

**AO ILUSTRÍSSIMO PREGOEIRO DA ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA –  
APPA**

**Edital de Licitação Eletrônica n.º 430/2026**

**SAP n.º 1000000430**

**LIGGA TELECOMUNICAÇÕES S.A**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 04.368.865/0001-66, com sede na Rua Vicente Machado n.º 1.001, Bairro Batel – CEP 80420-011, Município de Curitiba – Estado do Paraná, vem apresentar **IMPUGNAÇÃO** em face ao Edital de Licitação Eletrônica n.º 430/2026, na forma do seu item 8, em decorrência das irregularidades identificadas no instrumento convocatório, com base nos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

## **1. SÍNTESE FÁTICA**

Trata-se de licitação eletrônica promovido pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada em serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para prestação de serviços de acesso à internet através de links dedicados para diversos pontos do complexo portuário de Paranaguá e Antonina.

No entanto, embora se considere acertada a modalidade licitatória escolhida e a abrangência ampla do escopo do objeto, verifica-se que alguns regramentos do instrumento convocatório podem ser aperfeiçoados, visando a ampla competitividade e isonomia entre os concorrentes, princípios basilares da Administração Pública e dos Processos Licitatórios.

## **2. TEMPESTIVIDADE**

O artigo 160 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da Portos do Paraná estabelece que qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o instrumento convocatório, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Em atenção ao disposto na legislação supracitada, o item 8 do instrumento convocatório estabelecem o seguinte:

## **8. IMPUGNAÇÕES**

**8.1.** O Edital pode ser impugnado, motivadamente, devendo-se obedecer às seguintes datas limite e procedimento:

**8.1.1.** Impugnação por qualquer cidadão ou empresa até o 5º (quinto) dia útil antes da data fixada para a abertura do certame referente à respectiva licitação.

Conforme se verifica no Preâmbulo do Edital, a abertura da Sessão Pública está programada para ocorrer às 09:00 horas do dia 20 de maio de 2026. Portanto, considerando a data programada para a abertura da Sessão Pública e a deste protocolo, há de se considerar tempestiva a presente impugnação.

## **3. DA PRELIMINAR DE SUSPENSÃO DO CERTAME**

Levando em consideração as particularidades no qual uma licitação para a contratação de serviços na área de Telecomunicações se insere, é impositiva a suspensão para proceder às correções necessárias e enfim republicar o ato convocatório, viabilizando assim a competitividade e isonomia entre os licitantes.

## **4. DO MÉRITO**

### **a. Das contradições técnicas entre os requisitos de desempenho e as tecnologias admitidas.**

Como se sabe, o edital é o instrumento apto a proporcionar aos licitantes o pleno conhecimento das condições da futura contratação, em estrita observância aos princípios da legalidade, da isonomia, da segurança jurídica e da vinculação ao instrumento convocatório.

O item 3.2.2 do Termo de Referência admite expressamente o uso de tecnologias não terrestres como solução de redundância dos enlaces de dados, incluindo Rádio Digital Licenciado, 5G Corporativo (Network Slicing) e Satélite LEO (Low Earth Orbit).

**3.2.2 Meio físico dos links redundantes:** Os circuitos de redundância devem apresentar trajetória geográfica independente do primário, com distância mínima de 500 metros entre rotas (quando aplicável), e meio físico não terrestre. Serão aceitos para redundância: **Rádio Digital Licenciado (Microwave), 5G Corporativo (Network Slicing) ou Satélite LEO (Low Earth Orbit)**, podendo ser apresentada proposta com qualquer das soluções citadas, desde que atendidos os requisitos técnicos.

Ocorre que o item 3.2.3 do Termo de Referência estabelece, de forma uniforme, requisitos rígidos de desempenho, os quais se mostram tecnicamente compatíveis apenas com enlaces terrestres dedicados, como fibra óptica e MPLS, não sendo compatíveis com a arquitetura e o funcionamento das tecnologias orbitais LEO, que o próprio edital admite como solução válida para a redundância.

