

AO SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL – SENAC/SP GERÊNCIA DE MATERIAIS E SERVIÇOS

Ref.: Pregão Eletrônico nº PEE 2026000024

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

LUCIANA ARAGÃO, brasileira, advogada, inscrita na OAB/DF sob o n. 31.204, com sede na Rua Copaíba, lote 01 Torre A sala 1801, Água-DF, de forma tempestiva, em face da cláusula 5.3 que **veda a participação de Empresas de Pequeno Porte (EPP)** sob a alegação de possível desenquadramento em razão do volume financeiro do contrato, pelos fundamentos jurídicos a seguir expostos: **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, com fundamento no Regulamento de Licitações e Contratos do Senac/SP, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

1. TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, porquanto apresentada dentro do prazo editalício, previamente à data de abertura do certame.

2. DOS FATOS

O edital/ Termo de Referência estabelece as seguintes exigências: **Item 3.2:** “A Contratada deve possuir contratos diretos e homologados com as operadoras brasileiras autorizadas pela ANATEL...”

O **Item 3.3:** “Para o canal RCS, a Contratada deve possuir contrato direto e homologação oficial junto à Google...”

Os itens supramencionados apresentam vício relevante, ao desviar-se de sua finalidade típica.

Tais disposições impõem que as licitantes já possuam, previamente à contratação, contratos diretos com operadoras e com a Google.

Destaca-se que as condições de participação deveriam se limitar a aspectos formais e jurídicos, tais como capacidade jurídica, regularidade fiscal e impedimentos legais.

Entretanto, o edital passou a exigir estrutura técnica específica e modelo operacional determinado, além da exigência de vínculos contratuais prévios com terceiros (operadoras e Google).

Tal prática configura indevida conversão de requisitos de execução contratual em barreiras de acesso ao certame o que compromete a isonomia e a competitividade.

3. DA RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE

As exigências impugnadas restringem de forma significativa o universo de participantes ao impor modelo específico de operação (contratação direta com operadoras), desconsiderando soluções amplamente utilizadas e consolidadas no mercado, tais como: plataformas CPaaS; integradores homologados e hubs de mensageria.

O objeto licitado pode ser plenamente executado por tais modelos, sem qualquer prejuízo técnico, operacional ou de segurança.

Todavia, ao exigir vínculo direto com operadoras e com a Google, o edital acaba por:

- eliminar empresas tecnicamente aptas, que operam por meio de interconexões legítimas e homologadas;
- reduzir artificialmente a concorrência, limitando o certame a um número restrito de players;
- criar barreira de entrada desproporcional, incompatível com a complexidade do objeto;
- comprometer a seleção da proposta mais vantajosa, na medida em que restringe a disputa.

Importante destacar que, no setor de mensageria, o modelo predominante de mercado não exige, como regra, contratação direta com operadoras, sendo comum e plenamente válida a atuação por meio de integradores certificados.

Nesse contexto, a exigência editalícia não apenas restringe a competitividade, como também desconsidera a dinâmica real do mercado, impondo condição que não se mostra necessária à adequada execução contratual.

Ademais, ao limitar a participação a empresas que já possuam tais vínculos diretos, o edital inviabiliza a participação de licitantes que poderiam estruturar tais relações após a contratação, o que reforça seu caráter restritivo e desproporcional.

O efeito prático da cláusula é claro a redução da competitividade, concentração de mercado e potencial prejuízo à economicidade do certame.

Assim, resta evidente que a exigência impugnada não atende aos critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade, devendo ser afastada para assegurar a ampla participação e a efetiva competitividade do procedimento licitatório.

4. DA EXIGÊNCIA DE ESTRUTURA PRÉVIA – ENTENDIMENTO DO TCU

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que a Administração não pode exigir estrutura prévia desnecessária como condição de habilitação.

TCU – Acórdão 1.214/2013 – Plenário

“Exigências de habilitação devem se restringir ao mínimo necessário à garantia da execução do objeto, sendo vedadas aquelas que restrinjam indevidamente a competitividade.”

TCU – Acórdão 2.622/2013 – Plenário

“A Administração não pode impor condições que impliquem restrição ao caráter competitivo do certame sem a devida justificativa técnica.”

TCU – Acórdão 1.793/2011 – Plenário

“É irregular a exigência de condições que limitem a participação de empresas aptas à execução do objeto, especialmente quando não demonstrada sua imprescindibilidade.”

No caso concreto, exigir que a licitante **já possua contratos diretos com operadoras e com a Google:**

- antecipa exigência de estrutura operacional;
- restringe o certame a poucos players;
- não possui justificativa técnica comprovada.

5. DA VEDAÇÃO À IMPOSIÇÃO DE MODELO DE NEGÓCIO

O TCU também já firmou entendimento de que a Administração deve exigir resultados e desempenho, e não impor modelos específicos de operação.

TCU – Acórdão 1.631/2011 – Plenário

“A Administração deve definir o objeto com base no desempenho esperado, evitando impor soluções ou modelos específicos que restrinjam a competitividade.”

No presente caso, o edital exige vínculo direto com operadoras e vínculo direto com a Google. O que configura clara **imposição de modelo de negócio**, em detrimento de outras soluções tecnicamente equivalentes.

6. DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA

Não há no edital demonstração de que apenas contratos diretos com operadoras garantem qualidade;

- a execução por integradores seja inadequada;
- a exigência seja indispensável ao interesse da Administração.

Segundo o TCU:

TCU – Acórdão 2.471/2008 – Plenário “Toda restrição à competitividade deve estar devidamente justificada nos autos do processo licitatório.” A ausência dessa justificativa torna a cláusula ilegal.

No presente caso, a exigência de contratos diretos com operadoras e contrato direto com a Google não vem acompanhada de qualquer demonstração de ganho técnico efetivo e melhoria comprovada de desempenho, ou mitigação de risco que não possa ser alcançada por outros meios.

Além disso, a Administração deixou de considerar alternativas menos restritivas, tais como a comprovação de rotas homologadas, certificações técnicas, níveis de serviço (SLA), e testes de desempenho (prova de conceito). O que reforça que: a exigência não atende ao critério da necessidade, nem da adequação.

Sob a ótica da proporcionalidade, a cláusula também se mostra inadequada, pois, impõe restrição severa ao mercado, sem demonstrar benefício proporcional à Administração, ignorando meios equivalentes menos restritivos.

Assim, as exigências constantes dos itens 3.2 e 3.3 não estão acompanhadas de qualquer justificativa técnica idônea que demonstre sua real necessidade para a execução do objeto.

O edital não apresenta o estudo técnico preliminar que comprove a indispensabilidade da exigência, ou análise comparativa entre modelos de operação (direto vs. integradores), também não há demonstração de que apenas contratos diretos com operadoras garantiriam desempenho superior. Não havendo evidência de que soluções indiretas comprometeriam a qualidade, segurança ou eficiência do serviço. Em outras palavras a exigência foi inserida sem motivação técnica explícita e verificável.

7. DO POTENCIAL DIRECIONAMENTO DO CERTAME

As exigências constantes dos itens 3.2 e 3.3, ao condicionarem a participação de licitantes à existência prévia de contratos diretos com operadoras autorizadas pela ANATEL e com a Google, produzem efeitos que vão além de mera restrição técnica, configurando verdadeiro direcionamento indireto do certame.

Isso porque tais exigências não decorrem de necessidade técnica comprovada, também não são indispensáveis à execução do objeto, e coincidem com características específicas de um grupo reduzido de empresas do mercado.

Na prática, o edital passa a delimitar previamente o perfil dos possíveis vencedores, ao exigir estrutura operacional que somente determinados players — geralmente grandes operadoras ou integradores diretamente vinculados — possuem.

O efeito concreto é a formação de um cenário em que apenas um número restrito de empresas participe do certame, com disputa reduzida, ocorrendo aí a limitação real da competitividade.

Aumentando-se o risco de contratação em condições menos vantajosas para a Administração. Importante destacar que o direcionamento não precisa ser explícito para ser caracterizado.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que cláusulas aparentemente técnicas, mas desnecessárias ou desproporcionais, que coincidam com características de determinados fornecedores, configuram restrição indevida e indicativo de direcionamento do certame.

No caso em análise, a exigência de contratos diretos:

- não amplia a qualidade do serviço de forma comprovada;
- não se mostra essencial ao resultado esperado;
- afasta modelos legítimos e amplamente utilizados no mercado;
- beneficia estrutura empresarial específica.

Dessa forma, ainda que não haja direcionamento explícito a uma empresa determinada, há clara configuração de direcionamento por especificação restritiva, vedado pelos princípios da isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa.

Ademais, tal configuração eleva significativamente o risco de redução da eficiência do certame, limitação de propostas mais vantajosas, e ocasiona eventual contratação com sobrepreço decorrente da baixa concorrência.

Assim, conclui-se que as exigências impugnadas ultrapassam o campo técnico e ingressam no campo da restrição indevida com potencial direcionamento do certame, devendo ser revistas para restabelecer a legalidade e a ampla competitividade.

8. DO PEDIDO

Diante do exposto, requer:

a) O recebimento e provimento da presente impugnação;

b) A exclusão das exigências constantes dos itens 3.2 e 3.3, no que se refere à obrigatoriedade de:

b1) contratos diretos com operadoras autorizadas pela ANATEL;

b2) contrato direto e homologação junto à Google;

c) Alternativamente, a adequação das exigências, para permitir:

c1) comprovação de capacidade técnica por meios equivalentes;

c2) utilização de integradores e rotas homologadas;

c3) comprovação de disponibilidade técnica na fase de execução;

d) A republicação do edital, com reabertura de prazo, caso haja alteração substancial.

9. CONCLUSÃO

As exigências impugnadas afrontam a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, bem como os princípios da competitividade, isonomia e razoabilidade.

Dessa forma, sua revisão é medida necessária para assegurar a legalidade do certame.

Termos em que,
Pede deferimento.

Brasília, 07 de abril de 2026.

LUCIANA MARIA ARAGAO MARCONDES
Assinado de forma digital por LUCIANA MARIA ARAGAO MARCONDES
Dados: 2026.04.07 15:53:40 -03'00'
Luciana Aragão
OAB-DF 31.204