EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA COORDENAÇÃO-GERAL DE RECURSOS LOGÍSTICOS DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (UASG 390004)

Referência: Termo de Referência nº 76/2026 – Processo Administrativo nº 50000.006783/2026-51 – Pregão Eletrônico nº 390004-32/2026 – Objeto: contratação de serviços técnicos especializados de implantação de upgrade da solução de telefonia IP/VoIP, com hospedagem instrumental da plataforma, implantação e configuração de Unidade de Resposta Audível (URA), suporte técnico e manutenção especializada pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, e fornecimento de aparelhos telefônicos IP sob demanda.

Assunto: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E AO TERMO DE REFERÊNCIA – RESTRIÇÃO INDEVIDA AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME – DIRECIONAMENTO A SOLUÇÃO E FORNECEDOR ÚNICOS – EXIGÊNCIA ILEGAL DE CREDENCIAMENTO PELO FABRICANTE COMO CONDIÇÃO DE HABILITAÇÃO – VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, 9º, 11 E 41 DA LEI Nº 14.133/2021 – REQUERIMENTO DE RETIFICAÇÃO DO OBJETO PARA ESPECIFICAÇÃO TECNOLOGICAMENTE NEUTRA E REPUBLICAÇÃO DO CERTAME SEM DIRECIONAMENTO DE MARCA.

STRATI SOLUÇÕES E SERVIÇOS EM TI LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 22.091.954/0001-90, com sede em Av. Ibirapuera, 2033, Cj 21, Moema, São Paulo - SP, neste ato representada por seu(sua) representante legal, **WAGNER PESSOA**, brasileiro, divorciado, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164, caput, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e nos princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade e do julgamento objetivo insculpidos no art. 5º do mesmo diploma, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E AO TERMO DE REFERÊNCIA Nº 76/2026 pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I – DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do art. 164, caput, da Lei nº 14.133/2021, "qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame". A presente peça é protocolada dentro do prazo legal, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis da abertura da sessão pública designada para o Pregão Eletrônico em epígrafe, o que se requer seja certificado pela autoridade competente.

Requer-se, desde logo, nos termos do parágrafo único do mesmo dispositivo, que a resposta a esta impugnação seja divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, e, caso as retificações ora postuladas impliquem alteração substancial das condições de participação, seja o

certame republicado e reaberto o prazo de apresentação de propostas, nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

II – DO OBJETO E DO CONTEXTO DA CONTRATAÇÃO

O Termo de Referência nº 76/2026 tem por objeto a contratação de serviços técnicos especializados de implantação de upgrade da solução de telefonia IP/VoIP atualmente em uso no Ministério dos Transportes (ambiente compartilhado com o Ministério de Portos e Aeroportos), incluindo a hospedagem instrumental da plataforma, a implantação e configuração de Unidade de Resposta Audível (URA) para a Ouvidoria, o suporte técnico e a manutenção especializada pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses — prorrogável por até 10 (dez) anos —, bem como o fornecimento sob demanda de até 176 (cento e setenta e seis) aparelhos telefônicos IP, com valor estimado de R$ 1.939.650,00 (um milhão, novecentos e trinta e nove mil, seiscentos e cinquenta reais), a ser processado por Pregão Eletrônico, critério de julgamento pelo menor preço global.

Conforme item 4.23.1 do Termo de Referência, a contratação "deverá assegurar a evolução tecnológica da atual solução de telefonia Avaya Aura 7.1", evidenciando tratar-se, na essência, da continuidade/atualização de um ambiente já implantado e operado sob a marca Avaya, com aproveitamento de licenciamento, gateways e equipamentos preexistentes (itens 5.6.1 a 5.6.10).

Ocorre que, ao longo de todo o instrumento convocatório, e de forma reiterada nos dispositivos que compõem o item 4 ("Requisitos da Contratação") e no item 9 ("Forma e Critérios de Seleção do Fornecedor"), a Administração vincula a própria possibilidade de participação no certame — e não apenas a especificação técnica do objeto — à marca/fabricante Avaya, por meio de exigências que, como se demonstrará, extrapolam a mera indicação de marca autorizada pelo art. 41 da Lei nº 14.133/2021 e configuram autêntico direcionamento, com grave restrição à competitividade do certame, em prejuízo do erário e do interesse público na obtenção da proposta mais vantajosa.

III – SÍNTESE DOS ITENS IMPUGNADOS

Para melhor compreensão, sintetizam-se no quadro abaixo os dispositivos do Termo de Referência objeto desta impugnação, os vícios neles identificados e os fundamentos legais e jurisprudenciais que os amparam, os quais são desenvolvidos em detalhe no capítulo seguinte.