### 3.2.3 Desempenho e performance:

- 3.2.3.1 Latência (Round Trip Time) entre Paranaguá (Porto) e Curitiba (CELEPAR) deve ser inferior a 30 ms, com tolerância de 10 %, apurada em medições automáticas de 5 em 5 minutos, consolidadas mensalmente, desconsiderando-se as indisponibilidades formalmente justificadas e aceitas pela equipe de fiscalização
- 3.2.3.2 Variação de latência (Jitter) deve ser inferior a 10 ms com tolerância de 10%, medido nos mesmos critérios de apuração da medição de latência;
- 3.2.3.3 Garantia de banda simétrica (Download = Upload) para os circuitos primários via fibra óptica e para os circuitos de redundância, com tolerância de até 10% de variação;
- 3.2.3.4 Perda de pacotes inferior a 0,25% para trafego prioritário.

A exigência de banda simétrica garantida agrava a inconsistência técnica do edital, uma vez que a tecnologia Satélite LEO opera, por sua própria natureza, de forma assimétrica, com capacidades distintas de upload e download.

Assim, tais parâmetros de desempenho e performance tornam tecnicamente inviável assegurar equivalência contínua entre essas taxas sob critérios rígidos de Acordo de Nível de Serviço (SLA) e, além disso, inviabilizam objetivamente a utilização da tecnologia LEO, **tornando contraditória sua admissão no item 3.2.2 do Termo de Referência.**

A ausência de previsão clara e objetiva compromete não apenas a regularidade e a segurança do procedimento licitatório, mas também a possibilidade de realização de análise de viabilidade e precificação adequada, o que pode acarretar sérios prejuízos às partes envolvidas.

Isso porque, tal contradição impede que as empresas interessadas possam elaborar propostas devidamente fundamentadas em custos reais e soluções efetivamente compatíveis e permitidas no instrumento convocatório, circunstância que afronta diretamente os princípios da transparência, da competitividade e da segurança jurídica aplicáveis às licitações.

Além disso, a contradição dessas informações compromete a ampla competitividade do certame, uma vez que potenciais licitantes podem se abster de participar do processo diante da incerteza e do risco de imposição de penalidades, como multas por descumprimento do objeto nos termos exigidos posteriormente pela Administração Pública.

Destaca-se, ainda, que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU é firme no sentido de que o instrumento convocatório deve conter elementos suficientes que permitam aos licitantes conhecer, de forma precisa, o objeto, seus prazos de execução e as condições contratuais, sob pena de restrição à competitividade e potencial nulidade do certame.

#### **Acórdão 2441/2017 – Plenário**

A redação dos editais deve ser clara e objetiva, de forma a evitar erros ou contradições que dificultem seu entendimento, levem a interpretações equivocadas ou dificultem a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas.

#### **Acórdão 2917/2010 – Plenário**

Contratos administrativos devem ser firmados com *clareza* e precisão no que se refere às condições de execução, tendo cláusulas que definam direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em total conformidade com os termos do instrumento convocatório e da proposta a qual devem se vincular.

Nesse contexto, a ausência de parâmetros técnicos compatíveis e adequadamente delimitados em relação às tecnologias expressamente admitidas pela APPA gera evidente insegurança jurídica tanto para a Administração quanto para a futura contratada.

Isso porque eventual exigência de desempenho, estabilidade ou simetria incompatível com a natureza da solução tecnológica efetivamente permitida pelo próprio edital não poderá ser posteriormente imposta ou ampliada durante a execução contratual, sob pena de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Em outras palavras, a Administração encontra-se vinculada às condições e especificações objetivamente previstas no Edital e em seus anexos, não sendo juridicamente admissível exigir da Contratada níveis de performance não estabelecidos de forma clara, precisa e tecnicamente compatível com as tecnologias autorizadas no certame.

