

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO (A) DA AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL – ADASA**

**REF.: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 11/2024**

**UASG: 926017**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 00197-00001310/2024-68**

A **BLOCKBIT TECNOLOGIA LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob nº 02.423.535/0001-09, com sede à Rua Alexandre Dumas, 1711, Birmann 11, Térreo, Loja 02, Chácara Santo Antônio, São Paulo/SP, CEP 04717-911 (BLOCKBIT), por seu representante legal infra-assinado, tempestivamente, vem, à presença de vossa S<sup>a</sup>., interpor **Recurso Administrativo** contra decisão proferida que desclassificou a proposta da BLOCKBIT devidamente apresentada, pelos fatos e fundamentos que passa a expor:

## **1. DA TEMPESTIVIDADE**

O presente Recurso é tempestivo, visto que apresentado na medida estabelecida de acordo com o item 8.3. do Edital. Sendo o prazo de três dias úteis para apresentar as razões.

## **2. DOS FATOS**

A AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL (ADASA), instaurou procedimento licitatório na modalidade Pregão, na forma eletrônica, registrado sob o nº 11/2024, cujo objeto consiste na “Aquisição de equipamento de segurança da informação tipo Firewall, incluídos instalação e configuração; além de licença de uso e suporte técnico por um período de 36 (trinta e seis) meses”.

Na data de 11 de outubro de 2024, ocorreu a abertura das propostas comerciais, previamente cadastradas no Sistema de Compras do Governo Federal, onde, após a etapa de lances, a BLOCKBIT teve sua proposta desclassificada sob a alegação equivocada de não atender, supostamente, às especificações técnicas detalhadas no edital. Essas especificações técnicas foram claramente elaboradas com base em um modelo específico de um único fabricante, conforme descrito no Termo de Referência:

### **“16. DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS**

Firewall:

Modelo de referência **FortiGate 600F** Next Generation FireWall – NGFW, assegurando, no mínimo, as condições adiante relacionadas.”

A desclassificação da BLOCKBIT fundamenta-se no fato de que não foram atendidos integralmente todos os requisitos técnicos impostos, ainda que os itens relevantes para o pleno funcionamento da solução foram devidamente atendidos. Por outro lado, as características que foram usadas para desclassificar a BLOCKBIT são irrelevantes e não essenciais para o atendimento das necessidades da ADASA.

Adicionalmente, destaca-se que a ADASA utiliza atualmente em seu ambiente uma solução que apresenta desempenho muito inferior àquela ofertada pela BLOCKBIT, o que comprova que os critérios adicionais impostos pelo edital são desnecessários e que a solução da BLOCKBIT atende mais do que satisfatoriamente as reais necessidades da ADASA, conforme descrito no Termo de Referência:

#### “4. DA JUSTIFICATIVA

... Em 27 de setembro de 2017, esta Agência Reguladora de Águas Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – Adasa, e a empresa Fast Help Informática LTDA.-EPP, celebrando entre si o contrato de no 66/2017, cujo objeto era a contratação de solução de tecnologia da informação para segurança da rede de computadores, **Firewall Palo Alto PA3020**.

... Diante de tal cenário, faz necessária a realização de nova contratação para **substituição da solução de segurança atual**, considerando uma aquisição de solução completa de firewall de próxima geração, de modo a proteger a Adasa contra invasões e ataques cibernéticos.”

### **3. DA ILEGALIDADE DE EXIGÊNCIA RIGOROSA DE ESPECIFICAÇÕES EXCLUSIVAS QUE RESTRINJAM A CONCORRÊNCIA**

Em relação ao uso do Art. 41, item "d" da Lei 14.133, que possibilita o órgão licitante adotar especificações técnicas baseadas em um produto específico de um fabricante determinado:

“Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá **excepcionalmente**:

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, **desde que formalmente justificado**, nas seguintes hipóteses:

d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir **apenas como referência;**”

Cumpra esclarecer que essa prerrogativa não autoriza o órgão a exigir exatamente as especificações completas de um modelo particular como critério de desclassificação, quando isso inviabiliza a ampla concorrência. Tal exigência, sem justificativa técnica robusta e necessária, fere o princípio da competitividade, um dos pilares fundamentais da licitação pública.

