

DECISÃO DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO DO EDITAL

Impugnante: AVANÇA SERVIÇOS E TELECOM LTDA, CNPJ nº 07.426.946/0001-63.

Objeto do certame: contratação de empresa prestadora de serviço de telefonia fixa através de PABX virtual (Lote I) e link de internet dedicado de 300 Mbps (Lote II), conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e em seus anexos.

I- RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90007/2026 apresentada pela empresa AVANÇA SERVIÇOS E TELECOM LTDA, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e no item 12 do instrumento convocatório, por meio da qual a Impugnante se insurge contra o valor estimado atribuído ao Lote II da contratação, fixado em R\$ 628,09 (seiscentos e vinte e oito reais e nove centavos) mensais.

Sustenta a Impugnante, em síntese, que o objeto do Lote II não se limitaria ao fornecimento de um circuito de acesso dedicado à internet, abrangendo obrigações técnicas adicionais previstas nos itens 3.7.21 a 3.7.28 do Termo de Referência, tais como fornecimento, em regime de comodato, de equipamento de borda para balanceamento e failover automático dos links, switches, pontos de acesso, repetidores e cabeamento, além de disponibilização de VPN sobre endereço IP público fixo, monitoramento proativo, relatórios mensais, suporte técnico e treinamentos, e que o orçamento estimado não demonstraria ter considerado tais obrigações, o que configuraria, no seu entender, violação ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e aos princípios do planejamento, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, insculpidos no art. 5º do mesmo diploma.

Ao final, requer: (i) o conhecimento e provimento da impugnação; (ii) a revisão da pesquisa de preços e do orçamento estimado do Lote II; (iii) caso constatada a insuficiência da estimativa, a retificação do orçamento e a republicação do Edital, com reabertura dos prazos legais; e (iv) subsidiariamente, mantido o orçamento, a revisão das exigências técnicas do Termo de Referência, com adequação do escopo contratual ao valor estimado.

É o relatório. Passa-se a decidir.

II – DA ADMISSIBILIDADE

No mérito, a impugnação não comporta acolhimento, e a razão fundamental é de ordem probatória: a Impugnante fórmula alegação de fato a suposta insuficiência do valor estimado do Lote II frente aos preços praticados pelo mercado, sem apresentar absolutamente nenhum elemento de prova, indício documental ou demonstração técnica que a ampare.

Com efeito, percorrida a peça impugnatória em toda a sua extensão, não se localiza uma única cotação de mercado, proposta comercial, composição analítica de custos, planilha de formação de preços, tabela de referência setorial, contrato paradigma ou qualquer outro documento apto a evidenciar que o valor de R\$ 628,09 mensais seria incompatível com a execução do objeto tal como descrito no Termo de Referência. A Impugnante, empresa que se apresenta como atuante no próprio segmento de telecomunicações e que, portanto, teria plena aptidão técnica e acesso privilegiado a dados de custos do setor, limita-se a inferir a insuficiência do orçamento a partir da mera enumeração das obrigações contratuais, como se a extensão do escopo, por si só, demonstrasse o descompasso econômico alegado. Não demonstra. A extensão das obrigações é premissa do raciocínio, não prova da conclusão: para que se pudesse cogitar de vício na estimativa, seria imprescindível que a Impugnante quantificasse, ainda que por aproximação fundamentada, o custo que reputa correto para o conjunto de obrigações do Lote II, cotejando-o com o valor estimado e evidenciando a desproporção. Nada disso foi feito.

A distribuição do ônus probatório no processo administrativo é matéria expressamente disciplinada pelo art. 36 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, aplicável aos processos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal, segundo o qual cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado. Quem afirma que o orçamento estimado está dissociado do mercado atrai para si o encargo de demonstrá-lo; a Administração não está obrigada a desconstituir, por provocação genérica e desacompanhada de suporte probatório mínimo, os atos que praticou de forma fundamentada na fase preparatória.

Soma-se a isso a presunção de legitimidade e de veracidade que milita em favor dos atos administrativos. O orçamento estimado da presente contratação que, registre-se, não é sigiloso, nos termos do item 3.1 do Edital, resultou de procedimento formal de pesquisa de preços documentado nos autos do Processo Administrativo nº 2026/00023, e essa presunção,

conquanto relativa, somente cede diante de prova em contrário, jamais diante de conjectura. Alegação genérica não infirma ato administrativo motivado; impugnação desprovida de lastro probatório não transfere à Administração o dever de refazer aquilo que realizou em conformidade com a lei.