Item do TR	Dispositivo	Vício apontado	Fundamento legal
1.1 / 4.2 / 4.23.1 / 4.34.1 / 4.35.3 / 4.36.2 / 5.1	Indicação da marca/fabricante "Avaya" como base obrigatória de toda a plataforma, hospedagem e evolução tecnológica	Direcionamento a fornecedor/fabricante único sem que a equivalência técnica — já admitida para os aparelhos telefônicos — seja estendida aos demais componentes da solução	Arts. 5º, 9º, I, "a", e 41, I, da Lei nº 14.133/2021
4.28.1 e 9.32	Exigência de carta, declaração, certificado de parceria ou credenciamento	Transferência a ente privado do poder de selecionar quais empresas podem disputar o certame; restrição ilegal já rechaçada pelo TCU	Arts. 9º, I, "a" e "c", e 11 da Lei nº 14.133/2021; Acórdãos TCU

Item do TR	Dispositivo	Vício apontado	Fundamento legal
	emitido pelo próprio fabricante Avaya como condição de habilitação técnica		1.805/2015, 423/2007 e 847/2012 — Plenário
4.3	Vedação integral à subcontratação do objeto	Agrava a restrição anterior: impede que empresa não credenciada pela Avaya viabilize sua participação por meio de parceiro autorizado	Art. 9º, I, "a", da Lei nº 14.133/2021; Acórdãos TCU 6.189/2019 e 2.021/2020
9.34.1.1, 9.34.1.4, 9.38.1, 9.38.6 e 9.42	Atestados de capacidade técnica vinculados "com foco" na marca Avaya, cumulados com quantitativo mínimo de 750 ramais VoIP (50% da capacidade licenciada)	Quantitativo no limite superior da proporcionalidade, agravado pela vinculação de marca; risco de favorecimento do(s) fornecedor(es) já instalado(s)	Súmula TCU nº 263; arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021
4.23.1 e ETP (itens 3.25.1.1 a 3.25.1.4 e 5.2.2, citados mas não acompanham o TR)	Ausência de disponibilização pública do Estudo Técnico Preliminar que fundamenta a indicação de marca	Impede o exercício do contraditório técnico pelos potenciais licitantes quanto à real necessidade e proporcionalidade da vinculação à Avaya	Princípio da publicidade e da motivação (art. 5º da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 2º da Lei nº 9.784/1999)
9.2 (c/c tabela do item 1.1)	Agrupamento dos serviços restritos à Avaya e do fornecimento de aparelhos IP (mercado amplo) em grupo único, com julgamento por menor preço global	Ausência de parcelamento sem justificativa técnica; a barreira de entrada da parcela restrita é indevidamente estendida à parcela dos aparelhos, que admite ampla concorrência	Arts. 40, V, "b", e 47, II, da Lei nº 14.133/2021
4.27.5, 4.27.15 e 4.27.16	Integração obrigatória com Microsoft 365 e Microsoft Teams, sem justificativa formal nem cláusula de equivalência	Segunda indicação de marca (Microsoft), não submetida ao rito do art. 41; ausência da expressão "ou equivalente" para o ambiente de colaboração corporativa	Arts. 9º, I, "a", e 41, I, da Lei nº 14.133/2021

IV – DOS FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO

IV.1 – Da indicação de marca sem demonstração da real excepcionalidade exigida pelo art. 41 da Lei nº 14.133/2021 (itens 1.1, 4.2, 4.23.1, 4.34.1, 4.35.3, 4.36.2 e 5.1)

O item 4.2 do Termo de Referência, sob o título "Indicação de marcas ou modelos", dispõe:

> *"4.2. Na presente contratação será admitida a indicação da(s) seguinte(s) marca(s), característica(s) ou modelo(s), de acordo com as justificativas contidas nos Estudos Técnicos Preliminares: 4.2.1. A referência ao ecossistema Avaya decorre da necessidade de compatibilidade com a base tecnológica atualmente instalada, da preservação das integrações, parametrizações, funcionalidades e licenciamento existentes e da mitigação dos riscos associados à migração integral da plataforma, conforme fundamentação constante dos itens 3.25.1.1 a 3.25.1.4 e 5.2.2 do Estudo Técnico Preliminar. Para os aparelhos telefônicos, os modelos indicados possuem caráter de referência, sendo admitidos equipamentos equivalentes ou superiores, desde que comprovadamente compatíveis com a solução*

implantada e atendidos os requisitos técnicos e funcionais estabelecidos neste Termo de Referência."