Tal inconsistência compromete a previsibilidade contratual, amplia o risco de controvérsias na fase de execução e fragiliza a segurança jurídica necessária às partes envolvidas na contratação pública.

Diante do exposto, é imprescindível a retificação do Edital e seus anexos para que eles tragam, de forma clara e inequívoca, as possibilidades de uso das tecnologias não terrestres como solução de redundância dos enlaces de dados e, a partir disso, elabore de forma compatível os parâmetros de desempenho e performance previstos no item 3.2.3 do Termo de Referência.

#### **b. Da ambiguidade na definição da tecnologia dos links (IP direto X MPLS)**

O item 3.2.4 do Termo de Referência estabelece requisitos relacionados à tecnologia e aos protocolos de comunicação da solução contratada, exigindo características tipicamente associadas a redes privadas MPLS, tais como suporte a MPLS em camada 3 com QoS (Quality of Service), VPN em camada 2 por meio de Pseudowire, bem como compatibilidade com protocolos de roteamento dinâmico OSPF e BGP utilizados pela CELEPAR.

##### **3.2.4 Tecnologia e protocolos para os links principais e de redundância:**

**3.2.4.1 Suporte a MPLS (Multiprotocol Label Switching) em camada 3 com QoS (Quality of Service), permitindo assim a definição de rotas pré-definidas, mais eficientes que o roteamento tradicional, e utilizando a classificação e priorização de pacotes;**

**3.2.4.2 Suporte a VPN Camada 2 (Pseudowire) para conexões legadas específicas (Núcleo CELEPAR), permitindo a integração com os ambientes legados;**

**3.2.4.3 Compatibilidade nativa com protocolos de roteamento dinâmico (OSPF/BGP) utilizados pela CELEPAR.**

Sob o aspecto técnico, a tecnologia MPLS (Multiprotocol Label Switching) consiste em solução de rede privada gerenciada, estruturada para priorização de tráfego, segmentação lógica, garantia de qualidade de serviço (QoS), controle de roteamento e maior previsibilidade operacional, sendo amplamente utilizada em ambientes corporativos críticos e integrados.

Por outro lado, o serviço denominado “IP Direto” corresponde, em regra, a um modelo de acesso dedicado à internet, com arquitetura distinta, voltado predominantemente à conectividade IP pública, sem necessariamente contemplar as características inerentes às redes privadas MPLS, especialmente no que se refere ao isolamento lógico da rede, priorização de tráfego, engenharia de rotas e controle avançado de QoS.

Entretanto, apesar dessas diferenças substanciais entre as tecnologias, a tabela de circuitos constante no Termo de Referência apresenta descrições ambíguas, especialmente nos itens 8, 9 e 11, identificados como “MPLS Fibra Óptica IP Direto”, expressão que mescla conceitos técnicos distintos, não equivalentes e operacionalmente incompatíveis em diversos aspectos.

8	MPLS FIBRA OPTICA IP DIRETO	20 Mbps	Rua Treze	Imbocuí	PÁTIO DE TRIAGEM (SALA RECEPTIVO WI-FI)	PARANAGUA
9	MPLS FIBRA OPTICA IP DIRETO	20 Mbps	Av. Portuária, PR, 83203-800	Dom Pedro II	PRONTO ATENDIMENTO RFB (CENTRO ADM. ENG. ALFREDO JORGE BUDANT)	PARANAGUA

Tal inconsistência gera incerteza objetiva quanto à real natureza dos enlaces pretendidos pela Administração, impossibilitando aos licitantes compreender, com precisão, qual modelo de serviço deverá efetivamente ser fornecido. Consequentemente, resta comprometido o adequado dimensionamento técnico da solução, a correta composição de custos, a definição da arquitetura de rede aplicável e, sobretudo, a elaboração das propostas.