III.2 – Da regularidade da estimativa de valor e da observância do art. 23 da Lei nº 14.133/2021

Não bastasse a ausência de contraprova, a premissa acusatória tampouco encontra respaldo nos autos. A estimativa de valor da presente contratação foi elaborada em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, tendo por base contratações similares realizadas pela Administração Pública, pesquisadas junto ao Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, parâmetro expressamente admitido pelo § 1º do referido dispositivo legal, conforme documentado no Estudo Técnico Preliminar (itens 5.1 a 5.3 e 8.2). Consigne-se, aliás, que o setor administrativo diligenciou também a obtenção de orçamentos diretamente junto a empresas prestadoras do serviço, por correio eletrônico, sem que nenhum fornecedor consultado tenha respondido à solicitação circunstância igualmente registrada no ETP (item 5.2) e que evidencia que a Administração esgotou os meios razoavelmente disponíveis para a formação do referencial de preços, valendo-se, na sequência, da fonte pública oficial de contratações administrativas. Causa espécie, nesse contexto, que empresas do setor que se abstiveram de colaborar com a fase de planejamento pretendam, às vésperas da sessão pública, desconstituir a estimativa por elas mesmas não subsidiada.

III.3 – Do caráter estimativo do orçamento e da prova definitiva pelo mercado

É da essência do orçamento da fase preparatória o seu caráter estimativo e referencial. A própria Impugnante reconhece e nisso está correta que não se exige precisão matemática absoluta na estimativa de preços, mas fundamentação técnica idônea. Ora, é exatamente o que os autos revelam: estimativa formada por parâmetro legal expresso, a partir de fonte oficial e pública (PNCP. Anote-se, a propósito, que a Impugnante invoca suposto entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União sem indicar um único julgado, acórdão ou referência verificável que o consubstancie, o que reduz a invocação a argumento de autoridade vazio, insuscetível de contraste e de valoração por esta Administração.

Acresça-se que a licitação, na modalidade pregão sob o critério de menor preço e modo de disputa aberto, constitui precisamente o instrumento pelo qual o mercado revelará o preço efetivamente exequível para o objeto. Se a Impugnante reputa o referencial inexecutável, nada a impede antes, tudo a estimula, de comparecer ao certame e formular a proposta que entenda economicamente sustentável, sujeitando-a ao escrutínio competitivo. O Edital, ademais, contém salvaguardas suficientes para ambos os cenários que a Impugnante conjectura: de um lado, o regime de aferição de inexecutabilidade com direito de demonstração pelo licitante (itens 7.11, 7.12 e 7.14 do Edital), que previne a contratação de propostas artificialmente reduzidas; de outro, os mecanismos de negociação (item 6.26) e, em última análise, as prerrogativas administrativas de reavaliação do certame, caso a disputa venha a demonstrar concretamente, o que a impugnação não demonstrou, eventual descolamento do referencial. Vício hipotético e não comprovado não autoriza a paralisação ou a reformulação do procedimento licitatório regularmente instaurado.

III.4 – Do pedido subsidiário de redução das exigências técnicas

Igualmente improcedente o pedido subsidiário, pelo qual a Impugnante postula que, mantido o orçamento, sejam reduzidas as exigências técnicas do Termo de Referência para adequá-las ao valor estimado. A pretensão inverte a lógica do planejamento das contratações públicas: as especificações técnicas do objeto não são variáveis de ajuste orçamentário, mas expressão da necessidade administrativa tecnicamente diagnosticada. As exigências de redundância com failover automático, de segmentação de rede para o tráfego de voz, de cobertura de rede sem fio e de níveis mínimos de disponibilidade decorrem do histórico de falhas recorrentes da solução atualmente contratada, minuciosamente documentado no Estudo Técnico Preliminar, e destinam-se justamente a superar o quadro de precariedade que compromete as atividades finalísticas desta autarquia. Suprimir tais requisitos para acomodar conveniência comercial de potencial licitante significaria contratar, uma vez mais, solução sabidamente insuficiente, em afronta ao interesse público e ao próprio princípio do planejamento que a Impugnante invoca. A definição das especificações técnicas insere-se, ademais, na discricionariedade técnica da Administração, exercida de forma motivada e transparente nos autos, não cabendo ao particular substituir-se ao juízo administrativo quanto à necessidade a ser atendida.

IV – DISPOSITIVO

Ante o exposto, CONHEÇO da impugnação apresentada pela empresa AVANÇA SERVIÇOS E TELECOM LTDA, por tempestiva e formulada por parte legítima, e, no mérito, JULGO-A IMPROCEDENTE, negando provimento a todos os seus pedidos, principal e subsidiário, ante a absoluta ausência de demonstração, documento ou qualquer elemento probatório que comprove a alegada incompatibilidade entre o valor estimado do Lote II e os preços praticados pelo mercado, mantendo-se íntegros o Edital do Pregão Eletrônico nº 90007/2026 e todos os seus anexos, nos exatos termos em que publicados.

Em consequência, resta MANTIDA a data da sessão pública de abertura do certame para o dia 13/08/2026, às 10h (horário de Brasília), consignando-se que, nos termos do item 12.4 do Edital, a impugnação não suspende os prazos previstos no certame.

Vitória (ES), 10 de agosto de 2026.


Flávia Aparecida Rigotti
Pregoeira