

IMPUGNAÇÃO E RESPOSTA

Referência: Processo Sei Nº 01300.004414/2025-52

Assunto: Contratação de solução de correio eletrônico corporativo, com suporte técnico, garantia e manutenção completa da plataforma de e-mail e comunicação utilizada pelo CNPq, conforme condições e exigências estabelecidas no Termo de Referência.

Descrevemos abaixo o pedido de impugnação apresentado tempestivamente por empresa, na qualidade de licitante interessada em participar do Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços n.º 119/2026, com sua respectiva resposta.

PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO:

(...)

II – DOS FATOS

1. Vício Territorial (Item 7.19.2.1): O edital federal adotou o critério de desempate por localidade para empresas do mesmo Estado/DF do órgão licitante;

2. Vício no Fomento Cogente (Item 3.6 e Cabeçalho): O órgão indicou tratamento favorecido para ME/EPP de forma genérica em um certame de R\$ 838.656,00, sem observar a obrigatoriedade da cota reservada de 25% para o que excede o limite legal de R\$ 80.000,00; 3.

Exigências Restritivas (Item 8.17): O edital autoriza a exigência de "carta de solidariedade" emitida pelo fabricante da solução de TI para fins de aceitabilidade/habilitação.

III – DO DIREITO

A superação dos vícios apontados não é mera formalidade, mas exercício de discricionariedade vinculada aos princípios da legalidade estrita, ampla competitividade e isonomia (Art. 5º da Lei 14.133/21).

III.1 - DA INAPLICABILIDADE DO DESEMPATE REGIONAL NA ESFERA FEDERAL

Com a devida vênia, a previsão do item 7.19.2.1 merece imediato retoque. O critério de desempate por localidade (Art. 60, da Lei 14.133/2021) não se aplica à Administração Pública Federal por absoluta ausência de previsão legal. A preferência geográfica é restrita aos entes subnacionais (Estados, DF e Municípios). Sua aplicação na esfera federal, como é o caso do CNPq (Autarquia Federal), viola a isonomia nacional e restringe a competitividade, ferindo o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. O Tribunal de Contas da União já pacificou o tema, conforme

o Acórdão 1733/2025-Plenário do TCU (Rel. Min. Benjamin Zymler), restando claro que qualquer delimitação territorial somente seria possível caso o objeto exigisse tal delimitação física imediata, o que não se aplica a soluções de correio eletrônico em nuvem. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) reforça que o pacto federativo impede a União de criar distinções entre brasileiros com base na origem geográfica de suas sedes.

III.2 - DA CORRETA APLICAÇÃO DOS LIMITES ECONÔMICOS DA LC 123/06

O Edital informa tratar-se de certame com cota para ME/EPP. Contudo, o valor global estimado (R\$ 838.656,00) suplanta exponencialmente o teto legal. É imperioso pontuar que a obrigatoriedade de licitação exclusiva para ME/EPP até o limite de R\$ 80.000,00 deve ser aferida por item ou lote, e não pelo valor global. Para bens e serviços divisíveis (como licenciamento de software e e-mails) cujo valor ultrapasse esse teto, a Administração deve aplicar a reserva de cota de até 25%, e não exclusividade genérica, sob pena de ilegalidade por omissão de fomento obrigatório ditado pelo Art. 48, III, da LC 123/06. Tal entendimento é reverberado pelos Tribunais de Contas Estaduais (a exemplo da jurisprudência consolidada do TCE-SP para licitantes locais) e pelo STJ, que vedam a restrição total de ampla concorrência em valores de grande vulto sem o devido fracionamento legal.

III.3 - DO CARÁTER RESTRITIVO DA CARTA DE SOLIDARIEDADE DO FABRICANTE

O item 8.17 prevê a possibilidade de exigência de carta de solidariedade do fabricante. Ocorre que a exigência indiscriminada de laudos, certificações de parceria ou cartas de solidariedade sem a devida comprovação cabal de sua essencialidade configura prática excessivamente restritiva e inegável indício de dirigismo contratual. O dispositivo ofende mortalmente o art. 9º, inciso I, alínea "a", da Lei 14.133/2021. A submissão da Administração Pública à vontade de um ente privado (o fabricante que escolhe para quem emite a carta) afronta o princípio da segregação de funções e a impessoalidade, nos exatos termos do Acórdão 1712/2025-Plenário do TCU (Rel. Min. Jorge Oliveira).

