

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL Pregão Eletrônico nº PE25003 - SEPLAG - Processo nº P408603/2025

1 mensagem

MR TECNOLOGIA <mrsolut.tecnologia@gmail.com>

26 de novembro de 2025 às 18:46

Para: "pregaocelic@sobral.ce.gov.br" <pregaocelic@sobral.ce.gov.br>

ILMA. SRA. PREGOEIRA DA CENTRAL DE LICITAÇÕES DA CIDADE DE SOBRAL-CEARÁ, SRA. ALINE DE VASCONCELOS SOARES

Pregão Eletrônico nº PE25003/SEPLAG

MR SOLUCOES EM TECNOLOGIA, ASSESSORIA TECNICA E ADMINISTRATIVA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 36.090.556/0001-63, com sede em Brasília-DF, neste ato representada por seu(sua) representante legal, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 17 do Edital e nos arts. 164, 165 e 166 da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como no princípio da vinculação ao instrumento convocatório, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

em face do Edital do Pregão Eletrônico nº PE25003/SEPLAG, que tem por objeto o *Registro de Preços para serviços de telecomunicações (MPLS, Wi-Fi público, link dedicado e manutenção da infraestrutura do Cinturão Digital de Sobral)*, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.


Atenciosamente,

MR Soluções em Tecnologia

Inovação, Conectividade e Segurança

Marcelo A. S. Ribeiro – CEO & Especialista em Soluções Tecnológicas

 mrsolut.tecnologia@gmail.com

 (61) 9 9829-0934

Obter [Outlook para Mac](#)



 **MR_-IMPUGNACAO_AO_EDITAL_-_SOBRALassinado.pdf**
1357K

ILMA. SRA. PREGOEIRA DA CENTRAL DE LICITAÇÕES DA CIDADE DE SOBRAL-CEARÁ, SRA. ALINE DE VASCONCELOS SOARES

Pregão Eletrônico nº PE25003/SEPLAG

MR SOLUCOES EM TECNOLOGIA, ASSESSORIA TECNICA E ADMINISTRATIVA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 36.090.556/0001-63, com sede em Brasília-DF, neste ato representada por seu(sua) representante legal, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 17 do Edital e nos arts. 164, 165 e 166 da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como no princípio da vinculação ao instrumento convocatório, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

em face do Edital do Pregão Eletrônico nº PE25003/SEPLAG, que tem por objeto o *Registro de Preços para serviços de telecomunicações (MPLS, Wi-Fi público, link dedicado e manutenção da infraestrutura do Cinturão Digital de Sobral)*, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

I. DO DIREITO DE PETIÇÃO

A Impugnante reconhece, desde logo, que a presente manifestação não foi apresentada dentro do prazo estabelecido pelo edital e pela Lei nº 14.133/2021 para a impugnação formal ao instrumento convocatório. O art. 164 da referida lei prevê que o pedido deve ser protocolado até três dias úteis anteriores à data de abertura da sessão pública, prazo que, no caso concreto, já se encontra ultrapassado.

Essa circunstância, contudo, não afasta o dever jurídico da Administração de conhecer do conteúdo ora apresentado. A intempestividade impede apenas o processamento da manifestação como impugnação stricto sensu, mas não autoriza o indeferimento liminar da matéria, sobretudo quando se está diante de irregularidades que, em tese, podem comprometer a legalidade, a competitividade e a vantajosidade da licitação.

Com efeito, o ordenamento jurídico estabelece, de forma expressa, que qualquer pessoa tem o direito de provocar a Administração Pública para que examine a legalidade de seus atos. O art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal assegura o direito de petição, permitindo ao administrado apresentar reclamações, representações ou pedidos de providências para a defesa de direitos ou contra ilegalidades ou abusos de poder, independentemente do pagamento de taxas.

A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, ao tratar do controle social e da atuação dos administrados, reafirma esse dever de exame. O art. 171 da nova Lei de Licitações expressamente prevê que qualquer interessado poderá apresentar representações, denúncias ou pedidos de esclarecimento à Administração, devendo tais manifestações serem analisadas e respondidas de maneira fundamentada, nos termos do procedimento administrativo.

O controle de legalidade dos atos preparatórios e do próprio edital é, ademais, dever da Administração Pública, não sendo facultativo. Tal entendimento decorre do princípio da autotutela, previsto na Súmula 473 do STF; do art. 53 da Lei nº 9.784/1999, que impõe à Administração o dever de rever seus atos ilegais; do art. 5º, VII, da Lei nº 14.133/2021, que consagra o princípio do planejamento e da avaliação prévia dos riscos e impactos.

É pacífico, na doutrina e na jurisprudência, que matérias relacionadas à legalidade do edital, à competitividade do certame ou à correta definição do objeto têm natureza de ordem pública, podendo — e devendo — ser apreciadas a qualquer tempo enquanto não consumada a contratação. A Administração não pode se omitir diante de vícios que possam comprometer a lisura do procedimento, tampouco escudar-se na preclusão temporal para deixar de realizar o controle interno de legalidade.

