



**ROBERLEI QUEIROZ**

CONSULTORIA JURÍDICA

— DESDE 1999 —



## **À ILUSTRÍSSIMA PREGOEIRA DO MUNICÍPIO DE RENASCENÇA – ESTADO DO PARANÁ**

**Pregão Eletrônico n.º 017/2024 – Retificado**

**Processo n.º 033/2024**

**LIGGA TELECOMUNICAÇÕES S.A**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 04.368.865/0001-66, com sede na Rua Vicente Machado, n.º 1.001, Bairro Batel, CEP: 80420-011, Município de Curitiba/PR, vem apresentar

### **IMPUGNAÇÃO**

Em face ao Edital de Pregão Eletrônico n.º 017/2024 – Retificado, na forma do seu item 11 e do artigo 164 da Lei Federal n.º 14.133/2021, em decorrência das irregularidades identificadas no instrumento convocatório, com base nos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

#### **I. SÍNTESE FÁTICA**

Trata-se de Processo Licitatório na modalidade Pregão na sua forma Eletrônica com critério de julgamento o menor preço por lote, que tem como objeto a contratação de empresa especializada em serviços de link de internet dedicado com IP fixo para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Renascença.

Verifica-se, todavia, que embora se considere acertada a modalidade licitatória escolhida, verifica-se que alguns regramentos do instrumento podem ser aperfeiçoados, visando a melhor competitividade e isonomia entre os concorrentes, princípios basilares do certame.



## II. DA TEMPESTIVIDADE

O artigo 164 da Lei Federal n.º 14.133/2021 estabelece que qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o Edital quando constatada irregularidades, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Em atenção ao disposto na legislação supracitada, o item 11.1 do Edital prevê:

### ***11. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO***

*11.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.*

Conforme se verifica no Preâmbulo do Edital, a abertura da Sessão Pública está programada para o dia 03/05/2024, às 08:00 horas através do endereço eletrônico [www.compras.gov.br](http://www.compras.gov.br).

Portanto, considerando a data programada para a abertura da Sessão Pública e a deste protocolo, há de se considerar tempestiva a presente impugnação.

## III. DA PRELIMINAR DE SUSPENSÃO DO CERTAME

Levando em consideração as particularidades no qual um Pregão para os serviços de prestação de Telecomunicações se insere, é impositiva a suspensão para proceder às correções necessárias e enfim republicar o ato convocatório, viabilizando assim a competitividade e isonomia entre os concorrentes.

## IV. DO MÉRITO

Trata-se de Processo Licitatório que tem como objeto a contratação de empresa especializada em serviços de link de internet dedicado com IP fixo para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Renascença.



**ROBERLEI QUEIROZ**

CONSULTORIA JURÍDICA

— DESDE 1999 —



Conforme se extrai do item 1.2 do Edital, a licitação será composta por um único lote conforme tabela constante do Termo de Referência.

Analisando o Termo de Referência nota-se que há apenas um único lote contemplando 3 (três) itens distintos, incluindo 1 (um) link de internet dedicada e 2 (dois) links de internet banda larga.

LOTE 01						
ITEM	QTD	UN	CATSERV	DESCRIÇÃO	VALOR UNT (MENSAL)	VALOR TOTAL (ANUAL)
1	12	MÊS	26166	Serviço de instalação, configuração, suporte e manutenção de link de internet dedicada, via fibra óptica, com velocidade de 300 Mbps simétricos (300 Mbps para download e 300 Mbps para upload), sem limite de franquia, com 4 IPs fixos, incluindo fornecimento de todos os equipamentos necessários em regime de comodato. (Local: Prédio da Prefeitura Municipal)	3.301,89	39.622,68
2	12	MÊS	26166	Serviço de instalação, configuração, suporte e manutenção de link de internet, via fibra óptica, com velocidade de 300 Mbps, sem limite de franquia, com 1 IPs fixos, incluindo fornecimento de todos os equipamentos necessários em regime de comodato. (Local: Garagem/Parque de Maquinas Municipal)	210,64	2.527,68
3	12	MÊS	26166	Serviço de instalação, configuração, suporte e manutenção de link de internet, via fibra óptica, com velocidade de 300 Mbps, sem limite de franquia, com 1 IPs fixos, incluindo fornecimento de todos os equipamentos necessários em regime de comodato. (Local: Escola Municipal IDA KUMMER)	210,64	2.527,68

É imprescindível destacar que, apesar de similares os links dedicados e o de banda larga, também chamado de link compartilhado, não podem ser confundidos ou tratados como se iguais fossem.

