

**AO ILUTRÍSSIMO SR. PREGOEIRO DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAZONAS – TRE/AM**

**Ref.: Pregão Eletrônico nº 90021/2025 – Registro de Preços para links de comunicação e infraestrutura correlata**

Marques Tecnologia Ltda., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 35.368.181/0001-98, com sede na Av. Ramos Ferreira, nº 1925, Bairro: Praça 14 Bis, Manaus/AM, por intermédio de seu representante legal infra-assinado, com fundamento no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 13.1 do edital, vem, respeitosamente, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO** ao edital em epígrafe, consoante apontamentos fáticos e jurídicos a seguir delineados.

**I. DA TEMPESTIVIDADE**

A sessão pública está designada para 31/10/2025, às 9h (horário de Brasília), sendo esta impugnação interposta no prazo legal de 3 (três) dias úteis anteriores à data da sessão (28/10/2025), em conformidade com as regras do edital e com o art. 164 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, no intuito de contribuir para que o certame transcorra dentro da legalidade e dos objetivos eleitos por esse órgão, apresenta-se a presente impugnação tempestivamente, objetivando que sejam considerados os elementos aqui apontados em prol da ampliação da competitividade, em consonância das leis aplicáveis e jurisprudência majoritária a seguir apresentadas.

**II. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO - ILEGALIDADE NO OBJETO - DIRECIONAMENTO**

O TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAZONAS – TRE/AM, publicou edital em que visa a contratação por meio de Registro de Preços para links de comunicação e infraestrutura correlata, em grupo único, dividindo o lote em 06 (seis) itens distintos.

De início, é possível constatar que o objeto abrange desde serviços de link de comunicação, infraestrutura para unidades do interior, sede, serviços itinerantes até postos avançados de Telecom, o que, à primeira vista, parece seguir os padrões legais de definição do objeto. Entretanto, na análise minuciosa do Termo de Referência é possível constatar

uma certa disfunção entre suas especificações, a exigência de fornecimento e instalação de dispositivos SD-WAN – inclusive 2 (dois) ativos em HA no concentrador do TRE-AM e 1 (um) dispositivo SD-WAN por localidade, sendo, ao total, 72 (setenta e duas) localidades, chegando a encapsular parte dessas exigências como subitem em seção associada à antena.

Adicionalmente, verifica-se descompasso técnico de desempenho entre a velocidade mínima do serviço e a licença mínima do SD-WAN para tráfego criptografado exigido.

É gritante, portanto, que a existência de tais vícios que comprometem a legalidade, transparência, a competitividade, a vantajosidade e a isonomia entre as proponentes, violando, assim, a Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme se passa a expor detalhadamente.

### **III. OBJETO HÍBRIDO OU MISTO E INDEVIDO ACOPLAMENTO DE EQUIPAMENTOS SD-WAN A UM SERVIÇO SATELITAL – RISCO TRIBUTÁRIO**

O edital anuncia a contratação de serviços de telecomunicações por “link de comunicação”, porém, exige, de forma conjunta, o fornecimento, em regime de locação, de hardware SD-WAN, compreendendo dois ativos físicos em modo de alta performance (HA) para o concentrador/Datacenter do TRE-AM e um dispositivo adicional para cada localidade atendida.

Ocorre que os itens 01 e 03 da planilha de preços evidênciam a conjunção deste fornecimento de maneira indissociável entre link de comunicação e locação de SDWAN, o que por lógica é incompatível tecnicamente, vantajosamente e, pior, tributariamente, criando vantagem indevida e gerando brecha legal para a elisão fiscal por parte da contratada.

Fato que a prestação do serviço de link de comunicação é tributável pela via do ICMS<sup>1</sup>, enquanto a locação, de natureza de prestação de serviços, não é tributada pela incidência do ICMS. O serviço de link de comunicação e o serviço de locação, tem naturezas e alíquotas completamente distintas, o que demanda a separação clara dos objetos a serem faturados.