A ausência de definição clara acerca da tecnologia exigida viola diretamente os princípios da transparência, da isonomia, da competitividade, da segurança jurídica e da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que impede que os licitantes tenham pleno conhecimento do objeto licitado e das obrigações técnicas efetivamente exigidas pela APPA.

Além disso, a manutenção dessa ambiguidade pode ocasionar prejuízos relevantes à própria APPA, especialmente diante do risco de contratação de solução incompatível com a real necessidade operacional do ambiente de rede, da inviabilidade de fiscalização objetiva do cumprimento das obrigações e da eventual aplicação indevida de penalidades contratuais em razão de requisitos não suficientemente delimitados no instrumento convocatório.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União possui entendimento pacífico sobre a irregularidade da aceitação de produto ou serviço diferente daquele que consta nas especificações do instrumento convocatório por afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, vejamos:

**Acórdão 759/2025 - Plenário**

É irregular a aceitação de produto diferente daquele constante nas especificações definidas pelo edital, por afrontar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e o princípio da isonomia, diante da possibilidade de as diferenças técnicas entre os bens influenciar o valor das propostas e a intenção de potenciais licitantes em participar do certame.

### **Acórdão 1033/2019 - Plenário**

A aceitação de equipamento diferente daquele constante da proposta do licitante e com características técnicas inferiores às especificações definidas no termo de referência afronta o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (arts. 3º e 41 da Lei 8.666/1993) e o princípio da isonomia, diante da possibilidade de as diferenças técnicas entre os bens influenciar não só no valor das propostas, como também na intenção de potenciais licitantes em participar do certame.

A indefinição técnica também compromete a própria fase de execução contratual, pois eventual exigência futura de funcionalidades típicas de MPLS em enlaces precificados e contratados como IP Direto poderá caracterizar extrapolação das condições originalmente previstas no instrumento convocatório, em afronta ao princípio da vinculação ao edital.

Diante do exposto, torna-se imprescindível que a APPA retifique o Edital e seus anexos, a fim de definir de maneira inequívoca a natureza dos enlaces efetivamente pretendidos, promovendo a adequação da tabela de circuitos constante no Termo de Referência aos requisitos técnicos previstos no item 3.2.4, assegurando, assim, a clareza do objeto licitado, a segurança jurídica, a adequada formulação das propostas e a ampla competitividade do certame.

#### **c. Da adoção do critério de julgamento do menor preço global**

O presente instrumento convocatório adota como critério de julgamento o menor preço global, modalidade em que se considera vencedora a empresa que apresentar o menor valor para execução integral do objeto, observadas todas as exigências técnicas e condições previstas no Edital e em seus anexos.

O item 3.2.2 do Termo de Referência permite que os links redundantes sejam fornecidos através de meio físico não terrestre, como por exemplo, Digital Licenciado (Microwave), 5G Corporativo (Network Slicing) ou Satélite LEO (Low Earth Orbit).

Por sua vez, o item 3.31 do Termo de Referência estabelece que, para os locais considerados críticos, deverão ser disponibilizados circuitos secundários de redundância capazes de garantir a disponibilidade operacional total dos equipamentos e sistemas, determinando, ainda, que tais circuitos sejam implementados por meio físico distinto do circuito primário, sendo proposto o uso de rádio como solução de redundância.

3.31 Para locais considerados críticos, em que a falta de conexão de dados entre os servidores e dispositivos de borda como computadores, controladores e leitores biométricos ou de tags é imprescindível à operação, são necessários circuitos secundários de redundância que garantam disponibilidade operacional total dos equipamentos e sistemas. Os circuitos de redundância têm a finalidade de atender a disponibilidade operacional dos locais críticos. Para atendimento eficiente a essa finalidade, os circuitos de redundância devem ser via meio físico diferente do circuito primário, sendo proposto o meio físico através de rádio.

Nesse contexto, observa-se que o objeto licitado envolve soluções tecnológicas distintas, com níveis diferentes de especialização técnica, infraestrutura operacional e disponibilidade de mercado, especialmente no que se refere ao fornecimento de enlaces via rádio – ou as opções elencadas no item 3.2.2 do Termo de Referência.