O art. 41, I, da Lei nº 14.133/2021 autoriza a Administração a indicar marca ou modelo apenas excepcionalmente e mediante justificativa formal, restrita a hipóteses taxativas: necessidade de padronização, necessidade de manutenção de garantia ou compatibilidade com plataformas e padrões já adotados, exclusividade técnica comprovada de determinada marca, ou mera indicação a título de referência, sempre acompanhada da expressão "ou equivalente", "ou similar" ou "ou de melhor qualidade".

Observa-se que o próprio Termo de Referência reconhece, no trecho final do item 4.2.1, que é tecnicamente viável admitir "equipamentos equivalentes ou superiores" — mas restringe essa admissão exclusivamente aos aparelhos telefônicos de uso final (terminais IP), não a estendendo à plataforma central, à hospedagem da solução (item 4.34.1: "ambiente oficialmente suportado e homologado pelo fabricante Avaya"), à evolução tecnológica da plataforma (item 4.23.1) ou à interconexão em nuvem (item 4.36.2: "ambiente de nuvem oficialmente suportado e homologado pelo fabricante da plataforma Avaya"). Não há, nos itens efetivamente disponibilizados no Termo de Referência, demonstração técnica de que apenas a marca Avaya seria capaz de atender à necessidade de compatibilidade alegada quanto a esses demais componentes, tampouco análise de custo-benefício de eventual migração, tarefa que a própria Administração reconhece existir, ao referenciar itens do Estudo Técnico Preliminar (3.25.1.1 a 3.25.1.4 e 5.2.2) que, todavia, não acompanham o instrumento convocatório disponibilizado aos interessados.

A ausência de acesso ao inteiro teor do Estudo Técnico Preliminar impede que a Impugnante e os demais potenciais licitantes exerçam o contraditório técnico sobre a real necessidade e a proporcionalidade da vinculação exclusiva à Avaya, em ofensa ao princípio da publicidade e ao dever de motivação dos atos administrativos (art. 5º da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 2º da Lei nº 9.784/1999), além de configurar, em tese, violação ao art. 9º, I, "a", da Lei nº 14.133/2021, que veda a prática de atos que "comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório".

IV.2 – Da exigência de carta/credenciamento emitido pelo próprio fabricante Avaya como condição de habilitação técnica (itens 4.28.1 e 9.32) – transferência ilegal a ente privado do poder de selecionar licitantes

O item 9.32 do Termo de Referência — que replica, em sede de habilitação técnica, o quanto já previsto no item 4.28.1 — estabelece:

"9.32. Para fins de comprovação de vínculo técnico com o fabricante da solução, e em razão da necessidade de compatibilidade com o ecossistema tecnológico atualmente adotado pelo Ministério dos Transportes, o fornecedor deverá apresentar carta, declaração, certificado de parceria, credenciamento ou documento equivalente, emitido pelo fabricante Avaya ou por canal oficialmente autorizado, comprovando que está apto a comercializar, implantar,

instalar, atualizar, manter, prestar suporte e oferecer garantia para solução de telefonia IP do referido fabricante."

Trata-se de exigência que extrapola, em muito, a simples especificação técnica do objeto e passa a condicionar a própria habilitação jurídico-técnica dos licitantes à obtenção prévia de um documento cuja emissão depende exclusivamente da vontade discricionária de uma empresa privada — a fabricante Avaya, concorrente direta no mercado de suporte técnico e implantação de suas próprias soluções. Em outras palavras, a Administração delega ao fabricante o poder de decidir, a seu exclusivo critério comercial, quais empresas poderão ou não disputar o certame público, o que é incompatível com os princípios da isonomia e da ampla competitividade (arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021).

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a exigência de declaração, carta de solidariedade ou credenciamento do fabricante como condição de habilitação é, via de regra, ilegal, por conferir ao fabricante poder de restringir arbitrariamente a competitividade do certame, em ofensa à isonomia (Acórdão nº 1.805/2015 – Plenário). No mesmo sentido, os Acórdãos nºs 423/2007 e 847/2012 – Plenário reconhecem que a exigência de tais documentos, ainda que restrita ao licitante provisoriamente vencedor, viola os princípios da igualdade de condições entre os concorrentes e da seleção da proposta mais vantajosa.