A unificação de dois serviços distintos tanto técnica quanto tributariamente pode gerar problemas graves a segurança e manutenção do futuro contrato, inclusive com a evasão disfarçada de elisão fiscal, uma vez que a contratada poderá emitir nota fiscal com o valor maior de locação (sem a incidência de ICMS) do que o de link de comunicação (com

---

<sup>1</sup> art. 155 , II , CF.

incidência do ICMS), para fins de redução da carga tributária. Tal prerrogativa advém do fato do item não distinguir os valores unitários de cada um destes serviços. Da forma como lançado (figura abaixo), e como deve ser apresentado pelas proponentes, não é possível distinguir cada um destes valores e, por óbvio, a tributação incidente sobre eles:

			QTDE TOTAL ARP A	VALOR UNITÁRIO (MENSAL) B	VALOR UNITÁRIO (12 MESES) C (=B X 24 meses)	VALOR TOTAL GLOBAL (24 MESES) D (=C X A)
Único	1	MÊS	Link de comunicação fixo por Satélite, com operação em Baixa Órbita (LEO) com acesso à internet por 24 meses, com franquia de dados de 500 GB. (SDWAN físico incluso e regime de locação do conjunto) – TIPO 1	72		
	3	MÊS	Link de comunicação móvel por Satélite, com operação em Baixa Órbita (LEO) com acesso à internet por 24 meses, com franquia de dados de 50 GB. (regime de locação) – TIPO 2	10		

Ora, se não há informação sobre o quanto vale cada um dos serviços inclusos no mesmo item, como os órgãos de controle poderão saber sobre qual valor cabe cada imposto?

Veja que, tal situação foi acertadamente prevista no edital lançado em 2020<sup>2</sup> por este respeitado órgão, que na época contratou os mesmos serviços de link comunicação satelital, porém definindo o item 05 desta contratação APENAS para a locação dos materiais inerentes ao serviço de link de comunicação.

Tal conjunção realizada no edital atual não se justifica sobre nenhum prisma, não havendo qualquer estudo que comprove a lógica de tal contratação da forma como prevista, devendo ser imediatamente revisto e realizados os devidos estudos, inclusive quanto aos valores unitários de cada um dos serviços, seja do link quanto da locação do referido equipamento.

Seguindo, a situação se demonstra critica também sobre o prisma técnico. A inserção, em certos trechos apresentada como subitem vinculado à antena, obscurece o real escopo da contratação e mescla bens com serviços, caracterizando típico objeto híbrido ou misto. A opção por embutir essas exigências sem justificativa técnica adequada e sem clara

---

<sup>2</sup> Pregão 36/2020 – TRE/AM

separação de responsabilidades contraria o art. 18, §1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021<sup>3</sup>, que impõe Estudo Técnico Preliminar (ETP) com motivação clara sobre a impossibilidade de parcelamento do objeto (serviço x materiais) e a viabilidade técnico-econômica da contratação como prevista.

Nesta senda, temo que da forma como foi lançado, o objeto afronta os arts. 40, V, "b", e 47, II, da mesma da Lei de licitações, legislação moderna que dispôs claramente sobre o assunto. Isto porque, o Princípio do parcelamento é REGRA não discricionária, quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso, em atendimento, inclusive a entendimento da Súmula TCU nº 247<sup>4</sup>, segundo a qual, sendo o objeto divisível, deve-se admitir adjudicação por item para ampliar a competição e evitar a concentração de mercado.

Em linha com esse entendimento, o TCU, fazendo expressa menção à matéria sumulada no texto do acórdão, há tempo assim orienta:

"Em pregões para registro de preços, a adjudicação por item é regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa, sendo a adjudicação por preço global medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de incompatível com a aquisição futura por itens que a ausência de justificativas adequadas no Estudo Técnico Preliminar quanto à viabilidade do parcelamento viola os mencionados dispositivos legais por restringir indevidamente a competição."<sup>5</sup>

Observação importante é que a competitividade e a isonomia impõem que os requisitos editalícios sejam proporcionais, não discriminatórios e amparados em motivação técnica, conforme dispõe o art. 5º, Lei nº 14.133/2021<sup>6</sup>. O parcelamento do objeto, é instrumento para ampliar a disputa e mitigar concentração de mercado, sendo que a

---

<sup>3</sup> Art. 18. (...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

(...)

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

<sup>4</sup> SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não disponha de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

<sup>5</sup> Acórdão 828/2018-Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/sunula%2520247/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/1/sinonimos%253Dtrue>

<sup>6</sup> Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

reunião, em um grupo único, de serviços de telecomunicações e de fornecimento/instalação/gestão de SD-WAN, sem demonstração específica no ETP, restringe o universo de potenciais licitantes, desequilibra a concorrência e desvirtua a lógica de adjudicação por item quando o objeto é divisível. Ainda, é impossível não reconhecer que a vantajosidade decorre, também, da pluralidade de ofertas aptas, o que pressupõe barreiras técnicas justificadas e não artificiais.