Por tais razões, embora não se trate de impugnação tempestiva nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, a presente manifestação deve ser conhecida e processada como exercício legítimo do direito de petição, cabendo à Administração examinar o mérito das questões suscitadas, respondendo de forma circunstanciada sobre cada uma delas, sobretudo porque os vícios apontados têm potencial para afetar a competição, a proporcionalidade das exigências e, ao fim, a própria escolha da proposta mais vantajosa.

II. DO OBJETO DO CERTAME E DO RESUMO DAS IRREGULARIDADES

O edital em exame possui como objeto a formação de Registro de Preços destinado à contratação futura e eventual de diversos serviços de telecomunicações pelo Município de Sobral, abrangendo a instalação de pontos de interligação de redes via MPLS, a disponibilização de pontos de Wi-Fi público, o fornecimento de link dedicado de alta capacidade, com largura de banda de 3 Gbps e redundância física, bem como a execução de manutenção preventiva e corretiva da infraestrutura de fibras ópticas que compõe o Cinturão Digital do Município. Não obstante a evidente heterogeneidade técnica desses serviços, o instrumento convocatório optou por reuni-los em um único lote, adotando o regime de empreitada por preço unitário e elegendo como critério de julgamento o menor preço global do lote.

A leitura integrada do edital e de seus anexos — incluindo o Termo de Referência, a minuta da Ata de Registro de Preços, a minuta contratual, o Estudo Técnico Preliminar e o documento intitulado Mapa de Riscos — revela a existência de diversas inconsistências formais e materiais que comprometem a coerência interna do instrumento e sua conformidade com a legislação aplicável. Verifica-se, por exemplo, que determinadas cláusulas possuem claro potencial para restringir de maneira indevida a competitividade, seja pela forma como o objeto foi estruturado, seja pelo excesso de exigências cumulativas, que ultrapassam o limite do necessário para assegurar a boa execução contratual. Nota-se igualmente que o edital impõe requisitos de qualificação técnica desproporcionais à natureza do objeto, estabelecendo parâmetros que excedem o razoável e que, por isso, acabam por limitar o universo de licitantes aptos a participar do certame.

A essas distorções soma-se a vedação ampla e genérica à participação de consórcios, bem como a restrição severa à subcontratação, ambas incompatíveis com o porte e a complexidade do objeto licitado, além de contrariarem as diretrizes da Lei nº 14.133/2021, que admite a subcontratação de parcela do objeto dentro de limites bem definidos. Há ainda uma proibição absoluta de acréscimos na Ata de Registro de Preços,

disposição que contraria frontalmente a regra legal que permite alterações quantitativas, desde que observados os limites de 25% previstos no art. 125 da lei. O edital também estabelece prazos demasiadamente exíguos para o envio de documentos e para a readequação de propostas, além de incluir mecanismo que, embora formalmente apresentado como facultativo, configura uma vistoria técnica indireta, capaz de impor ao licitante ônus excessivo e imprevisível.

Outro ponto de inadequação reside na matriz de riscos apresentada. O documento constante do processo limita-se a descrever riscos internos da fase procedimental, relacionados ao trâmite administrativo, sem abordar os riscos contratuais inerentes à execução dos serviços de telecomunicações. Ausente, portanto, a alocação clara de responsabilidades entre contratante e contratada, como determinam os arts. 22, 92 e 103 da Lei nº 14.133/2021. Além disso, a menção à adequação orçamentária é genérica e insuficiente, não permitindo ao licitante compreender, ainda que de forma agregada, a previsão de recursos destinados à contratação, o que fragiliza o planejamento e compromete a transparência. Por fim, o edital estabelece preferência por instituição financeira específica para pagamento, o que viola a isonomia entre os licitantes e não encontra respaldo em qualquer justificativa técnica plausível.

Todas essas impropriedades, analisadas em conjunto, evidenciam que o instrumento convocatório, tal como publicado, não observa adequadamente os princípios da competitividade, da isonomia, do planejamento, da proporcionalidade e do julgamento objetivo, todos expressamente consagrados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Também se constata violações a dispositivos específicos do mesmo diploma legal, que disciplinam desde a forma de parcelamento do objeto até a matriz de riscos, passando pelos critérios de habilitação, pela possibilidade de subcontratação e pela vedação de restrições que não guardem relação direta com a seleção da proposta mais vantajosa. Em suma, trata-se de vícios que não apenas podem comprometer a legalidade da licitação, mas também interferir negativamente na competitividade e na própria obtenção do resultado mais vantajoso para a Administração Pública.

III. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS GERAIS

A estruturação do objeto em lote único, tal como prevista no edital, exige que todos os licitantes apresentem proposta contemplando simultaneamente todas as parcelas descritas no Termo de Referência. Embora se adote o regime de empreitada por preço unitário, com preços individuais para cada item, o certame é julgado pelo critério de menor preço global do lote. Essa combinação, vale destacar, não apresenta incompatibilidade jurídica, uma vez que o critério de julgamento e o regime de execução pertencem a esferas distintas: o primeiro rege a competição entre os licitantes; o segundo orienta a forma de remuneração durante a execução contratual.