Sabe-se que o acesso à internet banda larga funciona sob um modelo de infraestrutura de rede compartilhada, a fim de disponibilizar os serviços de internet para diversos clientes ao mesmo tempo.



Além disso, a internet banda larga é uma tecnologia assimétrica e, em função dessa assimetria, há uma diferença entre as taxas de download (recebimento) e upload (envio) de informações. Ainda, vale destacar que na internet banda larga é possível contratar um único IP fixo, ou seja, apenas um endereço de identificação de cada computador em uma rede.

Já o link dedicado é voltado para o setor corporativo, uma vez que consiste em um serviço desenvolvido para assegurar maior estabilidade e segurança na transmissão de dados. Isso porque a empresa é conectada diretamente à uma porta roteadora no servidor da operadora contratada, o que acaba gerando uma maior disponibilidade de rede, estabilidade de conexão e qualidade na transferência de dados.

Ressalta-se que o link dedicado é um serviço oferecido por operadoras que tem por obrigação entregar a velocidade contratada em full duplex, ou seja, a mesma velocidade de download e upload.

Ainda, no link dedicado a latência deve ser menor ou igual a 50 milissegundos, o que garante maior estabilidade e velocidade no acesso à internet. Nos contratos de internet dedicada, as operadoras ainda garantem uma disponibilidade de 99,9% da banda contratada.

Pontua-se que há plena possibilidade de uma empresa fornecer o serviço de link de internet dedicada, e opte por não ter em seu portfólio, por exemplo, os links compartilhados, dado que são produtos distintos, com características próprias e que não dependem um do outro para a sua prestação.

Dito isso, é evidente que há cumulação de serviços distintos, quer seja, que não guardam relação entre si e nem dependência, o que acaba por prejudicar a ampla competitividade, especialmente às pequenas empresas.



Isso porque, para a prestação dos serviços são necessários estruturas distintas, tecnologia distinta, equipamentos especializados e pessoal com expertise própria para cada serviço fornecido.

Destarte, não há justificativa para que seja em um único lote licitado tantos serviços, pois, como já demonstrado, se tratam de coisas totalmente distintas, não existindo qualquer inviabilidade na execução do objeto por mais de uma empresa.

Pode-se afirmar que o presente caso tem clara violação aos dispositivos legais que regem os Processos Licitatórios, como por exemplo o artigo 9º da Lei Federal n.º 14.133/2021, pois a aglomeração dos serviços gera, entre os vários efeitos, a redução da concorrência para somente alguns *players* do mercado.

*Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:*

*I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:*

*a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;*

O artigo 40, inciso V, alínea ‘b’ da Lei Federal n.º 14.133/2021 define como diretriz primordial no planejamento das contratações a estratégia de parcelamento do objeto, visando otimizar a utilização dos recursos disponíveis no mercado e fomentar a competição, sem comprometer a economia de escala.

*Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:*

*V - atendimento aos princípios:*

*b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;*

Da mesma forma, o artigo 47, inciso II da Lei Federal n.º 14.133/2021 reforça a necessidade de observância do Princípio do Parcelamento nas licitações, desde que isso seja tecnicamente viável e traga vantagens econômicas.

*Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:*

*I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;*

*II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.*



**ROBERLEI QUEIROZ**

CONSULTORIA JURÍDICA

— DESDE 1999 —



*§1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:*

*I - a responsabilidade técnica;*

*II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;*

*III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.*

Em resumo, cabe à Administração Pública assegurar, tanto na fase interna de planejamento e na licitação, a adoção do Princípio do Parcelamento sempre que viável tecnicamente e economicamente, com o objetivo de garantir a competitividade e evitar a concentração da participação em apenas uma fração específica do mercado.