Os princípios da publicidade, do planejamento e da motivação exigem a disponibilização de ETP e de Termo de Referência que evidenciem o problema a ser resolvido, alternativas consideradas, critérios de escolha e vantagens comparativas, de forma que a ausência ou insuficiência dessas informações — notadamente quanto à comparação entre fornecedores efetivamente atuantes, testes e coberturas — impede o controle social, fragiliza a transparência e tolhe a verificação de que o edital não direciona tecnologicamente a contratação.

Há farta jurisprudência na Corte de Contas no sentido de que o ETP deve integrar o edital como anexo, como foi expressamente mencionado no recente Acórdão 1463/2024-TCU-Plenário<sup>7</sup>, cujo voto foi prolatado com base no entendimento do Acórdão 488/2019-TCU-Plenário<sup>8</sup>. Ou seja, não se trata de nova orientação do TCU, são precedentes consolidados que orientam a jurisprudência do Tribunal.

Ainda, o mais recente Manual de Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU<sup>9</sup> é claro ao dispor que o ETP deve ser divulgado no Portal Nacional de Compras Públicas, exceto nos casos de sigilo, em consonância com o que dispõe o inciso I, do art. 174 da Lei 14.133/2021<sup>10</sup>. Assim, os interessados poderão acessar informações e decisões relevantes sobre a contratação, como a justificativa da necessidade, a escolha da solução, os requisitos preliminares e as quantidades a contratar, com a respectiva memória de cálculo.

Em se tratando especificamente de serviço essencial à Justiça Eleitoral, o planejamento deve contemplar sempre a gestão de riscos, planos de contingência, métricas

---

<sup>7</sup> ACÓRDÃO 1463/2024 – PLENÁRIO. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1463%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1463%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0)

<sup>8</sup> ACÓRDÃO 488/2019 – PLENÁRIO. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A488%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A488%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0)

<sup>9</sup> Manual de Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudências do TCU. Disponível em: <https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/4-1-estudo-tecnico-preliminar-ftp/>

<sup>10</sup> Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;

de desempenho auditáveis e regras de subcontratação compatíveis com a criticidade do serviço, estudos não apresentados no presente Termo de Referência.

A aglutinação sem motivação suficiente eleva o risco sobrepreço, direcionamento e restrição à competitividade.

Diante do exposto, impõe-se a segregação do fornecimento e da instalação de SD-WAN em itens ou lote próprio, com possibilidade de participação de empresas aptas apenas nestes itens, como medida necessária ao cumprimento da lei e à ampliação do carácter competitivo do certame.

#### **IV. INCONSISTÊNCIA TÉCNICA DE DESEMPENHOS: SERVIÇO MÍNIMO DE 40/8 MBPS VERSUS SD-WAN LIMITADO A 25 MBPS CRIPTOGRAFADO**

As especificações mínimas exigem velocidade de 40 Mbps (download) e 8 Mbps (upload) para o serviço, mas o equipamento SD-WAN pode ser apresentado com licença para apenas 25 Mbps de tráfego criptografado. Em redes corporativas modernas, é a capacidade efetiva sob criptografia (IPSec/SSL/TLS/DTLS) que delimita o throughput útil para aplicações, não o valor nominal do link físico.

Assim, ao permitir 25 Mbps criptografados frente a um serviço contratado de 40/8 Mbps, cria-se gargalo artificial que desperdiça capacidade paga, fere a vantajosidade e a eficiência (art. 5º, Lei nº 14.133/2021) e pode induzir sobrepreço ao longo do ciclo contratual (necessidade de upgrades/licenças não precificados).

Dessa forma, é necessário harmonizar as exigências do edital, estabelecendo que a capacidade criptografada do SD-WAN seja igual ou superior à velocidade mínima contratada do serviço (40/8 Mbps), com margem de segurança para picos, *overheads* de encapsulamento e crescimento orgânico.

Nesse sentido, é importante realçar que a contratação pública deve buscar, de forma demonstrável, a proposta mais vantajosa para a Administração, em correlação direta com os princípios da economicidade e da eficiência, princípios basilares da Administração. Não se trata de menor preço isolado, mas de melhor relação custo-benefício no ciclo de vida do objeto, considerada a adequação técnica, a segurança operacional, a escalabilidade, os custos de manutenção e de atualização, bem como a coerência entre os requisitos de desempenho e os meios exigidos para atingi-los.

A imposição de especificações que produzam gargalos técnicos ou sobreposição de escopos — como a agregação de hardware de rede corporativa sem justificativa técnica no

ETP e a discrepância entre a velocidade contratada e a capacidade criptografada mínima — compromete a vantajosidade, pois induz a pagamentos por capacidades não usufruíveis, aumenta riscos de aditivos por readequação e eleva o custo total de propriedade sem contrapartida de desempenho.