No modelo adotado, o licitante apresenta preços unitários que, multiplicados pelas quantidades estimadas, resultam no valor global do lote. A escolha da proposta vencedora recai sobre aquela que apresentar o menor valor total, enquanto o pagamento futuro se dará conforme as quantidades efetivamente medidas em campo. Em termos estritamente jurídicos, trata-se de arranjo perfeitamente possível dentro da moldura da Lei nº 14.133/2021.

O problema, entretanto, não reside na coexistência desses dois elementos, mas sim na opção pelo lote único para um conjunto de serviços que, sob o ponto de vista técnico, são nitidamente heterogêneos. O objeto agrega atividades como a implantação de redes MPLS, a disponibilização de Wi-Fi público, o fornecimento de link dedicado com alta capacidade e redundância física, bem como a manutenção preventiva e corretiva de uma extensa infraestrutura de fibras ópticas. Cada uma dessas operações demanda competências técnicas específicas, equipes especializadas, equipamentos diferenciados e metodologias próprias, o que evidencia sua natureza distinta e a possibilidade concreta de segmentação.

O art. 47 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o parcelamento constitui regra, cabendo à Administração justificá-lo de forma substancial sempre que optar por não subdividir o objeto. No caso concreto, tanto o

Estudo Técnico Preliminar quanto o Termo de Referência limitam-se a invocar expressões genéricas como “interdependência”, “complementaridade” e “padronização tecnológica”, sem demonstrar por que razão a separação das atividades seria tecnicamente inviável ou economicamente desvantajosa.

A manutenção do lote único, portanto, restringe de maneira relevante a competitividade, afastando empresas que atuam exclusivamente em uma ou algumas das frentes previstas e impedindo que empresas especializadas disputem parcelas específicas do objeto. Esse efeito se agrava quando combinado com outras restrições impostas pelo edital — como a vedação à participação de consórcios e a limitação severa à subcontratação —, criando barreiras artificiais à participação e favorecendo um ambiente de concentração econômica indesejada.

A orientação consolidada do Tribunal de Contas da União é no sentido de que, sempre que o objeto tiver natureza divisível e o parcelamento não acarretar prejuízo técnico ou econômico, a Administração deve admitir a adjudicação por itens, justamente para ampliar a competição e evitar sobrepreço. Conforme registrado em documentos de orientação oficial do TCU, o não parcelamento de solução divisível "pode levar à diminuição da competição na licitação, com consequente perda de oportunidade de reduzir os valores a serem desembolsados pela Administração".

Nesse contexto, a manutenção de lote único para serviços de telecomunicações nitidamente separáveis, sem demonstração concreta de inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento, configura restrição injustificada à competitividade. Conforme se constata em <https://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.003.009.036.htm> e <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/parcelamento%20do%20objeto/>.

Além disso, embora juridicamente possível, o uso do menor preço global por lote em objetos fortemente heterogêneos produz riscos específicos. Em cenários como esse, o julgamento por valor global tende a ocultar distorções entre os diversos itens do orçamento, permitindo que preços artificialmente reduzidos em determinadas parcelas “compensem” sobrepreços em outras, o que dificulta a verificação da vantajosidade e, em certos casos, pode comprometer o próprio equilíbrio econômico-financeiro da futura contratação. Ainda que não se trate de ilegalidade, a solução técnica adotada não se mostra a mais adequada para garantir transparência, rastreabilidade e eficiência no julgamento.

Assim, a irregularidade não está na conjugação entre o critério de julgamento e o regime de execução, mas sim na decisão administrativa de condensar um objeto multifacetado em um único lote sem justificativa técnica robusta, violando o art. 47 da Lei nº 14.133/2021 e comprometendo a amplitude da competição.

IV. DA VEDAÇÃO GENÉRICA À PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIOS (violação ao art. 15 da Lei nº 14.133/2021 e ao princípio da competitividade)

A vedação genérica à participação de consórcios, tal como prevista no item 8.8 do edital, representa uma das restrições mais relevantes ao caráter competitivo do certame. O dispositivo editalício estabelece, de forma absoluta, que é proibida a participação de consórcios, independentemente de sua constituição, sem que haja, no corpo do edital, motivação circunstanciada que justifique essa restrição. A Administração chegou a anexar ao processo o denominado “Anexo E – Justificativa para não participação de consórcio”, mas tal documento limita-se a afirmar, de modo excessivamente genérico, que existem diversas empresas capazes de fornecer o objeto licitado, concluindo, por essa razão, que não haveria comprometimento da competitividade, da economicidade ou da moralidade.

Ocorre que essa fundamentação é insuficiente à luz do art. 15 da Lei nº 14.133/2021, que impõe expressamente que tanto a exigência quanto a vedação à participação de consórcios devem estar adequadamente justificadas “em razão de circunstâncias específicas do objeto”. A norma não admite justificativas abstratas ou genéricas, tampouco autoriza a Administração a presumir que a simples

existência de empresas no mercado é suficiente para afastar a pertinência da formação de consórcios. Ao contrário, exige análise concreta da realidade técnica e operacional da contratação.

No caso em exame, o objeto licitado é de grande complexidade e envolve a execução de atividades de natureza diversa, como a implantação de interconexões de redes via MPLS, a disponibilização de Wi-Fi público, o fornecimento de link dedicado de alta capacidade com redundância física e a manutenção de uma extensa rede de fibras ópticas distribuída pelo território municipal. Trata-se, portanto, de um conjunto de serviços multidimensionais, que exige competências especializadas e equipes técnicas com perfis distintos.