Acrescenta-se, ainda, que a necessidade de loteamento dos serviços, os separando em “*blocos*” diferentes encontra guarita no sedimentado entendimento do Tribunal de Contas da União por meio da Súmula nº 247, cujos termos são:

*“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”*

Do parágrafo 1º, inciso VIII, do artigo 18 da Lei Federal n.º 14.133/2021, conclui-se que a exceção à regra do parcelamento em licitações requer uma justificativa explícita que demonstre a inviabilidade técnica e econômica da contratação conforme o Edital.

***Art. 18.** A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*

*I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;*

*§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:*

*VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;*



ROBERLEI QUEIROZ

CONSULTORIA JURÍDICA

— DESDE 1999 —



Assim, é responsabilidade da Administração Pública apresentar justificativas e evidências que indiquem como a divisão do objeto poderia impactar negativamente na economia de escala e, por conseguinte, na redução de custos, podendo também representar um risco para a realização integral do objeto proposto.

**Art. 40.** *O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:*

**§ 3º** *O parcelamento não será adotado quando:*

**I** - *a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;*

**II** - *o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;*

Enfim, não basta que a Administração Pública apresente um quadro geral de itens necessários a mais variada gama de acessos à internet, quando estes podem ser subdivididos em frações menores.

A propósito, este tem sido o entendimento da Corte de Contas a respeito do tema:

**Acórdão 1895/2010 – Plenário – TCU**

*Deve ser efetuado o parcelamento do objeto do certame quando os serviços forem distintos, em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, visando o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, respeitando a integridade qualitativa do objeto a ser executado e observando que o fracionamento não deve acarretar risco de aumento no preço a ser pago pela Administração.*

**Acórdão 1732/2009 – Plenário – TCU**

*Diante da exigência legal da obrigatoriedade do parcelamento do objeto a ser licitado, quando observada a viabilidade técnica e econômica, cabe ao administrador público que desejar licitar um objeto sem parcelamento, trazer aos autos do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável. Contratos realizados em um só lote costumam ter economia de escala, contudo, os ganhos decorrentes da ampliação da concorrência, não raro, igualam ou superam os decorrentes da economia de escala.*

**Acórdão 2593/2013 – Plenário – TCU**

*O parcelamento do objeto escapa à discricionariedade administrativa sob circunstâncias em que se faça impositivo. Sua não adoção, nessa situação, configura patente ilegalidade. O parcelamento, além de disposição legal, é regra ética, de bom-senso e de boa administração, de modo a se promover o*





*melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, sem perda da economia de escala.*

**Acórdão 2079/2007 – Plenário – TCU**

*O parcelamento do objeto da licitação é a regra, se viável técnica e economicamente. Havendo possibilidade de dividir obra pública, o gestor é obrigado a fazê-lo, pois o parcelamento redundaria na ampliação do número de competidores, na medida em que empreiteiras de menor porte ou de campo de atuação mais restrito podem não reunir condições de habilitação para todo o empreendimento, mas podem ter plena capacidade para executar uma parcela deste.*

**Acórdão 2407/2006 – Plenário – TCU**

*Quando o objeto da licitação for de natureza divisível, deve ser observada a obrigatoriedade da admissão da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas. Ao descartar o parcelamento, a instituição pública contratante deve fazer constar do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável.*

**Acórdão 1022/2008 – Plenário – TCU**

*O não parcelamento do objeto da licitação, quando isso é possível, extrapola o campo da discricionariedade que é conferido ao gestor e desrespeita o princípio da isonomia, em prejuízo da competitividade do certame.*

Ainda, conforme trecho do Acórdão 2911/2021 proferido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, entende-se que o mero apontamento de inviabilidade ou prejuízo na separação do objeto em lotes não supre a necessidade de demonstração.