A Lei 14.133 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) traz um conjunto de princípios que visam garantir a transparência, a eficiência e a economicidade nos processos licitatórios. Dentre esses princípios, a competitividade e a isonomia são fundamentais para assegurar que todos os interessados tenham condições iguais de participar das licitações e que a Administração Pública obtenha o melhor negócio para a sociedade. Art. 41, item "d" deve ser interpretado à luz do Art. 5, que estabelece:

## “CAPÍTULO II

### DOS PRINCÍPIOS

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).”**

Ainda que o Art. 41, item "d" possibilite a utilização de um modelo específico como referência para a formulação das especificações, isso não autoriza a adoção de todas as suas características detalhadas de forma obrigatória. A lei visa assegurar que as especificações sirvam “apenas como referência”, e não como um bloqueio à concorrência, o que ocorre quando se exige fiel aderência às minúcias de um produto particular.

A interpretação rigorosa do inciso "d" do Art. 41, sem considerar os princípios gerais da licitação pública, particularmente o da ampla concorrência e da isonomia, contraria não apenas o Art. 5 da Lei 14.133, como também o Art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, que estabelece a licitação como um procedimento que deve garantir igualdade de condições a todos os concorrentes:

“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 as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**”

Nesse sentido, a definição de um produto específico deve ter a finalidade de guiar tecnicamente o certame, e não de restringir o mercado ao fabricante de um único modelo. A jurisprudência administrativa e os entendimentos doutrinários são uníssomos no sentido de que a Administração pode, sim, adotar uma referência técnica de um modelo específico, desde que isso não restrinja a competitividade sem justa causa. Jurisprudência dos Tribunais de Contas vem reiteradamente firmando o entendimento de que a definição de especificações técnicas muito restritivas, vinculadas a um único produto ou fornecedor, configura direcionamento indevido da licitação, salvo comprovação inequívoca de que as características restritivas são essenciais para o objeto contratado.

Dessa forma, é incorreta a interpretação de que o inciso "d" do Art. 41 autoriza o uso exato e completo das especificações de um fabricante, sem que haja comprovação de que tais exigências são tecnicamente indispensáveis para atender ao interesse público. A ausência de justificativas técnicas adequadas para a adoção de características excessivas e irrelevantes configura uma clara afronta à Lei 14.133, e, no presente caso, tais exigências atuam apenas para restringir a competitividade.

Cumprido ressaltar que, além da BLOCKBIT, empresa de renome e amplamente reconhecida no mercado por sua reputação ilibada, outros dois fabricantes amplamente reconhecidos no mercado, e também com produtos de referência no setor, foram igualmente desclassificados no presente certame. A desclassificação da BLOCKBIT e desses concorrentes ocorreu sob o argumento de que suas soluções não atendiam estritamente todas as especificações detalhadas no *datasheet* do produto de referência. No entanto, tanto as soluções da BLOCKBIT quanto as dos demais fabricantes desclassificados eram plenamente capazes de suprir as necessidades reais do órgão licitante. Além disso, em alguns aspectos fundamentais, essas soluções apresentavam desempenho superior ao produto de referência mencionado, bem como à solução atualmente utilizada pela ADASA, que será substituída.

Esse cenário revela uma clara restrição indevida à competitividade, uma vez que a proposta declarada aceita e habilitada foi justamente aquela que ofertou o produto exato utilizado como referência para as especificações técnicas. Ainda mais preocupante é o fato de que essa proposta, posicionada como sétima colocada nos lances, apresentou um preço significativamente superior ao oferecido pela BLOCKBIT, evidenciando um prejuízo econômico para os cofres públicos. Esse direcionamento indevido do processo licitatório viola os princípios de

economicidade, isonomia e da ampla competitividade, que proíbe o uso de critérios que limitem a concorrência de maneira desnecessária e sem justificativa técnica apropriada, resultando em prejuízo ao erário público.