Nesse contexto, a participação de consórcios não apenas seria viável, mas poderia ampliar significativamente o universo de competidores, ao permitir que empresas especializadas em segmentos diferentes do objeto pudessem se unir para oferecer proposta conjunta, atendendo integralmente às exigências do edital. Essa possibilidade, longe de comprometer o interesse público, fortaleceria a competição, diversificaria o mercado e aumentaria a probabilidade de obtenção da proposta mais vantajosa, em conformidade com os princípios estruturantes da licitação.

A justificativa oferecida pela Administração, todavia, não analisa nenhum desses aspectos. A mera referência à existência de empresas no mercado é argumento incapaz de demonstrar por que a formação de consórcios seria prejudicial, desnecessária ou arriscada. Não há, no documento apresentado, qualquer demonstração de risco operacional, financeiro ou técnico decorrente da atuação de consórcios, tampouco se evidencia que tal participação inviabilizaria a gestão contratual. A motivação, portanto, não atende ao dever de fundamentação imposto pelo art. 15 da Lei nº 14.133/2021.

A necessidade de motivação específica para vedar consórcios tem sido reiterada pelo controle externo. Em recente decisão cautelar, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná entendeu que a vedação à participação de consórcios, baseada em justificativa genérica, afronta os arts. 15 e 18 da Lei 14.133/2021, precisamente por não demonstrar circunstâncias concretas que tornem incompatível a atuação consorciada naquele certame. O próprio TCU, em sua sistematização sobre consórcios, registra que a participação conjunta de empresas é a regra, sendo a vedação medida excepcional que deve ser devidamente motivada no processo licitatório. Diante dessa insuficiência, a vedação à participação de consórcios assume feição de restrição indevida ao caráter competitivo do procedimento.

Tal entendimento é facilmente encontrado em <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-5-2-2-participacao-de-consorcios/> e <https://zenite.com.br/2025/04/29/tce-pr-vedacao-de-consorcios-de-empresas-em-licitacao-e-excecao-e-tem-que-ser-justificada/>.

Diante dessa insuficiência, a vedação à participação de consórcios assume feição de restrição indevida ao caráter competitivo do procedimento, contrariando o próprio art. 15 e ofendendo, simultaneamente, os princípios da competitividade e da isonomia, previstos nos incisos II e III do art. 5º do referido diploma legal. Soma-se a isso a violação ao art. 11 da mesma lei, que estabelece a vedação a cláusulas que frustrem ou restrinjam de forma injustificada a competição.

Em tais condições, a manutenção da vedação configura vício grave do edital, apto a comprometer a ampla participação e a favorecer a concentração do mercado em detrimento da obtenção da melhor solução para a Administração. A solução juridicamente adequada, portanto, consiste na revogação da restrição, com a admissão da participação de consórcios no certame. Caso a Administração entenda de modo diverso, será indispensável a apresentação de justificativa técnica efetiva, proporcional e diretamente vinculada às peculiaridades do objeto, sob pena de nulidade por ausência de motivação legítima.

V. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E DA EQUIPE MÍNIMA DESPROPORCIONAL (violação aos arts. 5º, 9º e 67 da Lei nº 14.133/2021)

A disciplina da qualificação técnica prevista no edital e no Termo de Referência revela um conjunto de exigências que, analisado em conjunto, extrapola os limites impostos pela Lei nº 14.133/2021 e assume feição desproporcional em relação ao objeto licitado. O instrumento convocatório requer, simultaneamente, a apresentação de engenheiro eletricista ou engenheiro de computação com registro no CREA; engenheiro de segurança do trabalho; técnico em segurança do trabalho com comprovação de vínculo empregatício; profissional de nível superior especializado em redes de computadores ou redes ópticas; profissional certificado como encarregado de proteção de dados (DPO/LGPD), também com vínculo empregatício; além de uma equipe mínima composta por dezesseis profissionais distribuídos entre líderes técnicos, técnicos de campo e auxiliares, todos munidos de diversas qualificações decorrentes de normas regulamentadoras, devendo essa estrutura estar disponível em prazo extremamente reduzido após a contratação.

Essa multiplicidade cumulativa de requisitos, adicionada à exigência de vínculos empregatícios formais em determinadas funções, configura nítida desproporção em relação às necessidades reais do serviço. A Administração, ao exigir que toda a estrutura operacional necessária à execução do contrato esteja previamente constituída na fase de habilitação, acaba por impor a manutenção de aparato empresarial completo e permanente, o que contraria a lógica do regime jurídico das licitações. A lei não exige — e nem poderia exigir — que os licitantes mantenham, antes mesmo da adjudicação, equipes inteiras estruturadas e contratadas; basta que demonstrem aptidão técnica e capacidade de mobilizar os recursos necessários quando da efetiva execução do contrato.

