rejeição do recurso interposto pela GLOBOMAK LTDA, uma vez preservada a conclusão técnica de que a licitante **NTL NOVA TECNOLOGIA LTDA** comprovou satisfatoriamente a exequibilidade de sua proposta, nos termos do Edital, salvo entendimento fundamentado em contrário.”

V.1. DA ANÁLISE SOBRE O RECURSO DA RECORRENTE 3 (KEEGGO TECHNOLOGY BRASIL S/A.)

26. Considerando que este recurso também versa sobre matéria eminentemente técnica, adoto como fundamento da decisão, nos termos do art. 50, §1º, da Lei 9.784/1999, a análise, as informações, os argumentos e a conclusão apresentados pela área técnica, transcritos a seguir, cuja íntegra está disponível no Portal de Compras do FNDE:

“5.1. Da regularidade do processo licitatório

Cumprе registrar que os documentos de planejamento da contratação que embasaram o presente certame foram objeto de análise e aprovação pelas instâncias competentes: Subcomitê Interno de Referencial Técnico (SIRT) da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – SGD/MGI (SEI nº [4811413](#)), Procuradoria Federal junto ao FNDE – PF/FNDE (SEI nº [4869862](#)) e área administrativa do FNDE (SEI nº [4895133](#)). Tais manifestações atestam, de maneira inequívoca, a legalidade e a regularidade do procedimento, nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal, e em consonância com os princípios da legalidade, da eficiência e da segurança jurídica.

Registre-se, ademais, que não houve qualquer impugnação tempestiva acerca da suposta restrição de competitividade relativa à fixação de salários. Ao contrário, constatou-se a ampla participação de 40 empresas na fase de lances, o que evidencia, de forma objetiva e incontestável, que a regra editalícia não comprometeu a isonomia entre os licitantes nem a competitividade do certame, em observância ao disposto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A propósito, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem entendimento consolidado no sentido de que a ampla participação de licitantes, constitui forte indício da inexistência de restrição à competitividade. Nesse sentido: *A significativa participação de licitantes, afasta alegações de restrição à competitividade do certame (Acórdão nº 1.214/2013-Plenário, Rel. Min. José Jorge).*

Acórdão nº 1.214/2013

9. Finalmente, destaco que o simples fato de haverem sido habilitadas no certame quinze empresas já é suficiente para demonstrar que as regras inseridas no instrumento convocatório, ao contrário do alegado pela representante, não ferem nem a competitividade da licitação, nem a isonomia entre os interessados.”

Assim, não há fundamento jurídico que permita reconhecer vício capaz de macular a validade do procedimento licitatório.

5.2. Da Similaridade do Objeto

A empresa **RECORRIDA** apresentou o Contrato nº 003/0063/2022, celebrado com o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), cujo objeto contempla a sustentação e o desenvolvimento de projetos de sistemas, mediante a alocação de profissionais de tecnologia da informação em diversas funções técnicas. O contrato abrange um escopo amplo de atividades, incluindo desenvolvimento, manutenção, testes e gestão da qualidade de software.

Verificou-se inequívoca compatibilidade técnica entre os objetos, que apresentam serviços similares, com complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, uma vez que as atividades de desenvolvimento e manutenção de software envolvem, de forma intrínseca e contínua, a avaliação especializada da qualidade e a execução de testes avançados, etapas que compõem o mesmo ciclo de engenharia e garantia da qualidade de software, demonstrando comprovação de atividades específicas do item 9.32.2 (testes automatizados, integração contínua, code review).

Dessa forma, constata-se similaridade de escopo e de complexidade tecnológica com o objeto licitado pelo FNDE, considerando que os serviços de testes, validação e controle de qualidade são partes indissociáveis dos contratos de sustentação e de projetos de sistemas de grande porte, como aqueles executados no âmbito do TJRJ.

Diante do exposto, entende-se atendido o requisito de similaridade de objeto, nos termos do item 9.32.2 do Termo de Referência do FNDE.

5.3. Da Qualificação e Equivalência dos Perfis Profissionais

Em relação à alegação de que os perfis profissionais apresentados pela **RECORRIDA** não guardam qualquer relação com o escopo da presente contratação, observa-se que os documentos juntados pela **RECORRIDA** demonstram experiência anterior em atividades correlatas às funções descritas no Termo de Referência, envolvendo análise de sistemas, desenvolvimento e garantia de qualidade de software.