IV – DO RISCO À ADMINISTRAÇÃO

A atuação desta impugnante possui caráter eminentemente colaborativo. Todavia, impende alertar que a manutenção do vício restringe a participação de empresas qualificadas de âmbito nacional, gerando o risco iminente de um certame deserto, fracassado, eivado de sobrepreço pela falta de concorrência ou sujeito à imediata suspensão por provocação dos órgãos de controle externo (TCU/Ministério Público de Contas). Corrigir o Edital nesta fase processual é proteger o erário e o próprio gestor público contra futuras responsabilizações.

V – DA CONCLUSÃO

Destarte, sobre a legitimidade e interesse no aperfeiçoamento do certame, diz Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

“Todos quantos participarem da licitação têm direito subjetivo à fiel observância do procedimento estabelecido na lei, sendo que o licitante que se sentir lesado, poderá impugnar administrativamente ou judicialmente o procedimento. Até mesmo o próprio cidadão poderá assim fazê-lo, através da popular no controle da legalidade do procedimento.” (Grifos nossos)

As empresas que pretendem participar de qualquer processo licitatório necessitam seguir normas fundamentadas em lei, sempre visando estabelecer a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e respeitando alguns princípios, visando garantir assim, majestosamente, a igualdade e a competitividade entre os licitantes evitando assim a irregular reserva de mercado. A consequência direta das apontadas deficiências nas exigências em comento é a possível limitação de participantes, indo em contramão ao objetivo real do processo licitatório e os princípios que norteiam todo ordenamento:

“Princípio da Competitividade: Tem como objetivo alcançar a proposta mais vantajosa para a administração pública. Serve para que a administração pública consiga alcançar o melhor contrato através da promoção e ampliação do acesso ao processo licitatório. Princípio da Legalidade: É a regra básica quanto ao direito público, segundo a qual o exercício do poder pelos órgãos do Estado deve ser absolutamente de acordo com o direito. Todos procedimentos estão dependentes ao comando da lei e às exigências do bem comum. Princípio da Igualdade: Helly Lopes remete a esse princípio “um impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, quer através de cláusulas que, no edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desiguale os iguais ou iguale os desiguais.”

O Art. 5º da Lei 14.133/2021 transcreve a obrigatoriedade do dever de plena informação no edital, viabilizando o caráter competitivo:

“Art. 5º, § 1º Veda aos agentes públicos incluir exigências que restrinjam ou comprometam a competitividade do certame, salvo exceções previstas.”

Necessário ressaltar que, a Administração Pública deve trabalhar com o escopo de obter sempre o maior número de propostas possíveis, na busca da que lhe seja mais vantajosa, conforme disposto no Decreto Federal nº 3.555/2000, que regulamenta a licitação na modalidade pregão. Vejamos.

“Art. 4º A licitação na modalidade de Pregão é juridicamente condicionada aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem assim aos princípios correlatos da

celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objeto das propostas. Parágrafo único. As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometa o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação." (Grifos nossos).

VI – DOS PEDIDOS Ante o exposto, com elevado espírito público e respeito à Vossa Senhoria, REQUER-SE:

1. 2. 3. 4. 5. 6. O recebimento e processamento da presente Impugnação, face à sua patente tempestividade e legitimidade; A concessão de efeito suspensivo ao certame, acautelando o erário, para evitar a consumação de ato nulo e a formalização de propostas baseadas em premissas editalícias viciadas; No mérito, o acolhimento integral dos argumentos ora expendidos para fins de retificação do instrumento convocatório — promovendo a supressão do item 7.19.2.1, a adequação das cotas da LC 123/06 e a exclusão da possibilidade de exigência de carta de solidariedade (item 8.17) —, com a consequente reabertura de prazos legais, nos exatos termos do Art. 55, § 1º da Lei nº 14.133/2021. Consequentemente, que seja promovida a reabertura de prazos legais para a formulação de novas propostas após a retificação do edital, nos exatos termos do Art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. SOLICITO QUE, no caso de indeferimento do presente pedido, o que se levanta a título meramente argumentativo, seja a mesma remetida à autoridade hierárquica imediatamente superior, para que tome ciência do assunto aqui tratado e emita seu parecer; Fica consignado, por fim, que o não acolhimento do presente pedido ou o silêncio administrativo sobre seus termos resultará na adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis, incluindo denúncia formal ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e ao Tribunal de Contas da União (TCU), mediante representação fundamentada.