Exigências dessa natureza tendem a restringir severamente a competitividade, pois afastam empresas que, embora plenamente competentes para realizar o objeto, não mantêm todos os profissionais exigidos em seus quadros permanentes, valendo-se legitimamente de contratos de prestação de serviços, parcerias operacionais e terceirizações lícitas. A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, bem como a doutrina de autores como Joel de Menezes Niebuhr e Marçal Justen Filho, reconhece que a exigência de estrutura pré-montada configura barreira artificial à competição e viola o princípio da proporcionalidade.

Conforme orientação oficial do TCU sobre habilitação técnica, as exigências de qualificação técnica devem guardar estrita relação de pertinência e proporcionalidade com as parcelas de maior relevância do objeto, vedando-se a imposição de estrutura profissional ou operacional superior à efetivamente necessária para a boa execução contratual. Em comentários ao art. 67 da Lei 14.133, ressalta-se que requisitos de habilitação não podem funcionar como barreiras artificiais à competição, devendo limitar-se a comprovar a aptidão do licitante, e não a antecipar, na fase de seleção, toda a estrutura que só será demandada na execução.

O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 estabelece diretrizes específicas para a qualificação técnica, determinando que ela deve se limitar às parcelas de maior relevância e valor significativo, guardar proporcionalidade com a complexidade do objeto e ser adequada para demonstrar aptidão, sem criar obstáculos desnecessários à participação dos licitantes. A conjugação das exigências impostas pelo edital, porém, inverte essa lógica, impondo ônus excessivos que não se justificam pela natureza do serviço e que, em vez de qualificar o certame, reduzem indevidamente o universo de competidores.

No caso específico da exigência de encarregado de proteção de dados com vínculo empregatício, a desproporcionalidade é ainda mais evidente. A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) admite expressamente que o encarregado seja pessoa física ou jurídica, inclusive terceirizada, não impondo qualquer obrigatoriedade de vínculo direto entre o encarregado e a organização responsável pelo

tratamento. A exigência editalícia, portanto, não apenas extrapola a legislação setorial, como também restringe a participação de empresas que, legitimamente, contratam serviços especializados de DPO terceirizado, prática amplamente difundida e aceita no setor.

No tocante à exigência de encarregado de proteção de dados (DPO) com vínculo empregatício, a interpretação dominante da LGPD e da doutrina especializada reconhece a legitimidade de modelos terceirizados de encarregado, não havendo qualquer obrigação legal de vínculo direto. Tal exigência, além de não encontrar amparo na legislação setorial, implica restrição indevida ao universo de licitantes, afastando empresas que legitimamente contratam serviços especializados de DPO terceirizado, prática amplamente difundida e aceita no setor.

Tal entendimento pode ser encontrado na página virtual disponibilizada pelo TCU <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-5-2-habilitacao-tecnica/> e do TCE-SP no link <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-10-abril-2021/67>, bem como em doutrinas especializadas, como Janner Leal, que disponibiliza seu entendimento no blog <https://blog.jmlgrupo.com.br/a-comprovacao-da-qualificacao-tecnica-profissional-e-operacional-na-lei-14-133-2021/>.

Dessa forma, a configuração atual das exigências de habilitação viola os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da competitividade, previstos nos arts. 5º, 9º e 67 da Lei nº 14.133/2021, ao impor requisitos superiores ao necessário e criar entraves artificiais à participação no certame. A solução adequada demanda a revisão das exigências para que se permitam comprovações por meio de contratos civis de prestação de serviços ou declarações de disponibilização, bem como o deslocamento da exigência de equipe mínima para a fase de execução contratual, concedendo-se prazo razoável — tal como trinta dias — para a mobilização dos profissionais após a assinatura do contrato. Apenas as exigências estritamente indispensáveis, e verdadeiramente proporcionais ao objeto, devem ser mantidas, garantindo-se equilíbrio entre segurança da contratação e ampla competitividade.

VI. DA LIMITAÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO **(violação aos arts. 11, 121 e 122 da Lei nº 14.133/2021)**

A minuta contratual que acompanha o edital estabelece, como regra geral, a vedação à subcontratação, permitindo-a somente de forma excepcional e mediante autorização expressa da Administração, a qual é configurada como ato discricionário e não vinculado. Tal disposição, embora possa parecer inicialmente uma medida de cautela, revela-se incompatível com o regime jurídico conferido pela Lei nº 14.133/2021, que não apenas admite a subcontratação de parcelas do objeto, como expressamente a disciplina.

De acordo com o art. 121 da nova Lei de Licitações, a subcontratação é permitida até o limite de trinta por cento do valor contratual, desde que previamente autorizada pela Administração. Já o art. 122 reforça que, mesmo nos casos de subcontratação parcial, a responsabilidade integral pela execução e regularidade das parcelas contratadas permanece com a empresa contratada. Em outras palavras, a legislação confere segurança jurídica à Administração ao estabelecer mecanismos de controle e responsabilização, ao mesmo tempo em que permite a utilização da subcontratação como instrumento de eficiência contratual.

A restrição ampla prevista na minuta, no entanto, desconsidera a realidade prática dos contratos de telecomunicações, especialmente daqueles que envolvem extensa dispersão geográfica, múltiplos pontos de atendimento e manutenção de infraestrutura distribuída em diferentes regiões. Em cenários como esse — e o objeto licitado, com raio de atuação de 70 km, é exemplo típico —, é usual, eficiente e até recomendável que a contratada utilize estruturas descentralizadas e prestadores de serviços locais para atender demandas pontuais de campo, sem que isso represente qualquer diminuição de sua responsabilidade perante a Administração.

