

**PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90079/2025 - CODEVASF**

**De :** Marcos Silva <marcossilvadv@gmail.com> sex., 05 de dez. de 2025 16:27  
**Assunto :** PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90079/2025 - CODEVASF   
**Para :** licitacao@codevasf.gov.br

**AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA – CODEVASF**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90079/2025**  
**PROCESSO Nº: 59500.000796/2025-79-e**

**OBJETO:** Contratação de solução de conectividade SD-WAN.

**À COMISSÃO DE LICITAÇÃO;**  
**AO PREGOEIRO,**

A empresa **ONERCON TECNOLOGIA** pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 36.631.409/0001-53, sediada em ADE Águas Claras ADE conjunto 21 Lote 13 - Águas Claras, Brasília - DF, 70297-400, por seu representante legal infra-assinado, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fulcro no **item 5.2 do Edital** e no art. 51 da Lei nº 13.303/2016, apresentar

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

em face de cláusulas restritivas à competitividade constantes no **Anexo I - Termo de Referência**, consubstanciada nos fatos e fundamentos jurídicos a seguir aduzidos:

## **1. DA SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO**

O objeto do certame visa à contratação de solução SD-WAN com abrangência nacional. No entanto, o Termo de Referência impôs uma barreira de entrada injustificada ao exigir, no **item 9.2.1, alínea 'a'**, um único atestado comprovando atuação em **10 (dez) Unidades da Federação** simultaneamente, vedando, no **item 9.2.4**, o somatório de atestados.

Tal exigência fere a isonomia, pois privilegia empresas que detêm grandes contratos centralizados, em detrimento de empresas com igual capacidade técnica e logística, que operam nacionalmente através de contratos regionalizados.

O pleito desta impugnante é simples e técnico: **que a comprovação de abrangência nacional se dê pela demonstração de atendimento nas 5 (cinco) Regiões Geográficas do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), permitindo-se o somatório de atestados distintos para atingir tal cobertura.**

## **2. DO DIREITO E DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL**

### **2.1. Da Definição de "Nível Nacional" e a Razoabilidade**

O Edital justifica a exigência atual alegando a necessidade de "*afetir a capacidade de provimento de serviço de telecomunicação com abrangência nacional*". Contudo, a métrica de "10 UFs em um único atestado" é uma métrica quantitativa arbitrária que não reflete necessariamente a capacidade logística nacional.

Uma empresa pode ter um contrato único atendendo 10 estados vizinhos (ex: apenas no Nordeste e Sudeste) e cumprir o requisito do edital, sem ter, de fato, uma logística nacional que abranja o Norte ou o Centro-Oeste, onde a CODEVASF também atua.

Por outro lado, uma empresa que apresente **05 (cinco) atestados distintos**, cada um cobrindo uma Região Geográfica diferente do Brasil (Norte, Nordeste, CO, SE e Sul), comprova de forma muito mais eficaz sua capilaridade e capacidade de mobilização em **todo o território nacional**.

A **Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016)** é taxativa quanto à vedação de restrições desnecessárias:

*"Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.*

*§ 1º É vedado aos agentes públicos (...) admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, **cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo** (...)"*

## 2.2. Da Natureza da Tecnologia SD-WAN e a Permissão de Somatório

A justificativa técnica do Edital para vedar o somatório baseia-se na "*capacidade de provimento (...) por meio de backbone próprio*". Entretanto, a tecnologia objeto da licitação é **SD-WAN** (*Software-Defined Wide Area Network*).

A principal característica da SD-WAN é ser uma tecnologia de sobreposição (*overlay*), agnóstica à infraestrutura de transporte subjacente. A inteligência da rede é centralizada via software. Portanto, tecnicamente, não há diferença na complexidade de gestão se os links são providos por um único contrato ou por múltiplos contratos somados. A capacidade técnica de orquestração e segurança da licitante é a mesma.

A jurisprudência do **Tribunal de Contas da União (TCU)** é pacífica no sentido de que o somatório de atestados deve ser a regra, sendo vedado apenas quando a técnica do objeto exigir execução simultânea indivisível, o que não se aplica à gestão lógica de redes SD-WAN.

***Súmula nº 263/TCU:** "Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, (...) é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência ser guardada a devida proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado."*

Ao proibir que a licitante some contratos para provar que atende o Brasil inteiro (via 5 regiões), a CODEVASF restringe a competição sem ganho técnico, violando o princípio da razoabilidade.