Ainda que se reconheça a legítima preocupação da Administração com a idoneidade técnica de quem irá operar solução crítica para a continuidade dos serviços de telefonia institucional, tal preocupação deve ser endereçada por meios objetivos e sob controle da própria Administração — tais como atestados de capacidade técnico-operacional emitidos por terceiros contratantes (públicos ou privados), comprovação de certificações técnicas dos profissionais alocados, ou mesmo, quando estritamente necessário e tecnicamente justificado, pontuação técnica diferenciada em licitação do tipo técnica e preço — e não por meio de exigência de habilitação cujo atendimento depende da anuência prévia e discricionária de um concorrente do mercado.

IV.3 – Da vedação integral à subcontratação (item 4.3), que agrava a restrição anterior

O item 4.3 do Termo de Referência dispõe, secamente: "Não será admitida a subcontratação do objeto contratual." Tal vedação, generalizada e sem qualquer distinção quanto às parcelas do objeto, combinada com a exigência de credenciamento direto junto ao fabricante Avaya (item IV.2, acima), inviabiliza que uma empresa tecnicamente apta e idônea, mas ainda não credenciada como parceira Avaya, viabilize sua participação por meio da contratação de parceiro autorizado para as parcelas do serviço que dependam de certificação do fabricante.

O Tribunal de Contas da União já assentou que a vedação integral e indiscriminada à subcontratação pode, quando combinada a exigências restritivas de habilitação, reduzir indevidamente o universo de competidores, sendo recomendável, nesses casos, a previsão de subcontratação parcial das parcelas que dependam de certificação ou suporte direto do fabricante, com a devida comprovação da capacidade técnica também em relação ao subcontratado (Acórdãos nºs 6.189/2019 e 2.021/2020 –

Plenário). No caso concreto, a manutenção cumulativa (i) da exigência de credenciamento pelo fabricante e (ii) da vedação total à subcontratação tem o efeito prático de restringir a disputa a uma única empresa ou a um número reduzidíssimo de parceiros já credenciados junto à Avaya — entre os quais, presumivelmente, o(s) atual(is) prestador(es) do serviço —, em manifesta ofensa ao art. 9º, I, "a", da Lei nº 14.133/2021.

IV.4 – Da vinculação dos atestados de capacidade técnica à marca Avaya, cumulada com quantitativo mínimo no limite da proporcionalidade (itens 9.34.1.1, 9.34.1.4, 9.38.1, 9.38.6 e 9.42)

O item 9.34.1.1 exige que os atestados de capacidade técnica comprovem "experiência prévia na execução de serviços técnicos especializados relacionados à implantação, suporte técnico, manutenção preventiva e corretiva, atualização tecnológica, reconfiguração e parametrização e sustentação de solução de telefonia IP, em ambiente de produção, com foco em soluções do fabricante Avaya ou tecnologia equivalente em complexidade operacional". Embora a ressalva "ou tecnologia equivalente em complexidade operacional" mitigue, em parte, a vinculação exclusiva à marca, tal ressalva não é repetida de modo expresso e inequívoco nos demais dispositivos correlatos do mesmo edital — itens 9.38.1 ("certificações oficiais do fabricante Avaya ou credenciais equivalentes aceitas pelo mercado"), 9.38.6 e 9.42 ("especialmente quanto à solução Avaya atualmente adotada pelo Ministério") —, o que gera insegurança jurídica e risco concreto de que, na fase de julgamento da habilitação, seja exigida experiência exclusivamente vinculada à marca Avaya.

Some-se a isso o quantitativo mínimo exigido no item 9.34.1.4: comprovação de experiência contínua, por período mínimo de 12 (doze) meses, em "ambiente corporativo de telefonia IP com porte equivalente, no mínimo, 750 (setecentos e cinquenta) ramais VoIP", correspondente a 50% (cinquenta por cento) da capacidade licenciada de 1.500 ramais atualmente existente. Tal percentual situa-se no limite superior do que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União reputa proporcional para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, nos termos da Súmula TCU nº 263, segundo a qual a exigência de quantitativos mínimos deve "guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado". Combinado com a vinculação — ainda que parcialmente mitigada — à marca Avaya, o efeito prático do requisito é restringir de forma desarrazoada o universo de licitantes aptos a comprovar a experiência mínima exigida, em benefício do(s) fornecedor(es) já instalado(s) no ambiente do Ministério dos Transportes.