O TCU, ao comentar os arts. 121 e 122 da Lei 14.133/2021, ressalta que a subcontratação parcial, dentro de limites quantitativos e sob controle da Administração, é instrumento legítimo de eficiência contratual, não podendo ser proibida de forma absoluta sem motivação idônea, sob pena de restringir indevidamente o caráter competitivo da licitação. Nesses termos, a cláusula que trata a subcontratação como hipótese meramente excepcional, dependente de autorização discricionária e sem parâmetros objetivos, revela-se incompatível com o regime legal e com as finalidades maiores da Lei 14.133/2021, podendo ser confirmado tal endentimento pelo link: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-1-estudo-tecnico-preliminar-etp/>.

Ao tratar a subcontratação como hipótese excepcional e dependente de autorização discricionária, a cláusula contratual termina por impor rigidez desnecessária e contraproducente, reduzindo a eficiência operacional da futura execução contratual e afastando empresas que utilizam modelos organizacionais descentralizados, legítimos e amplamente aceitos no setor. Essa vedação ampla, combinada com outras exigências presentes no edital, acaba por restringir indevidamente o universo de possíveis concorrentes, em afronta ao art. 11 da Lei nº 14.133/2021, que veda cláusulas restritivas do caráter competitivo da licitação sem motivação idônea, e ao próprio art. 121, que autoriza a subcontratação dentro de limites claramente definidos.

A solução juridicamente adequada, portanto, consiste na adequação da cláusula contratual aos comandos legais, permitindo a subcontratação de parcelas do objeto até o limite de trinta por cento do valor total, desde que haja autorização prévia da Administração e fiscalização contínua sobre a execução, mantendo-se a responsabilidade integral da contratada, nos exatos termos do art. 122. Trata-se de conciliar eficiência operacional, segurança jurídica e competitividade, em harmonia com as finalidades maiores da Lei nº 14.133/2021.

VII. DA PROIBIÇÃO DE ACRÉSCIMOS NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

(violação ao art. 125 da Lei nº 14.133/2021 e incoerência com o próprio ETP)

A previsão constante tanto do edital quanto da minuta da Ata de Registro de Preços estabelece, de forma categórica, a proibição absoluta de acréscimos nos quantitativos originalmente fixados na ata. Tal vedação, ao impedir por completo qualquer ajuste quantitativo durante a execução da ARP, confronta diretamente o regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021. A referida lei autoriza, em caráter geral, a realização de acréscimos e supressões de até vinte e cinco por cento do valor inicial atualizado do contrato ou da própria ata, justamente como instrumento de flexibilidade administrativa destinado a permitir a adequada adequação dos quantitativos às necessidades reais que se revelem ao longo da vigência do ajuste.

A função primordial da Ata de Registro de Preços é justamente oferecer um instrumento de contratação flexível, apto a acomodar variações de demanda que, por natureza, não são inteiramente previsíveis na fase de planejamento. A ata não constitui uma contratação imediata; ela representa um conjunto de condições pré-registradas para futuras contratações, cujos quantitativos efetivamente adquiridos podem variar em função da dinâmica das necessidades administrativas. Nesse sentido, a legislação prevê margem legal para ajustes quantitativos como forma de compatibilizar as estimativas iniciais com o comportamento real da demanda durante sua vigência.

A proibição absoluta de acréscimos, portanto, além de violar o comando legal, contraria a natureza jurídica e a finalidade prática do Sistema de Registro de Preços. Cria-se uma limitação artificial que impede a Administração de ajustar a ata às necessidades supervenientes, forçando-a, em muitos casos, a iniciar novos procedimentos licitatórios apenas para atender incrementos quantitativos que poderiam ser acomodados pela própria ARP, dentro dos limites legais. Tal rigidez não apenas compromete a eficiência administrativa, mas também pode acarretar perda de economicidade, descontinuidade no atendimento de serviços essenciais e aumento de custos operacionais.

A doutrina e os manuais oficiais sobre o Sistema de Registro de Preços na Lei 14.133 ressaltam que a possibilidade de acréscimos e supressões, dentro dos limites percentuais legais (25%), é elemento estruturante da flexibilidade e da eficiência das atas, justamente para acomodar variações de demanda sem necessidade de novo certame. Ao afastar por completo essa faculdade, sem qualquer justificativa, o edital não apenas contraria o texto do art. 125 da Lei 14.133/2021, como esvazia a própria racionalidade e finalidade prática do Sistema de Registro de Preços, impedindo a Administração de ajustar a ata às necessidades supervenientes dentro dos limites legais.

Entendimento confirmado pela renomada assessoria Zênite, conforme se vê em <https://zenite.blog.br/renovacao-prorrogacao-antecipada-de-ata-de-registro-de-precos-e-a-renovacao-de-quantitativos/>.

