



JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO Nº 1 - COFEN/PRES/CPL

Processo nº 00196.001285/2025-12

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90.006/2026

Trata-se de resposta ao Pedido de Impugnação referente ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.006/2026, cujo objeto é a contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de auditoria de eleição a ser realizada via internet, incluindo a auditoria de procedimentos administrativos envolvidos na eleição, para uma licitante, e a auditoria em informática que envolverá a análise em códigos fonte de aplicação, validação e teste dos algoritmos criptográficos e função de hash (sequência única de identificação de informação) utilizada na alteração da senha pelos usuários finais, análise de funcionamento sistêmico (sigilo, efetividade de escolha), garantias ao eleitor de que o voto é secreto, garantias ao eleitor de que seu voto realmente foi computado para o candidato escolhido, testes de performance e stress de sistema, validação e testes do ambiente de produção e testes de intrusão na aplicação Web Eleitoral, necessariamente, para outra licitante, sendo que uma mesma empresa não poderá prestar os serviços especificados nos dois itens. A contratação visa atender as necessidades do Conselho Federal de Enfermagem – Cofen, conforme condições e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

A impugnação foi apresentada pela empresa **HLL AUDITORIA CONSULTORIA ACESSORIA E GESTÃO EM TECNOLOGIA EMPRESARIAL LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 43.235.382/0001-45, e recebida por meio de correio eletrônico em 12 de março de 2026, conforme registrado no documento SEI nº 1586157.

1. DA TEMPESTIVIDADE

1.1. Conforme disposto no subitem 13.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.006/2026 (SEI nº 1530890), elaborado com base no artigo 164, caput, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), eventuais pedidos de impugnação ao edital, por alegada irregularidade na aplicação da referida norma, ou solicitações de esclarecimentos sobre seus termos, devem ser protocolados até três dias úteis antes da data prevista para abertura do certame.

1.2. Considerando que a data de abertura do certame é 17/03/2026 e que o Pedido de Impugnação foi protocolado em 12/03/2026, conclui-se que a impugnação apresentada pela empresa, referente ao Pregão Eletrônico nº 90.006/2026, constante do Processo Administrativo nº 00196.001285/2025-12, foi interposta dentro do prazo legal, sendo, portanto, tempestiva.

1.3. Adicionalmente, o subitem 13.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.006/2026 (SEI nº 1530890), em conformidade com o artigo 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), estabelece que as respostas aos pedidos de impugnação ou esclarecimentos devem ser fornecidas pela Administração no prazo de até três dias úteis, observado o limite do último dia útil anterior à data de abertura do certame.

1.4. Assim, considerando que o pedido de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.006/2026 foi interposto em 12/03/2026, e que a resposta por parte desta Autarquia foi prestada em 16/3/2026, conclui-se que o presente julgamento da impugnação é tempestivo.

2. DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO

2.1. A impugnante interpôs impugnação aos termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.006/2026, conforme argumentos expostos no documento SEI nº 1586157, alegando e pleiteando, em síntese, o exposto a seguir:

"(...)

II – DOS FATOS

O Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.006/2026, em seus itens 9.3.4.2. b e c, estabelece como requisito de habilitação técnica a comprovação de formação acadêmica e/ou certificações específicas, condicionando a participação no certame à titulação formal dos profissionais, em claro prejuízo à comprovação da capacidade técnica por meio de atestados de execução anterior.

A finalidade jurídica da exigência de certificação ou formação acadêmica, no âmbito das contratações públicas, é assegurar à Administração que o licitante detenha conhecimento técnico mínimo indispensável à execução do objeto, especialmente quando se tratar de atividade regulamentada por lei ou que envolva risco técnico relevante.

Todavia, no caso concreto, tal finalidade já se encontra plenamente atendida pelos atestados de capacidade técnica apresentados pela Impugnante, os quais comprovam, de forma objetiva e inequívoca, que a empresa executou com êxito serviços de auditoria de processos eleitorais realizados por meio eletrônico, em condições compatíveis com o objeto licitado.