IV.5 – Da ausência de estudo público sobre a viabilidade de solução diversa e do risco de perenização de contratação direcionada

A contratação é apresentada, do início ao fim do Termo de Referência, como mero "upgrade" de solução já implantada (item 4.23.1), com prazo de vigência de 24 (vinte e quatro) meses prorrogável por até 10 (dez) anos (item 1.4), o que tem o condão de perenizar, por período considerável, a vinculação da Administração a um único fabricante e, por consequência, aos fornecedores por ele credenciados. Tal opção, que legitimamente pode ser a mais vantajosa em determinados cenários de

forte dependência tecnológica, deve vir acompanhada de análise pública e acessível aos licitantes que demonstre, de forma transparente, a inviabilidade técnica e/ou econômica de solução diversa — análise essa que o próprio Termo de Referência informa existir (itens 3.25.1.1 a 3.25.1.4 e 5.2.2 do Estudo Técnico Preliminar), mas que não foi disponibilizada aos interessados juntamente com o instrumento convocatório, em ofensa ao dever de motivação e de busca da proposta mais vantajosa (arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021).

IV.6 – Da ausência de parcelamento do objeto: agrupamento indevido dos serviços restritos à Avaya com o fornecimento de aparelhos IP (itens 1.1 e 9.2)

O item 9.2 do Termo de Referência estabelece que "o regime de execução será o de empreitada por preço unitário, considerando a medição mensal dos serviços continuados e o fornecimento dos aparelhos telefônicos sob demanda, adotando-se como critério de julgamento o menor preço global do grupo". Todos os itens listados na tabela do item 1.1 — os serviços especializados vinculados à Avaya (item 1) e os três tipos de aparelhos telefônicos IP (itens 2, 3 e 4) — compõem um único grupo, a ser disputado e adjudicado de forma indivisível.

Ocorre que, como já demonstrado, o fornecimento de aparelhos telefônicos IP admite expressamente, nos termos do próprio item 4.2.1, "equipamentos equivalentes ou superiores", tratando-se de mercado amplo e competitivo, ao passo que os serviços do item 1 permanecem vinculados, na forma dos itens IV.1 a IV.4 acima, ao fabricante Avaya e a exigências de habilitação que apenas parceiros credenciados podem satisfazer. Ao reunir as duas parcelas em grupo único com julgamento por menor preço global, o Termo de Referência exige que qualquer empresa interessada em fornecer os aparelhos — ainda que apta a fazê-lo com vantagem para a Administração — também detenha a estrutura, o credenciamento e a experiência restritiva exigidos para os serviços especializados, sem que haja, nos autos disponibilizados, justificativa técnica ou econômica para a não separação dos itens em parcelas ou lotes distintos.

Os arts. 40, V, "b", e 47, II, da Lei nº 14.133/2021 impõem à Administração o dever de avaliar o parcelamento do objeto sempre que técnica e economicamente viável, exatamente para ampliar a competitividade e evitar a concentração de mercado. Requer-se, pois, que a Administração demonstre, de forma fundamentada, a inviabilidade do parcelamento ora apontado ou, alternativamente, proceda à divisão do objeto em itens ou grupos distintos, permitindo a disputa isolada do fornecimento de aparelhos telefônicos por empresas que não atendam às exigências de vínculo com a Avaya.

IV.7 – Da indicação de marca adicional (Microsoft 365 e Microsoft Teams) sem observância do rito do art. 41 da Lei nº 14.133/2021 (itens 4.27.5, 4.27.15 e 4.27.16)

Além do direcionamento à Avaya, o Termo de Referência exige, nos itens 4.27.5, 4.27.15 e 4.27.16, integração da solução com o "ambiente Microsoft 365" e com o "Microsoft Teams", "por meio de aplicativo, conector, extensão ou recurso oficialmente suportado pelo fabricante da solução e

compatível com o ecossistema Microsoft". Trata-se de nova e distinta indicação de marca/plataforma, desta vez do fabricante Microsoft, que não foi submetida ao rito de justificativa formal do item 4.2 — dispositivo que, em sua literalidade, refere-se apenas ao "ecossistema Avaya" — nem acompanhada da expressão "ou equivalente", exigida pelo art. 41, I, da Lei nº 14.133/2021 quando a indicação de marca tiver caráter de mera referência.

Requer-se seja esclarecido se a exigência de integração se refere especificamente às ferramentas Microsoft 365/Teams atualmente em uso no Ministério — hipótese em que se aplicaria, por analogia, o mesmo regime de justificativa de compatibilidade do item 4.2, com igual necessidade de disponibilização da motivação técnica correspondente —, ou se admite, desde logo, integração com solução de colaboração corporativa equivalente, hipótese em que se requer a inclusão expressa dessa ressalva no texto dos itens 4.27.5, 4.27.15 e 4.27.16.