Além disso, é necessário prever comprovação técnica obrigatória, mediante *datasheets* oficiais, relatórios de desempenho assinados pelo fabricante e testes de aceitação (benchmarks com tráfego criptografado, pacotes IMIX e medições com ferramentas idôneas), sob pena de desclassificação por desconformidade.

## V. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se o conhecimento e acolhimento da presente impugnação, suspendendo-se a sessão designada e determinando-se a republicação do edital com as correções abaixo propostas:

- i) Publicação integral do ETP e do levantamento de mercado, com comparativo por fornecedor, testes/cotações e racional técnico-econômico (art. 18, §1º, V e VIII, Lei nº 14.133/2021);
- ii) Segregação do fornecimento/instalação de link de comunicação e de SD-WAN em itens/lote próprio (ou sua facultatividade), com requisitos, garantias/licenças e critérios objetivos de aceitação;
- iii) Harmonização das velocidades: capacidade criptografada do SD-WAN  $\geq 40/8$  Mbps, com margem e comprovação em teste de aceitação;
- iv) Inserção de regras claras de subcontratação (arts. 121 e 122, §1º), com limites, responsabilidades e fiscalização sobre a cadeia essencial;
- v) Na impossibilidade de pronta correção, submissão da matéria à autoridade superior para as providências cabíveis.

Nesses termos,

Pede deferimento.

Manaus/AM, 28 de outubro de 2025.

Representante Legal

SAVIO SOARES Assinado de forma digital  
por SAVIO SOARES  
MARQUES:825 MARQUES:82595615220  
95615220 Dados: 2025.10.28  
17:26:28 -04'00'

---

Sávio Marques

Marques Tecnologia Ltda



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAZONAS  
SETOR DE LICITAÇÕES – SELIC

---

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAZONAS

ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO N. 90021/2025

IMPUGNANTE: SÁVIO MARQUES - MARQUES TECNOLOGIA LTDA

DATA: 29/10/2025

Trata-se de impugnação ao edital do pregão eletrônico n. 90021/2025, com data de abertura prevista para o dia 31 de outubro próximo vindouro e cujo objeto é a contratação do link de comunicação nas unidades da Justiça Eleitoral na sede do Tribunal e no interior do estado, além de infraestrutura para serviços itinerantes e postos avançados de atendimento ao público, impetrada pela empresa MARQUES TECNOLOGIA LTDA., contestando, resumidamente:

Considerando a data anteriormente estabelecida para abertura do certame, 31 de outubro pretérito, a petição seria atingida pela intempestividade. Todavia, a sessão de abertura do pregão foi suspensa para análise de outros incidentes de impugnação, razão porque passamos a conhecer o feito.

Considerando que as alegações da Impugnante giram em torno de elementos intrínsecos à formulação dos artefatos de planejamento da contratação, decidimos submeter a questão ao setor demandante, para que se manifestasse em caráter prejudicial à decisão do Pregoeiro. Nesse sentido, a equipe de planejamento da contratação respondeu nos seguintes termos:

*“Seguem as respostas ao questionamento:*

*1 - O estudo técnico está publicado no endereço. <https://www.tre-am.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/contratos/planejamento-da-contratacao>.*

*2 - O Termo de Referência define solução única e integrada, em lote único e regime de comodato, abrangendo o fornecimento do link satelital, instalação e equipamentos SD-WAN sob responsabilidade única da contratada.*

*3- Entendemos que a capacidade criptografada mínima de 25 Mbps é suficiente, considerando que o desempenho do SD-WAN pode ser ajustado conforme as políticas de criptografia e priorização de tráfego. Diversas configurações, como tunelamento seletivo e compressão, permitem otimizar o uso do link de 40/8 Mbps, garantindo o desempenho necessário sem exigir capacidade criptografada superior.*

*4- Considerando que o edital será republicado, serão detalhadas as condições e limites das subcontratações permitidas, de forma a garantir clareza quanto às responsabilidades técnicas e operacionais da contratada.*

*Coordenador de Infraestrutura de TI*

*COINF/TRE-AM”*



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAZONAS  
SETOR DE LICITAÇÕES – SELIC

---

Assim sendo, pelas razões oferecida peso setor demandante da contratação, a princípio, rejeito a presente impugnação. Todavia, considerando que o edital deverá sofrer republicação com arquivos atualizados, fica assegurado ao interessado, no prazo de publicidade dos novos artefatos, a prerrogativa de provocar novamente a Administração e o Pregoeiro.

É como me manifesto.

Aldo Anísio Pereira de França

Pregoeiro TRE/AM