Essa inadequação torna-se ainda mais evidente quando se observa que o próprio Estudo Técnico Preliminar reconhece a possibilidade de prorrogações e renovação de quantitativos ao longo da vigência da Ata, o que indica que, no âmbito do planejamento, foi considerada a necessidade de certo grau de maleabilidade. O contraste entre o planejamento e a redação final do edital cria evidente incoerência procedimental, que compromete a racionalidade do processo licitatório e viola o princípio do planejamento previsto na Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, a vedação absoluta prevista na minuta da ARP revela-se juridicamente inadequada e tecnicamente contraproducente. Impõe-se, portanto, a revisão da cláusula, de modo a suprimir a proibição de acréscimos e substituí-la por disposição que esteja em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, admitindo ajustes — tanto acréscimos quanto supressões — dentro dos limites percentuais legalmente estabelecidos. Essa adequação restitui à Administração a flexibilidade necessária para responder a variações legítimas de demanda, mantém a coerência interna entre planejamento e execução e assegura plena conformidade legal ao instrumento convocatório.

VIII. DA MATRIZ DE RISCOS INADEQUADA E DESCONECTADA DO OBJETO CONTRATUAL (arts. 22, 92 e 103 da Lei nº 14.133/2021)

Embora o processo licitatório contenha um documento identificado como Mapa ou Matriz de Riscos, a análise de seu conteúdo revela que ele não desempenha, de fato, a função jurídica que a Lei nº 14.133/2021 atribui à matriz de alocação de riscos. O documento apresentado limita-se essencialmente à identificação de riscos relacionados às fases internas de planejamento, licitação e gestão administrativa — como falhas em estudos prévios, ausência de autorizações formais, riscos de impugnação, irregularidades procedimentais e eventuais falhas no rito de aplicação de sanções. Trata-se, portanto, de instrumento voltado predominantemente ao gerenciamento processual interno da Administração, e não à disciplina dos riscos inerentes à execução contratual.

Ocorre que, para um contrato de serviços de telecomunicações de elevada complexidade e ampla distribuição geográfica, como o que se pretende firmar, os riscos relevantes não se situam na esfera procedimental, mas na operacional. A matriz deveria contemplar, de forma clara e sistematizada, a identificação dos riscos típicos do objeto, tais como rompimentos acidentais de fibra óptica, vandalismo e furtos de cabos, eventos climáticos capazes de afetar a infraestrutura, indisponibilidade de energia ou de backbone por parte de terceiros, atrasos na liberação de pontos por concessionárias de postes, bem como outros fatores externos e previsíveis que têm potencial de impactar diretamente o custo e a execução dos serviços contratados.

Além de inexistir tal identificação, não há qualquer alocação objetiva de responsabilidades entre contratante e contratada. A matriz apresentada não define quais riscos devem ser suportados pela Administração, quais recaem sobre a contratada e quais poderiam ser compartilhados, tampouco estabelece critérios, parâmetros ou consequências para fins de reequilíbrio econômico-financeiro. Essa

omissão é relevante, pois a própria Lei nº 14.133/2021 exige, nos contratos de maior vulto ou complexidade, a prevenção e a distribuição eficiente dos riscos com vistas à redução de assimetrias e à mitigação de litígios durante a execução contratual.

A desconformidade com o ordenamento jurídico é manifesta. O art. 22, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a alocação de riscos deve ser eficiente e adequada às peculiaridades de cada contrato, prevenindo distorções e garantindo previsibilidade às partes. O art. 92, inciso IX, impõe que a minuta contratual contenha cláusula de matriz de riscos sempre que o objeto assim exigir. Já o art. 103 determina que a matriz deve identificar os riscos previsíveis, indicar a parte responsável por cada um deles e especificar as condições em que eventual reequilíbrio econômico-financeiro se tornará aplicável.

Nenhum desses requisitos é atendido pelo documento inserido nos autos. A ausência de matriz de riscos contratual — distinta de mero mapa de riscos processuais — compromete seriamente a coerência do planejamento e a segurança jurídica da futura contratação. Sem a clara distribuição dos riscos operacionais, abre-se margem para disputas na execução, para alegações de desequilíbrio contratual e para incrementos de custo decorrentes de eventos cujo tratamento deveria ter sido previamente estabelecido pela Administração.

Assim, não há como considerar atendidas as exigências legais. O documento denominado “Matriz de Riscos” não cumpre a função que a Lei nº 14.133/2021 exige, funcionando apenas como ferramenta interna de gestão processual, desconexa do contrato e incapaz de orientar, com segurança e objetividade, as soluções e as responsabilidades durante a execução dos serviços licitados.