35	REDUNDANCIA VIA RADIO	100 Mbps	Av. Ayrton Senna da Silva, 134-260	Dom Pedro II	GETEC - DATACENTER	PARANAGUA
36	REDUNDANCIA VIA RADIO	30 Mbps	Av. da Costeira - PR, 83203-800	Dom Pedro II	PORTÃO 16 PATIO DE AUTOMÓVEIS	PARANAGUA
37	REDUNDANCIA VIA RADIO	30 Mbps	Rua Treze	Imbocuí	PÁTIO DE TRIAGEM	PARANAGUA
38	REDUNDANCIA VIA RADIO	30 Mbps	Av. Portuaria, 1691-1661	Dom Pedro II	PORTÃO 05 FAIXA PORTUÁRIA	PARANAGUA
39	REDUNDANCIA VIA RADIO	30 Mbps	Av. Cel. José Lobo - PR, 83221-570	Dom Pedro II	PORTÃO 03 FAIXA PORTUÁRIA	PARANAGUA
40	REDUNDANCIA VIA RADIO	30 Mbps	Av. Portuaria, 1175-1171	Dom Pedro II	PORTÃO 04 FAIXA PORTUÁRIA	PARANAGUA
41	REDUNDANCIA VIA RADIO	30 Mbps	Av. Portuaria - PR, 83221-570	Dom Pedro II	PRÉDIO OSÍRES STEIGHELL (UASP)	PARANAGUA
42	REDUNDANCIA VIA RADIO	1000 Mbps	R. Mateus Leme, 1561-1529	Centro Cívico	CELEPAR - TRONCO	CURITIBA

Isso porque nem todas as empresas do setor de telecomunicações possuem, em seu portfólio de serviços, infraestrutura própria ou capacidade operacional para fornecimento de conectividade por meio de rádio, tecnologia que demanda estrutura específica, licenciamento regulatório, equipamentos dedicados e cobertura compatível com os pontos de atendimento previstos no certame.

Dessa forma, a adoção do critério de julgamento pelo menor preço global, sem divisão do objeto em lotes distintos, acaba por restringir indevidamente a competitividade do certame, na medida em que impede a participação de empresas aptas a fornecer parte relevante dos serviços licitados, mas que não possuem capacidade específica para atendimento integral das soluções de redundância via rádio exigidas para determinados pontos críticos.

Em consonância com esse entendimento, o Município de Nova Laranjeiras procedeu à republicação do Edital de Pregão Eletrônico n.º 15/2024, considerando a necessidade de dividir o

objeto em lotes distintos, de acordo com a natureza dos serviços pretendidos – link dedicado, links via rádio e links compartilhados.

16	33997	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO – BAIRRO INDEPENDENTE Fibra150 Mbps, IP dinâmico	12,00	mês	249,45	2.993,40
17	33995	SECRETARIA DE ESPORTE/GINÁSIO MÁRIO DA ROSA - CENTRO Fibra150 Mbps, IP dinâmico	12,00	mês	249,45	2.993,40
18	33984	SECRETARIA DE SAÚDE/TFD - CENTRO Fibra, 150 Mbps, IP dinâmico	12,00	mês	249,45	2.993,40
19	33993	SECRETARIA DE VIAÇÃO E OBRAS - CENTRO Fibra150 Mbps, IP dinâmico	12,00	mês	249,45	2.993,40
20	33986	UNIDADE DE SAÚDE/SAÚDE NA HORA SEVERINO DA ROSA - CENTRO Fibra150 Mbps, IP dinâmico	12,00	mês	249,45	2.993,40
TOTAL						52.068,60
Lote: 2 - Lote 002						
Item	Cód	Nome do produto/serviço	Quant	Un	Preço	Preço total
1	34009	BARRACÃO DIVISOR – DISTRITO DE DIVISOR Rádio50 Mbps, IP dinâmico	12,00	mês	169,50	2.034,00
2	34007	ESF RIO DA PRATA – DISTRITO DE RIO DA PRATA Rádio50 Mbps, IP dinâmico	12,00	mês	169,50	2.034,00
3	34005	ESF RIO GUARANI – DISTRITO DE RIO GUARANI Rádio50 Mbps, IP dinâmico	12,00	mês	169,50	2.034,00
4	34003	ESF XAGÜ – ASSENTAMENTO XAGÜ I Rádio50 Mbps, IP dinâmico	12,00	mês	169,50	2.034,00
Lote: 3 - Lote 003						
Item	Cód	Nome do produto/serviço	Quant	Un	Preço	Preço total
1	34011	PAÇO MUNICIPAL - CENTRO Fibra300 Mbps, link dedicado, IP público de mascara /32	12,00	mês	1.349,50	16.194,00
TOTAL						16.194,00