V – DOS DEMAIS PONTOS QUE MERECEM ESCLARECIMENTO OU RETIFICAÇÃO

Além dos vícios centrais acima expostos, a Impugnante identificou outros pontos do Termo de Referência que, ainda que de menor gravidade isolada, também merecem esclarecimento ou correção pela Administração, por incidirem, em maior ou menor grau, sobre a competitividade do certame, a economicidade da contratação ou a clareza do instrumento convocatório. Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, que autoriza tanto a impugnação quanto o pedido de esclarecimento no mesmo prazo e pela mesma via, requer-se que a Administração também se manifeste, de forma fundamentada, sobre cada um dos itens a seguir:

a) Modelos legados citados sem cláusula expressa de equivalência (item 4.24.10). O item 4.24.10 menciona nominalmente os modelos de aparelho "atualmente limitados a interfaces Fast Ethernet (10/100Mbps), especialmente os modelos 9601, 9608, 9620C, 9630 e 9640", sem repetir, nesse mesmo dispositivo, a ressalva de equivalência prevista no item 4.2.1. Requer-se confirmação expressa de que a substituição desses terminais também poderá ser feita por aparelhos de outras marcas tecnicamente equivalentes, e não apenas por novos modelos do mesmo fabricante.

b) Possível superdimensionamento do requisito de 1.000 sessões SIP simultâneas (item 4.26.4). O item 4.26.4 exige suporte a, no mínimo, 1.000 (mil) sessões SIP simultâneas, quantitativo que representa aproximadamente 66% (sessenta e seis por cento) do total de 1.500 ramais licenciados e quase o dobro dos 1.324 aparelhos atualmente ativos no ambiente compartilhado. Não consta do Termo de Referência a memória de cálculo ou o estudo de tráfego que justifique esse patamar de concorrência simultânea, o que pode configurar exigência desproporcional à real necessidade do órgão, com potencial elevação injustificada de custos e de barreiras técnicas de entrada, em possível ofensa à economicidade e à razoabilidade (art. 11 da Lei nº 14.133/2021). Requer-se a apresentação da memória de cálculo correspondente ou, na sua ausência, a revisão do quantitativo.

c) Ausência de exigência de hospedagem em território nacional para dados de comunicações institucionais (item 4.41.16). O item 4.41.16 exige apenas que a Contratada "informe" à Contratante, antes da entrada em produção, "o país ou a região lógica de hospedagem" dos dados, sem vedar expressamente o processamento ou o armazenamento fora do território nacional. Considerando tratar-se de comunicações institucionais de órgão da Administração Pública federal, tema sensível à luz da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e da soberania de dados, requer-se esclarecimento sobre se a Administração pretende admitir hospedagem no exterior e, em caso negativo, a inclusão de vedação expressa nesse sentido.

d) Desproporção entre a exigência mandatória de credenciamento da empresa e o caráter meramente preferencial da certificação individual dos profissionais (itens 4.28.4, 9.32 e 9.38.1). Chama a atenção que a exigência de credenciamento formal junto à Avaya seja absoluta e obrigatória quando dirigida à pessoa jurídica licitante (item 9.32: "o fornecedor deverá apresentar carta, declaração, certificado de parceria, credenciamento..."), ao passo que a exigência de certificação técnica dos profissionais que efetivamente executarão os serviços é tratada como meramente preferencial (itens 4.28.4 e 9.38.1: "preferencialmente detentores de certificações oficiais do fabricante... ou credenciais equivalentes aceitas pelo mercado"). Tal contradição interna reforça o caráter desproporcional da exigência tratada no item IV.2 desta peça, evidenciando que a própria Administração reconhece ser possível, para fins técnicos, admitir credenciais equivalentes — o que deveria se estender também à comprovação exigida da pessoa jurídica.

e) Restrição do somatório de atestados técnicos à hipótese de execução concomitante (item 9.34.2). O item 9.34.2 admite a soma de diferentes atestados apenas "pois essa situação equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação", condicionando o somatório à concomitância da execução, sem justificativa expressa para essa limitação. Requer-se esclarecimento sobre se também serão admitidos, para fins de soma dos quantitativos mínimos exigidos, atestados de contratações distintas e não simultâneas, o que se mostra compatível com a ampliação da competitividade do certame.