A exigência de formação acadêmica ou certificações específicas, desacompanhada de justificativa técnica que demonstre sua indispensabilidade, acaba por inverter a lógica do regime jurídico das licitações, ao valorizar a titulação formal em detrimento da experiência prática comprovada, o que não encontra amparo na Lei nº 14.133/2021.

Ressalte-se que a auditoria de processos eleitorais eletrônicos, embora demande conhecimento técnico especializado, não constitui atividade privativa de profissão regulamentada por lei, nem exige, por imposição normativa, a posse de diploma ou certificação específica como condição para sua execução, sendo plenamente possível e juridicamente adequado, comprovar a aptidão técnica por meio da experiência efetivamente adquirida e comprovada.

Dessa forma, os dispositivos impugnados não apenas excedem os limites legais da qualificação técnica, como também produzem restrição indevida à competitividade, ao afastar empresas que, embora comprovadamente aptas, não atendem a requisitos meramente formais, dissociados da real capacidade de execução do objeto.

Tal exigência, além de desproporcional e irrazoável, compromete o próprio interesse público, na medida em que reduz o universo de potenciais competidores, podendo afastar a proposta mais vantajosa para a Administração.

III – DO DIREITO

III.1 – Da ilegalidade da exigência de formação acadêmica ou certificações como critério excludente

A Lei nº 14.133/2021 é expressa ao determinar que a qualificação técnica deve ser comprovada, prioritariamente, por meio de atestados de capacidade técnica, que demonstrem aptidão para o desempenho de atividade compatível com o objeto contratado.

(...)

Dessa forma, a legislação não autoriza a substituição da experiência comprovada por meio de atestados pela exigência exclusiva de formação acadêmica ou certificações específicas, salvo nas hipóteses excepcionais em que o objeto contratual esteja vinculado ao exercício de profissão legalmente regulamentada, o que não se verifica no presente caso.

A exigência imposta nos itens 9.3.4.2. b e c do Termo de Referência extrapola os limites legais da qualificação técnica, ao impor critérios meramente formais e descolados da efetiva capacidade operacional, restringindo de forma indevida o acesso de empresas que comprovadamente possuem expertise na execução de serviços idênticos ou similares ao objeto licitado.

III.2 – Da ausência de indispensabilidade e violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Conforme dispõe o art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021, as exigências de qualificação técnica devem restringir-se exclusivamente ao que for estritamente indispensável para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais.

No caso em análise, não há qualquer demonstração técnica, motivação expressa ou justificativa no Termo de Referência que comprove que a execução dos serviços de auditoria do processo eleitoral eletrônico dependa, de forma necessária e exclusiva, da posse de diploma de graduação ou de certificações específicas.

(...)

III.3 – Do entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a Administração Pública não pode exigir diploma, formação acadêmica ou certificações específicas como requisito exclusivo de habilitação técnica, quando a aptidão para execução do objeto puder ser devidamente comprovada por meio de atestados de capacidade técnica.

(...)

IV – DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

A manutenção dos itens 15.1.3 e 15.1.4 do Termo de Referência, na forma como atualmente redigidos, impõe restrição indevida à competitividade do certame, ao estabelecer critérios de habilitação técnica que não guardam relação direta e necessária com a execução do objeto, afastando, de maneira injustificada, empresas plenamente capacitadas.

Ao exigir formação acadêmica e/ou certificações específicas como condição excludente, a Administração elimina do certame empresas que detêm comprovada experiência prática, demonstrada por meio de atestados de capacidade técnica compatíveis com o objeto licitado, privilegiando requisitos meramente formais em detrimento da efetiva aptidão operacional.

(...)

V – DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, requer-se:

- a) O acolhimento da presente impugnação;
- b) A revisão, adequação ou exclusão dos itens 9.3.4.2. b e c do Termo de Referência, para que seja admitida a comprovação da qualificação técnica por meio de atestados de capacidade técnica, nos termos da Lei nº 14.133/2021;
- c) Caso mantidas as exigências ora impugnadas, que seja apresentada justificativa técnica detalhada, demonstrando sua indispensabilidade e adequação legal, sob pena de nulidade do procedimento.

(...)"