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO:

I — Da tempestividade

Conhece-se da impugnação, apresentada tempestivamente, no prazo de 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública (03/09/2026), nos termos do art. 164, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

II — Do critério de desempate por localidade (item 7.19.2.1)

Assiste razão à impugnante. O item 7.19.2.1 do Edital reproduz o critério de desempate previsto no art. 60, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que assegura preferência a “empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante”.

Ocorre que, conforme esclarecido pelo Comunicado nº 28/2025 do Portal de Compras do Governo Federal (fundamentado no Parecer nº 00019/2025/DECOR/CGU/AGU) e confirmado pelo Acórdão nº 1733/2025-Plenário do TCU (Rel. Min. Benjamin Zymler), o critério de desempate territorial do art. 60, § 1º, I, da Lei nº 14.133/2021 é restrito às contratações promovidas por Estados, Distrito Federal e Municípios, não sendo aplicável à União — a exemplo do CNPq, autarquia federal —, por ausência de previsão legal nesse sentido. O sistema Compras.gov.br já foi inclusive adaptado, desde 10/07/2025, para não mais aplicar esse critério às contratações federais.

Procede, portanto, o pedido de retificação. Considera-se inaplicável o item 7.19.2.1 do Edital (preferência por localidade), mantendo-se os demais critérios de desempate do item 7.19.1 (disputa final, desempenho contratual prévio, equidade de gênero e programa de integridade) e os critérios subsequentes do item 7.19.2 (empresas brasileiras, investimento em pesquisa e tecnologia no país, e práticas de mitigação ambiental), que permanecem hígidos por não se restringirem aos entes subnacionais.

III — Da suposta ausência de cota reservada para ME/EPP (itens 3.6 e cabeçalho)

Não procede. O Edital não prevê licitação exclusiva nem cota reservada para ME/EPP — apenas o tratamento favorecido geral do empate ficto (arts. 44 e 45 da LC nº 123/2006), de aplicação obrigatória e independente do valor da contratação, já contemplado no instrumento convocatório. O regime de exclusividade/cota de 25% (art. 48 da LC nº 123/2006) somente se aplica a objetos de natureza divisível, o que não é o caso desta contratação, estruturada em grupo único e indivisível, hipótese enquadrada na ressalva do art. 49, III, da LC nº 123/2006. Não há, portanto, omissão de fomento obrigatório, estando o Edital em conformidade com a legislação de regência.

IV — Da exigência de carta de solidariedade do fabricante (item 8.17)

Não procede o pedido de exclusão pura e simples do dispositivo. A exigência é tecnicamente justificável, pois decorre da natureza do objeto licitado — solução de correio eletrônico corporativo fornecida pelo fabricante Zimbra —, cuja execução depende de fatores técnicos que apenas o fabricante, ou parceiro por ele formalmente autorizado, pode assegurar: suporte técnico especializado para resolução de falhas críticas, fornecimento de correções de segurança e

atualizações de versão, e manutenção regular do licenciamento da solução durante toda a vigência contratual. A ausência de vínculo formal entre o licitante vencedor e o fabricante gera risco concreto de descontinuidade de um serviço essencial à Administração, o que justifica tecnicamente a exigência.

A jurisprudência do TCU (a exemplo dos Acórdãos 3018/2020-Plenário e 1805/2015-Plenário) não veda, em abstrato, a exigência de carta de solidariedade do fabricante; exige apenas que ela seja excepcional e tecnicamente motivada nos autos do processo, o que se verifica no presente caso, tendo em vista a justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar quanto à essencialidade do suporte direto do fabricante para a continuidade do serviço. Ademais, a exigência do item 8.17 recai exclusivamente sobre o licitante classificado em primeiro lugar, no momento da aceitação da proposta, não restringindo a fase competitiva do certame nem impedindo a ampla participação de interessados na disputa.

Serviço de Compras e Licitações - SELIC