#### **4. DA IRRELEVÂNCIA DOS ITENS EXIGIDOS PARA O ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DO ÓRGÃO**

Importante salientar, mais uma vez, que a solução ofertada pela BLOCKBIT atende plenamente os requisitos essenciais para o objeto da licitação. Os itens apontados pela área técnica da ADASA como justificativa para a desclassificação da BLOCKBIT são irrelevantes para o objeto do edital e não comprometem o adequado funcionamento da solução no ambiente da ADASA, o que torna tais exigências desproporcionais e injustificáveis, conforme abaixo:

1) “New connections per second”: Referência 550.000 / Ofertado 300.000

A ADASA, que conforme dados disponíveis no Portal da Transparência do Distrito Federal conta com apenas 135 funcionários ativos, não possui demanda operacional que justifique tecnicamente a necessidade de mais de 300 mil novas conexões por segundo em seu firewall. Não há qualquer embasamento ou justificativa técnica que demonstre que tal capacidade seria insuficiente para atender as suas atividades. Portanto, a exigência de maior capacidade configura uma exigência desproporcional e sem fundamentação adequada, infringindo os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no processo licitatório.

2) “Threat protection Throughput”: Referência 10,5 Gbps / Ofertado 10 Gbps

Além do fato de que a diferença é irrelevante, sendo até passível de arredondamento decimal, não há qualquer fundamento ou justificativa técnica que comprove que uma performance de 10 Gbps para proteção contra ameaças no firewall seria insuficiente para atender às necessidades operacionais da ADASA. Assim, a exigência de uma capacidade superior carece de suporte técnico que demonstre sua imprescindibilidade, configurando uma exigência desproporcional e sem embasamento concreto, em desacordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

3) “IPSEC VPN Throughput”: Referência 55 Gbps / Ofertado 15 Gbps

Considerando as características operacionais e o volume de usuários e tráfego de dados na rede da ADASA, não há justificativa técnica que sustente a necessidade de uma performance de VPN IPSEC superior a 15 Gbps. Não existem elementos que demonstrem que essa capacidade não seria adequada para atender as demandas operacionais da ADASA. Dessa forma, a exigência de uma performance superior revela-se desproporcional e sem embasamento

técnico, contrariando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade aplicáveis ao processo licitatório, conforme preconiza a legislação vigente.

Ademais, a solução atualmente utilizada pelo órgão (**Firewall Palo Alto PA3020**), tem desempenho MUITO inferior ao produto oferecido pela BLOCKBIT, o que reforça a desnecessidade das especificações técnicas excessivamente restritivas que foram utilizadas para fundamentar a desclassificação.

- 1) “New connections per second”: Atual 50.000 / Ofertado 300.000
- 2) “Threat protection Throughput”: Atual 1 Gbps / Ofertado 10 Gbps
- 3) “IPSEC VPN Throughput”: Atual 0,5 Gbps / Ofertado 15 Gbps

Dessa forma, os requisitos técnicos utilizados para fundamentar a desclassificação da BLOCKBIT não trazem qualquer vantagem real para a ADASA, servindo apenas para restringir a participação de outros concorrentes no certame. Tal conduta contraria os princípios da ampla competitividade e da isonomia, estabelecidos no Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como os dispositivos da Lei 14.133, que proíbem a inclusão de exigências excessivas ou desnecessárias, que limitem indevidamente a concorrência no processo licitatório.

## **5. DA COMPATIBILIDADE DA SOLUÇÃO OFERTADA COM AS REAIS NECESSIDADES DO ÓRGÃO**

É imperioso destacar que a solução ofertada pela BLOCKBIT não apenas atende plenamente às necessidades da ADASA, mas supera as especificações exigidas em diversos aspectos fundamentais, quando comparada tanto ao produto de referência indicado no edital quanto à solução atualmente utilizada pelo órgão. A BLOCKBIT oferece desempenho superior em itens cruciais e diretamente ligados ao objeto do edital que é justamente o “Firewall”, sendo que a BLOCKBIT apresenta performance superior ao produto referência, e ao produto atual, com relação aos itens “Firewall Throughput (UDP)” e “NGFW Throughput”:

- 1) “Firewall Throughput UDP”: Referência 139 Gbps / Atual 2 Gbps / Ofertado 200 Gbps
- 2) “NGFW Throughput”: Referência 11,5 Gbps / Atual 2 Gbps / Ofertado 13 Gbps
- 3) “Concurrent Connections”: Referência 8.000.000 / Atual 250.000 / Ofertado 30.000.000
- 4) “IPS Throughput”: Referência 14 Gbps / Atual não divulga / Ofertado 15 Gbps
- 5) “SSL VPN Throughput”: Referência 4 Gbps / Atual não divulga / Ofertado 7 Gbps