3. DA ANÁLISE DO MÉRITO

3.1. Inicialmente, registra-se que todo ato administrativo deve observar, entre outros, os princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade, igualdade e motivação.

3.2. No âmbito das licitações, cumpre salientar que os atos da Administração devem atender, especialmente, aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade, conforme previsto no art. 5º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que 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 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

3.3. Esclarece-se que o Edital do Pregão Eletrônico nº 90.006/2026 foi devidamente analisado e aprovado pelo corpo jurídico do Conselho Federal de Enfermagem, em conformidade com o artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, conforme registrado nos documentos SEI nº 1529678 e nº 1529714.

3.4. Quanto ao mérito da impugnação, após criteriosa análise dos termos do Edital do Pregão em debate, considerando todos os requisitos técnicos e administrativos do certame, bem como as normas que regem o procedimento licitatório, entende-se que:

3.4.1. O impugnante solicita a alteração do instrumento convocatório para que haja a exclusão do item 9.3.4.2, alíneas "b" e "c", do Termo de Referência, Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.006/2026, com o objetivo de que seja admitida a comprovação da qualificação técnica apenas por meio de atestados de capacidade técnica.

3.4.2. Cabe destacar que o pedido foi encaminhado à Área Técnica, por tratar-se de matéria de natureza técnica. Após análise, a referida área se manifestou nos termos do documento SEI nº 1586170, conforme transcrição a seguir:

"Em atenção ao encaminhamento referente ao **pedido de impugnação apresentado pela empresa HLL Auditoria Consultoria Assessoria e Gestão em Tecnologia Empresarial Ltda.**, no âmbito do **Pregão Eletrônico nº 90.006/2026**, apresentam-se as seguintes considerações técnicas acerca das exigências constantes do item **9.3.4.2 do Edital**.

Inicialmente, esclarece-se que o **atestado de capacidade técnica da empresa**, previsto no item **9.3.4.2, alínea "a"**, tem por finalidade comprovar que a licitante possui **experiência prévia na execução de serviços de natureza similar ao objeto da contratação**, evidenciando sua aptidão técnico-operacional.

Tal exigência encontra fundamento no **art. 67, inciso II, da Lei nº 14.133/2021**, que autoriza a Administração a exigir **atestados de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes**, emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, como forma de comprovar a experiência da empresa na realização de serviços compatíveis com o objeto da licitação.

Contudo, a apresentação isolada de atestado de capacidade técnica da empresa **não é suficiente para assegurar que a licitante possua, no momento da execução contratual, profissionais com a qualificação necessária para a adequada prestação do serviço**. O atestado demonstra experiência pretérita da empresa, mas não garante, por si só, que a organização mantenha em seus quadros ou venha a disponibilizar profissionais com formação e conhecimentos técnicos compatíveis com as atividades a serem executadas.

Nesse sentido, o Edital estabeleceu, de forma complementar, as exigências previstas nas alíneas **"b" e "c" do item 9.3.4.2**, que tratam da **qualificação técnico-profissional**, exigindo que a licitante comprove:

- possuir em seu quadro permanente ou societário **profissional com formação e qualificação compatíveis com o objeto da contratação**; ou

- alternativamente, que **contratará profissional com a expertise e formação necessárias para a execução dos serviços**.

Tais exigências encontram respaldo no **art. 67, inciso III, da Lei nº 14.133/2021**, que permite à Administração exigir a **indicação do pessoal técnico responsável pela execução dos serviços, bem como a qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos**, de modo a assegurar que o objeto contratual seja executado por profissionais devidamente capacitados.

Ressalta-se que os incisos **II e III do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 tratam de aspectos distintos e complementares da qualificação técnica**, sendo plenamente admissível sua exigência conjunta em editais de licitação, especialmente em contratações de natureza técnica especializada. Enquanto o inciso II se refere à **experiência comprovada da empresa na execução de serviços similares**, o inciso III permite verificar a **efetiva qualificação da equipe técnica que será responsável pela execução do objeto**.