*Em outras palavras, a adução de que “é mais vantajoso para a Administração gerenciar um único contrato do que mais de um — eis que há a designação de servidores para o acompanhamento do mesmo, o que demanda tempo -, resultando em economia de tempo e escala” é frágil, pois não embasada em estudos ou outras informações técnicas, os quais não são supridos apenas pela juntada de folhas de pagamento da Representada, a fim de demonstrar a diminuição do seu quadro de pessoal se comparado com o da autarquia COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRANSPORTE E TRÂNSITO DE CASCAVEL — CETTRANS, a quem sucedeu quando da extinção desta última (Lei Municipal n.º 7021/19).*

Como se extrai das disposições editalícias, inexistente demonstração técnica ou jurídica que sustente se a divisão em lotes seria prejudicial ou não vantajosa para a Administração, sendo necessário que este caso siga a regra estabelecida pelo artigo 40 da Lei Federal n.º 14.133/2021.





**ROBERLEI QUEIROZ**

CONSULTORIA JURÍDICA

— DESDE 1999 —



Aliás, o Edital inicialmente publicado estabelecia que o critério de julgamento seria o de menor preço por item, permitindo que os licitantes participassem de quantos itens desejassem.

### UASG 987809 - PREFEITURA MUNICIPAL DE RENASCENÇA

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada em serviços de Link de Internet Dedicado com IP Fixo para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Renascença.

### VALOR TOTAL DA CONTRATAÇÃO

RS 44.678,04 (quarenta e quatro mil, seiscentos e setenta e oito reais e quatro centavos).

### DATA DA SESSÃO PÚBLICA

Dia 22/04/2024 às 08:00h (horário de Brasília)

### CRITÉRIO DE JULGAMENTO:

Menor preço por item

Além disso, o sistema eletrônico confirmava que o objeto licitado consistia em 3 (três) itens, sem agrupamentos ou lotes. No entanto, após a retificação do Edital, especialmente com a retirada da exclusividade das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, o Município optou por alterar o critério de julgamento, ignorando completamente o planejamento estabelecido durante a fase interna do Processo Licitatório.

### Pregão Eletrônico N° 90017/2024 (Lei 14.133/2021)

UASG 987809 - PREFEITURA MUNICIPAL DE RENASCENÇA - PR

Critério julgamento: Menor Preço / Maior Desconto    Modo disputa: Aberto

Contratação em período de cadastramento de proposta

#### Itens

1 TAXA DE INSTALAÇÃO LINK DE INTERNET - STFC (B. Exclusividade ME/EPP Aguardando abertura da sessão pública	Qtdde solicitada 12 Valor estimado (unitario) R\$ 3.301.6900
2 TAXA DE INSTALAÇÃO LINK DE INTERNET - STFC (B. Exclusividade ME/EPP Aguardando abertura da sessão pública	Qtdde solicitada 12 Valor estimado (unitario) R\$ 210.6400
3 TAXA DE INSTALAÇÃO LINK DE INTERNET - STFC (B. Exclusividade ME/EPP Aguardando abertura da sessão pública	Qtdde solicitada 12 Valor estimado (unitario) R\$ 210.6400





ROBERLEI QUEIROZ

CONSULTORIA JURÍDICA

— DESDE 1999 —



Antes da retificação, o parcelamento do objeto em itens era considerado conveniente, sem causar qualquer prejuízo econômico ou técnico. Agora, com base no mesmo processo que deu origem à licitação, opta-se pelo julgamento por lote, embora não haja demonstração de economia de escala.

Ainda, observa-se que em resposta à impugnação, a própria Pregoeira afirmou que os orçamentos realizados pelo Município durante a fase interna revelaram que algumas empresas poderiam atender apenas alguns dos itens. Isso corrobora a ideia de que os orçamentos utilizados para estabelecer o valor estimado não justificam uma economia de escala ou uma redução de custos, nem prejudicam ou inviabilizam o fornecimento do objeto.