Pode-se afirmar que o presente caso tem clara violação aos dispositivos legais que regem os Processos Licitatórios, como por exemplo o artigo 32, inciso IV da Lei Federal n.º 13.303/2016, que define como diretriz primordial no planejamento das contratações a estratégia de parcelamento do objeto, visando otimizar a utilização dos recursos disponíveis no mercado e fomentar a competição, sem comprometer a economia de escala.

**Art. 32.** Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

**III** - parcelamento do objeto, visando a ampliar a participação de licitantes, sem perda de economia de escala, e desde que não atinja valores inferiores aos limites estabelecidos no art. 29, incisos I e II;

Em resumo, cabe à APPA assegurar, tanto na fase interna de planejamento e na fase externa, a adoção do princípio do parcelamento sempre que viável tecnicamente e economicamente, com o objetivo de garantir a competitividade e evitar a concentração da participação em apenas uma fração específica do mercado.

Acrescenta-se, ainda, que a necessidade de parcelamento dos serviços, os separando em “blocos” diferentes encontra guarita no sedimentado entendimento do Tribunal de Contas da União por meio da Súmula n.º 247, cujos termos são:

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 dispondo 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.

Assim, é responsabilidade da APPA apresentar justificativas e evidências que indiquem como a divisão do objeto poderia impactar negativamente na economia de escala e, por conseguinte, na redução de custos, podendo também representar um risco para a realização integral do objeto proposto.

Enfim, não basta que se apresente um quadro geral de itens necessários a mais variada gama de serviços, quando estes podem ser subdivididos em frações menores. A propósito, este tem sido o entendimento da Corte de Contas a respeito do tema:

**Acórdão 3009/2015 – Plenário – TCU**

A existência de empresa no mercado capaz de prestar todos os serviços licitados não justifica a ausência de parcelamento do objeto, quando viável. O parcelamento é a regra, excepcionada apenas quando, justificadamente, prejudicial ao interesse público.

**Acórdão 2593/2013 – Plenário – TCU**

O parcelamento do objeto escapa à discricionariedade administrativa sob circunstâncias em que se faça impositivo. Sua não adoção, nessa situação, configura patente ilegalidade. O parcelamento, além de disposição legal, é regra ética, de bom-senso e de boa administração, de modo a se promover o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, sem perda da economia de escala.

**Acórdão 1895/2010 – Plenário – TCU**

Deve ser efetuado o parcelamento do objeto do certame quando os serviços forem distintos, em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, visando o melhor aproveitamento dos recursos

disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, respeitando a integridade qualitativa do objeto a ser executado e observando que o fracionamento não deve acarretar risco de aumento no preço a ser pago pela Administração.