De acordo com o princípio do formalismo moderado, que busca equilibrar a busca pela segurança jurídica com a ampliação da competitividade, a exigência em questão desvirtua essa orientação, privilegiando empresas de grande porte e dificultando o acesso de pequenos e médios prestadores de serviço.

Como lembra o TCU (Acórdão 310/2013-Plenário, TC 037.832/2011-5, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 27.2.2013.), "... a restrição à livre participação em licitações públicas constitui exceção ao princípio constitucional da isonomia e à vedação à restrição do caráter competitivo dos certames, de sorte que

é imprescindível a comprovação inequívoca de ordem técnica de que somente equipamentos com as especificações restritivas estão aptos a atender às necessidades específicas da Administração...”.

E ainda: “Não se trata de reprovar especificações técnicas rigorosas. Censuro, amparado na jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, a ausência de comprovação de que essas especificações decorreram de necessidades apuradas em estudos prévios ao certame”.

A exigência editalícia revela-se restritiva à ampla competitividade, em especial porque a Constituição Federal veda que as regras de licitações contenham cláusulas restritivas à participação dos interessados: art. 37, XXI:

“...ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. “

Por disposição constitucional e infraconstitucional, as únicas exigências que a administração pode fazer dos interessados em licitar são aquelas indispensáveis ao cumprimento do contrato, sob pena de violação do princípio da competitividade.

Toda licitação tem edital com cláusulas que restringem o objeto e o universo dos participantes, uma vez que a Administração necessita de um dado objeto (o que exclui os demais, semelhantes ou não) e de condições pessoais do futuro contratado que conduzam à alta probabilidade de que o contrato será cumprido.

Saliente-se que o objetivo da Administração Pública ao iniciar um processo licitatório é exatamente obter proposta mais vantajosa para contratação de bem ou serviço que lhe seja necessário, observados os termos da legislação aplicável, inclusive quanto à promoção da máxima competitividade possível entre os interessados.

Entretanto, com a manutenção das referidas exigências, a competitividade pretendida e a melhor contratação almejada, poderão restar comprometidos o que não se espera, motivo pelo qual a impugnante ataca os termos do Edital e seus anexos, o que o faz por meio da presente manifestação.

Quanto maior e mais complexo o serviço a executar, como é o caso, maiores deverão ser as exigências da Administração. No entanto, estas exigências não podem ir além do estritamente necessário à obtenção do objeto desejado pelo Poder Público.

Diante do exposto, requer-se a supressão ou adequação do item, de forma a respeitar os princípios da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade. Recomenda-se que o edital seja revisado para exigir apenas a comprovação de capacidade técnica diretamente vinculada ao objeto do contrato, sem incluir critérios territoriais ou temporais que extrapolem o necessário para sua execução.

**INSTA CONSIGNAR QUE, A OBSERVÂNCIA E GARANTIA DA COMPETITIVIDADE É PRINCÍPIO EXPRESSO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES.**

Consoante o até aqui arguido, se denota pelas exigências demasiadas para a qualificação, onde há um estreitamento da competição e infringência a legislação pertinente a matéria.

Como anteriormente referido, verifica-se latente afronta ao PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE.

Nesse passo, compete-nos lembrar que a violação de um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer.

Inclusive, pode-se dizer que a desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade.

Como sabido, os princípios jurídicos são os alicerces sobre os quais se erige todo o ordenamento jurídico positivo, incluído a matéria de contratação pública – licitações.

**O primado da competitividade, que também pode ser denominado de princípio de favor participationis (derivado da expressão latina “favorecer a participação”), funda-se no interesse público em ampliar a quantidade de empresas que possam participar da licitação.**

Vale consignar que, é de conhecimento geral que um dos fundamentos da licitação pública é a necessidade de proporcionar igualdade de oportunidades a todos quantos se interessam em contratar com a Administração, fornecendo seus serviços e bens (o que é mais comum), ou àqueles que desejam apresentar projetos de natureza técnica, científica ou artística.”