f) Referência a "matriz de riscos" não disponibilizada como anexo (itens 4.35.2.5 e 4.36.5). Os itens 4.35.2.5 e 4.36.5 fazem referência a uma "matriz de riscos" do cenário de implantação, sem que tal documento conste como anexo do Termo de Referência disponibilizado aos interessados. Tratando-se de contratação de vulto considerável (R$ 1.939.650,00) e de vigência potencialmente decenal, requer-se a juntada da matriz de riscos aos autos do certame e sua disponibilização aos licitantes, de modo a permitir a precificação adequada dos riscos alocados a cada parte.

g) Falhas redacionais indicativas de revisão textual incompleta. Registra-se, a título de zelo com a qualidade do instrumento convocatório, que (i) o item 5.10, sob o título "Quantidade mínima de serviços para comparação e controle", não estabelece, em seu texto, qualquer parâmetro de quantidade mínima, tratando apenas dos elementos que cada Ordem de Serviço deve conter — sugerindo a

supressão involuntária, na redação final, do conteúdo que o próprio título indica dever existir; e (ii) o item 4.11 contém resíduo de formatação ("...quando da contratação.·") característico de revisão de texto não concluída. Requer-se a verificação e, se for o caso, a correção desses pontos, de modo a assegurar a clareza e a completude do instrumento.

VI – DOS DISPOSITIVOS LEGAIS E JURISPRUDENCIAIS VIOLADOS

Em síntese, os vícios apontados nesta impugnação configuram violação, em maior ou menor extensão, aos seguintes dispositivos e precedentes:

a) art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal (isonomia entre licitantes);

b) arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021 (princípios da isonomia, da competitividade, do julgamento objetivo e da busca pela proposta mais vantajosa);

c) art. 9º, I, "a" e "c", da Lei nº 14.133/2021 (vedação a atos que restrinjam o caráter competitivo do certame ou estabeleçam exigências impertinentes/irrelevantes ao objeto);

d) art. 41, I, da Lei nº 14.133/2021 (indicação de marca restrita a hipóteses excepcionais e devidamente justificadas);

e) arts. 40, V, "b", e 47, II, da Lei nº 14.133/2021 (dever de avaliar o parcelamento do objeto para ampliar a competitividade);

f) art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021 (necessidade de republicação e reabertura de prazo em caso de alteração substancial do edital);

g) Súmula TCU nº 263 (proporcionalidade na exigência de quantitativos mínimos em atestados técnicos);

h) Acórdãos TCU nºs 1.805/2015, 423/2007 e 847/2012 – Plenário (ilegalidade da exigência de carta/credenciamento do fabricante como condição de habilitação);

i) Acórdãos TCU nºs 6.189/2019 e 2.021/2020 – Plenário (restrição indevida decorrente da vedação total à subcontratação combinada a exigências restritivas de habilitação).

VII – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, e considerando que a quase totalidade dos vícios acima apontados decorre, direta ou indiretamente, do indevido direcionamento do objeto a marca/fabricante específico (Avaya e, subsidiariamente, Microsoft), requer-se:

VII.1 – Do pedido principal

a) o recebimento e o regular processamento da presente impugnação, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021;

b) a suspensão do curso do certame até o julgamento definitivo desta impugnação;

c) **que o Termo de Referência e o Edital sejam retificados de modo a expurgar o direcionamento à marca/fabricante Avaya (e, subsidiariamente, Microsoft) ora impugnado, substituindo-se as especificações hoje atreladas a marca por parâmetros tecnicamente neutros de desempenho, funcionalidade, capacidade, segurança e interoperabilidade, aptos a admitir a participação de quaisquer soluções de telefonia IP/VoIP tecnicamente equivalentes, de diferentes fabricantes, e não apenas de parceiros credenciados de um único fornecedor; e que, em consequência, o certame seja republicado sem tal direcionamento, com reabertura do prazo de apresentação de propostas, nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021;**

d) caso a Administração entenda remanescer, para algum componente específico da solução, hipótese excepcional de real exclusividade técnica nos termos do art. 41, I, da Lei nº 14.133/2021, que tal exclusividade seja demonstrada de forma pública, individualizada e tecnicamente fundamentada — com a disponibilização do inteiro teor do Estudo Técnico Preliminar, na forma da alínea "a" do item VII.2, abaixo —, restringindo-se o direcionamento estritamente ao componente em que a exclusividade for comprovada, e não à totalidade do objeto;