Os guias de boas práticas editados com base na Lei 14.133/2021, inclusive o Manual de Orientações e Boas Práticas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, destacam que em contratações de maior complexidade, a matriz de riscos deve versar sobre eventos típicos da execução contratual, alocando-os entre as partes com vistas a reduzir litígios e dar previsibilidade a reequilíbrios econômico-financeiros. A ausência de alocação objetiva de riscos operacionais em contrato dessa natureza distancia-se do modelo preconizado pela nova lei e pela orientação do TCU sobre o papel da matriz de riscos no planejamento e na execução, comprometendo a segurança jurídica da futura contratação.
<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-governanca-nas-contratacoes/manual-de-boas-praticas-em-contratacoes-publicas.pdf>
<https://wp.ufpel.edu.br/numat/files/2023/02/Elaboracao-do-ETP-e-TR-Lei-14133-final-1.pdf>

IX. DA PREFERÊNCIA POR DETERMINADO BANCO PARA PAGAMENTO (violação à isonomia)

O edital estabelece que os pagamentos decorrentes da futura contratação serão efetuados mediante crédito em conta corrente de titularidade da contratada, “preferencialmente no Banco Santander”. À primeira vista, a redação pode parecer apenas uma orientação operacional; contudo, a utilização da expressão “preferencialmente” em contexto de pagamento institucional tende a induzir o licitante a manter conta bancária naquela instituição específica, sob pena de enfrentar atrasos, dificuldades administrativas ou custos adicionais relacionados à movimentação dos valores recebidos.

Essa previsão, ainda que não configure uma imposição formal explícita, funciona na prática como condicionamento indireto, na medida em que transfere ao particular a obrigação implícita de adequar sua estrutura bancária às preferências administrativas. Muitas empresas — especialmente aquelas sediadas fora do município ou que já operam com instituições financeiras distintas — podem ser compelidas a abrir nova conta, a arcar com tarifas adicionais ou a alterar sua rotina operacional, tudo em razão de uma preferência administrativa que não encontra respaldo jurídico nem justificativa técnica no processo licitatório.

A imposição, ainda que apenas indutiva, de vínculo com instituição bancária específica viola o princípio da isonomia — previsto no art. 5º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 — ao criar tratamento diferenciado entre empresas participantes com base em critério absolutamente irrelevante para a seleção da proposta mais vantajosa e para a execução contratual. A Administração Pública deve organizar seus procedimentos de pagamento de modo a não transferir ao particular encargos que decorrem exclusivamente de sua própria conveniência interna. Nada impede que a Prefeitura utilize instituição financeira de sua adesão ou convênio; o que se veda é que tal escolha interfira, direta ou indiretamente, na esfera organizacional do licitante.

Em respeito aos princípios da isonomia, da impessoalidade, da neutralidade competitiva e da razoabilidade, a cláusula deve ser ajustada para prever que os pagamentos serão efetuados por meio de transferência bancária — preferencialmente eletrônica, via TED ou PIX — para qualquer instituição financeira escolhida pelo contratado, desde que regularmente habilitada para operar no sistema de pagamentos brasileiro. Essa medida preserva a eficiência administrativa, elimina custos ou barreiras desnecessárias aos licitantes e restitui plena conformidade legal ao edital.

X. DOS PEDIDOS FINAIS

Diante de todo o exposto, requer a Impugnante:

a) que a presente manifestação seja recebida e conhecida como exercício do direito de petição, nos termos do art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal e do art. 171 da Lei nº 14.133/2021, com análise de mérito e decisão expressamente fundamentada sobre cada uma das irregularidades apontadas;

b) que sejam retificadas as disposições do edital e de seus anexos, em especial para:

- reavaliar a opção por lote único, com a devida justificativa técnica ou, se for o caso, proceder ao parcelamento do objeto;
- revogar ou justificar de forma específica e proporcional a vedação à participação de consórcios;
- adequar as exigências de qualificação técnica e de equipe mínima, de modo a restringi-las ao estritamente necessário, permitindo o uso de contratos de prestação de serviços e deslocando a comprovação da equipe mínima para a fase de execução contratual;
- ajustar a cláusula de subcontratação aos arts. 121 e 122 da Lei nº 14.133/2021, admitindo subcontratação de parcela do objeto dentro dos limites legais, com manutenção da responsabilidade integral da contratada;
- suprimir a proibição absoluta de acréscimos na Ata de Registro de Preços, substituindo-a por cláusula compatível com o art. 125 da Lei nº 14.133/2021, admitindo acréscimos e supressões dentro dos limites legais;
- elaborar matriz de riscos contratual adequada ao objeto, com identificação dos riscos relevantes, alocação entre as partes e vinculação à minuta contratual, em consonância com os arts. 22, 92 e 103 da Lei nº 14.133/2021;
- ajustar a forma de pagamento, afastando qualquer preferência por instituição financeira específica e permitindo o crédito em conta de qualquer banco indicado pela contratada, por meio de transferência eletrônica;
- rever os prazos exíguos para envio de documentos e readequação de propostas, bem como a disciplina da visita técnica, de forma a evitar ônus excessivo e restrição indireta à competitividade;

c) que, uma vez promovidas as correções necessárias, o Município proceda à republicação do edital e à reabertura dos prazos para apresentação de propostas, assegurando plena ciência a todos os interessados e restabelecendo a ampla competitividade do certame.

Nestes termos,
pede e espera deferimento.

Atenciosamente,

Brasília-DF, 26 de novembro de 2025.




Documento assinado digitalmente
MARCELO AUGUSTO DA SILVA RIBEIRO
Data: 26/11/2025 18:43:48-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

MR Soluções em Tecnologia

Inovação, Conectividade e Segurança

Marcelo A. S. Ribeiro – CEO & Especialista em Soluções Tecnológicas

 mrsolut.tecnologia@gmail.com