**DOUTA COMISSÃO**, também oportuno rememorar que, embora a Administração Pública tenha atuação discricionária, não está liberada de **MOTIVAR OS ATOS**, ou seja, **esclarecer as razões pelas quais adota um ou outro entendimento acerca do imposto no instrumento convocatório, tudo em OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA.**

**O princípio da transparência impõe à Administração Pública uma atuação com clareza e com compreensibilidade nas ações administrativas, portanto, impõe o dever de agir corretamente e com a explicitação compreensível dos seus atos.**

**Aliada a transparência, necessário se faz a Administração Pública motivar os seus atos (sem a tal discricionariedade arbitrária!).**

Frente a este princípio necessária uma reflexão: se os atos administrativos, como regra, devem ser **motivados**, não seria razoável admitir que o fossem em desconformidade com as razões que justificaram sua edição. Assim, os motivos alegados para justificar a edição de um ato administrativo implicam sua validade. Uma vez comprovado que **os motivos são falsos ou frágeis**, o ato será **nulo**. É o que se denomina teoria dos motivos determinantes.

Com base nos argumentos apresentados, solicitamos que a Comissão de licitação revise as disposições relacionadas aos atestados de capacidade técnica e estabeleça regras uniformes e justas para todos os itens em disputa

Destarte, caso esta Ilustre Comissão de Licitação modifique as exigências do edital, terá como consequência a participação de diversas empresas altamente capacitadas que neste momento encontram-se impossibilitadas devido a restrição constante em edital, além de evitar o risco da contratação com custo mais alto ou restar o certame prejudicado.

Por fim e última ressalva, nos ensina mestre Adilson Abreu Dallari em sua obra “Aspectos Jurídicos da Licitação” em relação aos editais:

“O edital é um instrumento de chamamento, e deve servir para trazer pessoas, e não para impedir que pessoas que efetivamente poderiam contratar se afastem da licitação. O edital não pode conter cláusulas que representem barreiras impeditivas de participação no procedimento, a quem realmente tem condições de participar ou a quem realmente esteja disposto a se instrumentar para participar”

Consignados os requisitos da tempestividade e legitimidade da presente Impugnação, é direito público subjetivo da IMPUGNANTE que a Administração processe e responda o expediente legal, corrigindo as ilegalidades apontadas, em tempo hábil, vez que não o fazendo atuará ilegalmente, desatendendo, ainda o princípio da igualdade entre os licitantes.

Assim, deve a Administração, com o objetivo de assegurar a legalidade do certame, que providencie a suspensão, regularização e republicação do Edital.

Cabe referir, ainda, como leciona Justen Filho, que:

“Se havia ilegalidade e o agente recusou-se a proclamá-la, deve ser responsabilizado por sua conduta abusiva. Exercitado o controle (do edital) por outras vias ou em virtude de provocação de quem tenha direito de ação, o agente arcará com as consequências da recusa de invalidar ato viciado”

Necessariamente deverá a autoridade administrativa, reconhecendo as ilegalidades constantes do EDITAL 90079/2025, apontadas na presente Impugnação, promover as medidas corretivas que se fazem necessárias.

Assim, os fundamentos aqui expendidos são fonte de valia universal perante a sociedade brasileira, operadores de direito, e principalmente, aos agentes públicos, pois constituem proteção ao interesse público majoritário, razão essa suficiente a proclamar a retificação do ato convocatório, no tocante as exigências que extrapolam os comandos legais.

### 3. DO PEDIDO

Diante do exposto, visando ampliar a competitividade do certame e assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, sem renunciar à segurança técnica, requer-se:

1. O **RECEBIMENTO e PROVIMENTO** desta Impugnação;
2. A **ALTERAÇÃO dos itens 9.2.1, alínea 'a' e 9.2.4 do Termo de Referência**, passando a vigorar com a seguinte lógica (sugestão de redação):
  - o *“9.2.1. a) Atestado(s) de capacidade técnica [...] que comprove(m) a execução de serviços de implantação e operação de solução de conectividade SD-WAN **com abrangência nacional,***

**comprovada através do atendimento a clientes nas 5 (cinco) Regiões Geográficas do Brasil (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul)."**

○ "9.2.4. **Será aceito o somatório de atestados** para fins de comprovação da abrangência geográfica exigida no subitem 9.2.1 'a', desde que comprovem a capacidade de gestão centralizada da solução."

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília - DF, 04 de dezembro de 2025.

**ONERCON TECNOLOGIA**  
**CNPJ 36.631.409/0001-53**

---