VII.2 – Dos pedidos subsidiários

Caso não acolhido o pedido principal de neutralização tecnológica do objeto e republicação do certame (item VII.1, "c"), requer-se, subsidiariamente, a adoção, no mínimo, das seguintes medidas corretivas específicas:

a) a juntada aos autos do processo licitatório e a disponibilização pública, juntamente com o edital e seus anexos, do inteiro teor do Estudo Técnico Preliminar, notadamente dos itens 3.25.1.1 a 3.25.1.4 e 5.2.2, com a análise de viabilidade técnico-econômica de soluções equivalentes;

b) a revisão dos itens 1.1, 4.2, 4.23.1, 4.34.1, 4.35.3 e 4.36.2, de modo a admitir expressamente, para a plataforma central, a hospedagem e os demais componentes da solução — tal como já previsto para os aparelhos telefônicos — a oferta de equipamento/solução "equivalente ou superior", comprovada a compatibilidade técnica e funcional com o ambiente atualmente instalado;

c) a exclusão, ou alternativamente a substituição, da exigência prevista nos itens 4.28.1 e 9.32 — carta, declaração, certificado de parceria ou credenciamento emitido pelo próprio fabricante Avaya — por meio de comprovação técnica sob controle da própria Administração, tal como

atestados de capacidade técnico-operacional e certificações técnicas dos profissionais alocados, sem subordinação à anuência discricionária do fabricante;

d) caso mantida, ainda que parcialmente, alguma forma de exigência de vínculo com a Avaya, a revisão do item 4.3 para admitir a subcontratação parcial das parcelas do objeto que dependam de certificação ou suporte direto do fabricante;

e) a redução do quantitativo mínimo de comprovação técnica exigido no item 9.34.1.4 para patamar compatível com a Súmula TCU nº 263 (sugere-se, no máximo, 30% da capacidade licenciada), bem como a uniformização, em todos os dispositivos de habilitação técnica correlatos (itens 9.34.1.1, 9.38.1, 9.38.6 e 9.42), da admissão expressa e inequívoca de atestados relativos a solução/tecnologia equivalente, e não apenas ao fabricante Avaya;

f) a demonstração fundamentada da inviabilidade técnica e econômica do parcelamento do objeto (item 9.2) ou, alternativamente, a divisão do objeto em itens ou grupos distintos, de modo a permitir a disputa isolada do fornecimento de aparelhos telefônicos IP por empresas que não atendam às exigências de vínculo com a Avaya;

g) o esclarecimento quanto à exigência de integração com Microsoft 365 e Microsoft Teams (itens 4.27.5, 4.27.15 e 4.27.16) e, conforme o caso, a inclusão expressa da ressalva “ou solução de colaboração corporativa equivalente”;

h) a confirmação de que a substituição dos terminais legados citados no item 4.24.10 (modelos 9601, 9608, 9620C, 9630 e 9640) também poderá ser feita por aparelhos de outras marcas tecnicamente equivalentes;

i) a apresentação da memória de cálculo que justifique o quantitativo mínimo de 1.000 sessões SIP simultâneas exigido no item 4.26.4 ou, na sua ausência, a revisão desse quantitativo;

j) o esclarecimento sobre a admissibilidade de hospedagem dos dados fora do território nacional (item 4.41.16) e, em caso negativo, a inclusão de vedação expressa nesse sentido;

k) a revisão da desproporção apontada entre o caráter mandatório da exigência de credenciamento da pessoa jurídica junto à Avaya (item 9.32) e o caráter meramente preferencial da certificação técnica individual dos profissionais (itens 4.28.4 e 9.38.1);

l) o esclarecimento sobre a admissão de somatório de atestados de contratações distintas e não simultâneas para fins de comprovação do quantitativo mínimo exigido no item 9.34.1.4 (item 9.34.2);

m) a juntada aos autos e a disponibilização da “matriz de riscos” referida nos itens 4.35.2.5 e 4.36.5;

n) a verificação e, se for o caso, a correção das falhas redacionais apontadas nos itens 5.10 e 4.11;

o) subsidiariamente aos pedidos desta alínea VII.2, caso não acolhidos, que a Administração explicite, de forma pública e fundamentada, as razões técnicas e econômicas pelas quais cada uma das exigências ora impugnadas seria estritamente necessária e proporcional, nos termos dos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021;

p) em qualquer caso, e caso as retificações determinadas nesta alínea VII.2 impliquem alteração substancial das condições de participação, a republicação do edital e a reabertura do prazo para apresentação de propostas, nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, 17 de setembro de 2026.

gov.br
Documento assinado digitalmente
WAGNER PESSOA
Data: 17/0/2026 10:49:22 -03:00
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Wagner Pessoa
OAB/SP 267.973