Diante dos questionamentos levantados pelo Pedido de Impugnação, procedeu-se à avaliação dos orçamentos juntados à fase interna do processo. Dos 03 orçamentos de empresas do ramo utilizados para compor o preço, 02 eram de empresas enquadradas como ME/EPP, porém, as mesmas forneceram orçamento somente para os Itens 02 e 03 do processo, o que demonstra não serem competitivas para todos os itens do processo. A outra empresa que forneceu orçamento não se enquadra como ME/EPP, bem como a atual prestadora dos serviços que possui contrato com o Município.

É importante ressaltar que, no presente caso, a falta de justificativa e demonstração da inviabilidade técnica e econômica pode resultar em uma violação do Princípio do Planejamento, cuja importância tem sido reforçada pela Lei Federal n.º 14.133/2021.

*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).*

É evidente que a competitividade é essencial em qualquer Processo Licitatório, dado o caráter isonômico entre os licitantes e a melhor proposta que se pretende preservar em favor da licitação.



**ROBERLEI QUEIROZ**

CONSULTORIA JURÍDICA

— DESDE 1999 —



No caso em questão, se forem criados lotes maiores, impõe-se a participação de menos empresas, considerando que terão que fornecer um espectro maior de itens diversos, em detrimento de concorrentes em maior número e mais especializados.

O Tribunal de Contas da União fornece um guia quanto à dúvida sobre dividir em lotes ou não uma licitação:

**O que é?**

1. A decisão de dividir ou não a solução em parcelas precisa ser justificada (1).

**Não parcelar o que deve ser parcelado**

2. **Risco:** Não parcelar solução cujo parcelamento é viável, levando a diminuição da competição nas licitações por não permitir que empresas especializadas participem da licitação, com consequente aumento dos valores contratados (2).

3. **Sugestão de controle interno:** A equipe de planejamento da contratação deve avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atentando que a solução deve ser parcelada quando a resposta a todas as 4 perguntas a seguir forem positivas:

1) É tecnicamente viável dividir a solução?(3)

2) É economicamente viável dividir a solução?(4)

3) Não há perda de escala ao dividir a solução?(5)

4) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?(6)

Frise-se, portanto, que é ônus da Administração licitante a comprovação cabal e conjunto comprobatório robusto de que o fracionamento não se mostra como a melhor opção técnica e econômica, visto que a regra é o parcelamento.

Diante o exposto, impõe-se a adoção do critério de julgamento menor preço por item, que permite que os licitantes possam dar lances apenas naqueles que são de seu interesse e garantindo assim a conformidade do Processo Licitatório com os Princípios da Competitividade e Isonomia entre os concorrentes.

Subsidiariamente, se este não for o entendimento da r. Pregoeira, que ao menos seja dividido o lote único em 2 (dois) lotes distintos, sendo um deles destinado a link dedicado e outro aos links banda larga.



**ROBERLEI QUEIROZ**

CONSULTORIA JURÍDICA

— DESDE 1999 —



## **V. DO PEDIDO FINAL**

Ante o exposto, considerando toda a matéria apresentada, especialmente os fundamentos legais e editalícios, requer-se expressamente:

- a) o recebimento da presente impugnação vez que tempestiva, na forma do item 11.1 do Edital de Pregão Eletrônico n.º 017/2024;
- b) a imediata suspensão do Edital de Pregão Eletrônico n.º 017/2024;
- c) o provimento do mérito do presente esclarecimento para que se faça:
  - i. as adequações necessárias do Processo Licitatório quanto aos apontamentos indicados no item **IV**, com a correção do critério de julgamento para menor preço por item, a fim de garantir a conformidade com os Princípios da Competitividade e Isonomia;
  - ii. Subsidiariamente, o parcelamento do objeto em lotes distintos de acordo com os serviços da contratação – link dedicado e banda larga;
- d) ao final, como decorrência lógica dos pedidos anteriores, seja retificado ou revogado o Edital, conforme o caso.

Nestes Termos,  
Pede Deferimento.

Curitiba, 25 de abril de 2024.

**ROBERLEI QUEIROZ**  
OAB/PR 27.616

**RAFAELLA PANIZZI**  
OAB/PR N.º 97.727