No que se refere às formações indicadas no edital (Ciência da Computação, Engenharia da Computação, Engenharia de Software, Sistemas de Informação, Análise e Desenvolvimento de Sistemas, Segurança da Informação, Tecnologia da Informação, Redes de Computadores, entre outras), destaca-se que **não se trata de rol taxativo**, sendo admitidas **outras formações correlatas**, desde que relacionadas às áreas de conhecimento compatíveis com a natureza técnica dos serviços e com as competências necessárias à sua execução.

Dessa forma, as exigências estabelecidas no edital **não configuram restrição indevida à competitividade**, mas sim **medidas necessárias para assegurar a adequada execução do objeto contratual**, garantindo que os serviços sejam prestados por profissionais com formação e qualificação compatíveis com o grau de complexidade das atividades envolvidas.

Assim, entende-se que as exigências constantes dos itens **9.3.4.2, alíneas "a", "b" e "c"**, encontram-se **devidamente fundamentadas na legislação vigente e alinhadas à natureza do objeto da contratação**, não havendo irregularidade ou restrição indevida à participação de licitantes."

3.5. Nesse contexto, observa-se que a impugnação parte do entendimento equivocado de que a alínea "a" do subitem 9.3.4.2 do Termo de Referência (Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.006/2026) seria suficiente para atestar a qualificação técnica das licitantes. Ocorre que o sobredito tópico visa comprovar apenas a experiência prévia da licitante na execução de serviços de natureza similar ao presente objeto da contratação, enquanto as alíneas "b" e "c" do subitem em apreço almejam assegurar que a futura contratada possua qualificação técnico-profissional. Em outros termos, considerando a singularidade do objeto, faz-se necessário que a licitante possua em seu quadro permanente ou societário profissionais habilitados para a execução do objeto ou, ainda, que comprove a intenção de contratação do especialista.

3.6. É relevante ressaltar que as previsões constantes no Termo de Referência, quanto aos requisitos da qualificação técnica, encontram-se em consonância com o que dispõe o artigo 67 da Lei nº 14.133/2021, tal como esclarecido pela Área Técnica na manifestação supra colacionada.

3.7. Ademais, as disposições editalícias encontram-se em pleno acordo com o entendimento consolidado no Acórdão 1459/2022-Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), cujo enunciado assevera que:

Para comprovação do vínculo profissional do responsável técnico com a licitante (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993), deve-se admitir a apresentação de cópia da carteira de trabalho (CTPS), cópia do contrato social da licitante em que conste o profissional como sócio, cópia do contrato de trabalho ou, ainda, declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada de declaração de anuência do profissional.

3.8. Por tais razões, não se vislumbra no instrumento convocatório qualquer forma de restrição à competitividade ou ilegalidade, considerando que todos os requisitos foram justificados e consistem em medida adequada e razoável para garantir a correta execução do objeto contratual. Assim, com base na manifestação da Área Técnica, entende-se que não se sustenta as alegações pleiteadas pela empresa impugnante.

4. DA DECISÃO

4.1. Em conclusão, a alegação da impugnante não merece ser acatada, tendo em vista que os argumentos apresentados pela Área Técnica, assim como as presentes razões, estão fundadas nos 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 proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, bem como ao princípio da competitividade.

4.2. Diante do exposto, com fundamento nas normas e princípios jurídico-administrativos aplicáveis, no entendimento do Tribunal de Contas da União e na jurisprudência do Poder Judiciário, conclui-se pelo **INDEFERIMENTO** da peça de impugnação.

4.3. Dessa forma, mantém-se a data de 17/03/2026, às 09h (horário de Brasília), para a realização do certame licitatório referente ao Pregão Eletrônico nº 90.006/2026.

4.4. Por fim, informa-se que o julgamento encontra-se disponível no site oficial do Conselho Federal de Enfermagem (www.cofen.gov.br), bem como no Portal de Compras do Governo Federal (www.gov.br/compras).

ROGÉRIO WOLNEY LEITE

Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **ROGERIO WOLNEY LEITE - Matr. 579, Chefe da Comissão Permanente de Licitação**, em 16/03/2026, às 14:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cofen.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1586184** e o código CRC **487B7F76**.