O parecer técnico da ADASA, de forma tendenciosa e parcial, desconsiderou os parâmetros técnicos superiores apresentados pela BLOCKBIT, concentrando-se

exclusivamente em métricas nas quais a solução da BLOCKBIT apresentou valores inferiores. Esse enfoque desprovido de equilíbrio não levou em consideração o objeto da licitação e o contexto das reais necessidades da rede da ADASA. Além disso, ignorou o fato de que, tanto o edital quanto o Art. 41, item "d", da Lei 14.133, não exigem a vinculação estrita a um modelo exato. O objeto do certame é a "Aquisição de equipamento de segurança da informação tipo Firewall", de modo que os parâmetros do "modelo de referência", que são amplamente específicos ao fabricante, devem ser interpretados com foco nos aspectos diretamente relacionados ao firewall, como o "Firewall Throughput UDP" e o "NGFW Throughput", nos quais a solução da BLOCKBIT supera as necessidades apontadas.

A conduta da área técnica da ADASA, ao não considerar a totalidade dos atributos ofertados, especialmente aqueles que superam as exigências do edital e que melhor atendem ao objeto e ao interesse público, viola os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. A ênfase seletiva em parâmetros isolados, sem uma análise global dos impactos e benefícios oferecidos pela solução, resulta em uma avaliação desproporcional e injusta, prejudicando a competitividade do certame.

Ao desclassificar a BLOCKBIT com base em exigências irrelevantes, o órgão licitante prejudica o processo licitatório e priva a ADASA de uma solução que não só atende, como excede, as suas necessidades em itens técnicos realmente relevantes, configurando uma violação aos princípios da proporcionalidade, economicidade e eficiência, conforme previstos na Lei 14.133/2021.

## **6. DA INCONSISTÊNCIA TÉCNICA DO PRODUTO HABILITADO EM RELAÇÃO ÀS ESPECIFICAÇÕES DO EDITAL**

É relevante destacar que a própria solução utilizada como "modelo de referência" no certame, o FortiGate 600F Next Generation Firewall, produto ofertado pela licitante declarada aceita e habilitada no processo licitatório (Fast Help Informática Ltda), não atende integralmente às especificações técnicas impostas no edital, em especial no item 16 das "DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS" do Termo de Referência, que trata das "Principais características" do firewall, notadamente quanto à exigência de "Armazenamento de logs de usuários". Conforme as especificações técnicas do fabricante, o FortiGate 600F não possui capacidade de armazenamento local (Local Storage), sendo essa funcionalidade exclusiva do modelo FortiGate 601F.

Essa discrepância entre o produto aceito como referência e as exigências do edital evidencia um tratamento desigual entre os concorrentes, uma vez que a BLOCKBIT foi desclassificada por supostas falhas técnicas irrelevantes, enquanto a proposta vencedora não cumpre integralmente os requisitos estabelecidos. Tal situação viola diretamente os princípios da isonomia e da vinculação ao edital, conforme preceitua a Lei 14.133/2021, além de reforçar a falta de fundamentação

técnica para a desclassificação da BLOCKBIT. Ademais, evidencia que o "modelo de referência" deve "servir apenas como referência", e não como exigência exata em sua totalidade.

## 7. DO PEDIDO

Por todo o exposto, a BLOCKBIT TECNOLOGIA LTDA vem requerer:

- 1) Provimento do presente recurso, culminando com a anulação da decisão que desclassificou a BLOCKBIT TECNOLOGIA LTDA, uma vez que a empresa atende integralmente as especificações objetivas descritas no Termo de Referência;
- 2) A reclassificação da proposta da BLOCKBIT como aceita e habilitada, sendo vencedora do certame, em razão de ser a proposta mais vantajosa ao órgão, conforme os princípios da economicidade e vantajosidade;
- 3) Caso seja mantida a decisão anterior, de desclassificar a BLOCKBIT, requereremos que o presente recurso seja encaminhado imediatamente ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.

A BLOCKBIT enfatiza que não tolerará a perpetuação de irregularidades ou injustiças sem a adoção das devidas providências, seja na esfera administrativa ou na esfera judicial, com o objetivo de resguardar seus direitos e assegurar o cumprimento integral das normas que regem o processo licitatório.

Nestes termos,  
Pede deferimento.

São Paulo, 19 de outubro de 2024.

---

**BLOCKBIT TECNOLOGIA LTDA.**  
RICARDO MACCHIAVELLI DOS SANTOS  
Diretor Presidente