Ainda que os títulos dos cargos apresentados nos contratos de referência mencionem “Analista de Desenvolvimento”, verifica-se, a partir da descrição das atividades desempenhadas, que há efetiva correlação técnica com as atribuições de analista de testes e qualidade, uma vez que ambos os perfis exigem domínio de metodologias ágeis, ferramentas de versionamento, integração contínua e validação de entregas — competências que compõem o escopo da contratação em análise.

A jurisprudência e a doutrina majoritária em licitações reconhecem que o exame de equivalência deve se pautar pela análise das atribuições e não pela nomenclatura do cargo. Assim, exigir coincidência literal de funções ou denominações configuraria formalismo excessivo, em desacordo com o princípio do julgamento objetivo e da ampla competitividade (arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021).

Dessa forma, os elementos apresentados pela **RECORRIDA** revelam compatibilidade técnica suficiente para demonstrar a qualificação exigida, atendendo ao espírito e à finalidade do edital.

5.4. Da Exequibilidade Econômica da Proposta

No que se refere à exequibilidade econômica da proposta, verifica-se que o Fator-K apresentado (1,866 e 1,800) pela **RECORRIDA**, embora inferior ao parâmetro mínimo de referência (1,95), não caracteriza, por si só, situação de inexecução automática.

O próprio Edital, em seu item 7.9.1, estabelece que, em casos como esse, a licitante deve demonstrar a viabilidade técnica e econômica de sua proposta, o que foi devidamente observado pela **RECORRIDA**, que apresentou documentos comprobatórios, planilhas de custos, contratos anteriores e informações sobre sua estrutura organizacional, todos evidenciando a sustentabilidade e a coerência de sua formação de preços.

Os contratos apresentados, ainda que contemplem perfis voltados ao desenvolvimento de software, demonstram capacidade técnica e operacional para a execução de serviços de porte e complexidade equivalentes ao objeto licitado, bem como comprovam que a empresa dispõe de estrutura consolidada e custos operacionais otimizados. Tais elementos justificam a adoção de um Fator-K mais competitivo, sem que isso represente precarização das condições de trabalho ou risco de inviabilidade contratual.

Além disso, a comparação entre os valores unitários e o Fator-K praticados no contrato do TJRJ evidencia que os preços ofertados ao FNDE são superiores, o que reforça a margem de viabilidade econômica e afasta qualquer indício objetivo de inexecução.

Ademais, conforme consignado na Nota Técnica Grupo 02 – NTL – Julgamento (SEI nº **5108101**), a **RECORRIDA** comprovou satisfatoriamente a exequibilidade de sua proposta, em conformidade com os itens 7.9.1 e 7.9.5 do Edital.

Diante do exposto, e considerando a ausência de elementos técnicos ou econômicos que indiquem inviabilidade da execução contratual, conclui-se que a proposta apresentada pela **RECORRIDA** é plenamente exequível.

Logo, em razão de todo o exposto, esta área técnica manifesta-se favoravelmente ao acolhimento das contrarrazões apresentadas pela licitante RECORRIDA e, no mérito, pela rejeição do recurso interposto pela KEEGGO TECHNOLOGY BRASIL S/A, uma vez preservada a conclusão técnica de que a licitante **NTL NOVA TECNOLOGIA LTDA** comprovou satisfatoriamente a exequibilidade de sua proposta, nos termos do Edital, salvo entendimento fundamentado em contrário.”

VI. DA CONCLUSÃO

27. Por todo o exposto, com base nos fundamentos apresentados pela área técnica e considerando que foram adotadas todas as providências cabíveis e legalmente permitidas, tudo em conformidade com os normativos a que se submetem os procedimentos licitatórios, ratifico a decisão de habilitação da NTL NOVA TECNOLOGIA LTDA, para o GRUPO 2 do Pregão Eletrônico nº 90011/2025 promovido por este FNDE.

VII. DA DECISÃO

28. Isto posto, sem mais nada a considerar, respeitados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, CONHEÇO dos RECURSOS apresentados para, NO MÉRITO, NEGAR-LHES PROVIMENTO. Mantida a decisão, encaminho-a à autoridade competente para deliberação, nos termos do art. 166, Parágrafo Único da Lei nº 14.133/2021.

Brasília, 28 de novembro de 2025.

Leonardo Ribeiro Azevedo

Pregoeiro(a) do FNDE