#### **Acórdão 1732/2009 – Plenário – TCU**

Diante da exigência legal da obrigatoriedade do parcelamento do objeto a ser licitado, quando observada a viabilidade técnica e econômica, cabe ao administrador público que desejar licitar um objeto sem parcelamento, trazer aos autos do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável. Contratos realizados em um só lote costumam ter economia de escala, contudo, os ganhos decorrentes da ampliação da concorrência, não raro, igualam ou sobrepujam os decorrentes da economia de escala.

#### **Acórdão 2079/2007 – Plenário – TCU**

O parcelamento do objeto da licitação é a regra, se viável técnica e economicamente. Havendo possibilidade de dividir obra pública, o gestor é obrigado a fazê-lo, pois o parcelamento redundaria na ampliação do número de competidores, na medida em que empreiteiras de menor porte ou de campo de atuação mais restrito podem não reunir condições de habilitação para todo o empreendimento, mas podem ter plena capacidade para executar uma parcela deste.

#### **Acórdão 2407/2006 – Plenário – TCU**

Quando o objeto da licitação for de natureza divisível, deve ser observada a obrigatoriedade da admissão da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas. Ao descartar o parcelamento, a instituição pública contratante deve fazer constar do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável.

#### **Acórdão 1022/2008 – Plenário – TCU**

O não parcelamento do objeto da licitação, quando isso é possível, extrapola o campo da discricionariedade que é conferido ao gestor e desrespeita o princípio da isonomia, em prejuízo da competitividade do certame.

Nesse mesmo sentido é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme se extrai de trecho do Acórdão n.º 3188/23 do Tribunal Pleno:

Veja-se que a aglutinação do objeto em lotes, **sem apresentação de justificativa adequada, constitui condição que pode implicar indevida restrição à competitividade do certame**, vez que eventuais interessados podem não dispor de todos os itens demandados no lote, estando presente,

portanto, a verossimilhança das alegações da Representante quanto a esse aspecto.

Ainda, conforme trecho do Acórdão 2911/2021 proferido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, entende-se que o mero apontamento de inviabilidade ou prejuízo na separação do objeto em lotes não supre a necessidade de demonstração.

Em outras palavras, a adução de que “**é mais vantajoso para a Administração gerenciar um único contrato do que mais de um** — eis que há a designação de servidores para o acompanhamento do mesmo, o que demanda tempo -, resultando em economia de tempo e escala” **é frágil, pois não embasada em estudos ou outras informações técnicas**, os quais não são supridos apenas pela juntada de folhas de pagamento da Representada, a fim de demonstrar a diminuição do seu quadro de pessoal se comparado com o da autarquia COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRANSPORTE E TRÂNSITO DE CASCAVEL — CETTRANS, a quem sucedeu quando da extinção desta última (Lei Municipal n.º 7021/19).

Conforme se extrai das disposições editalícias, inexistente demonstração técnica ou jurídica que sustente se a divisão em itens ou mais lotes seria prejudicial ou não vantajosa à APPA, sendo necessário que este caso siga a regra estabelecida pelo artigo 32, inciso IV da Lei Federal n.º 13.303/2016.

## 6- PARCELAMENTO DO OBJETO

- 6.1 A contratação dos serviços será realizada em lote único, não sendo recomendado o parcelamento do objeto. Esta decisão é fundamentada nos seguintes aspectos:
  - 6.1.1 **Natureza integrada e interdependência dos serviços:** Os serviços requeridos são intrinsecamente interligados e interdependentes. A fragmentação do objeto de contratação pode interferir na capacidade técnica do integrador quanto a possibilidade de integração entre os serviços a serem fornecidos.
  - 6.1.2 **Divisão do objeto a ser licitado:** A divisão do objeto a ser licitado em itens especificamente à finalidade pretendida acarretaria prejuízos quanto à instalação, configuração e operacionalização de todo o sistema, bem como o cumprimento dos requisitos de ANS.
  - 6.1.3 **Economia de escala e custos de gestão:** A contratação unificada com um único fornecedor tende a gerar economia em escala, reduzindo os custos indiretos da gestão de múltiplos contratos e fornecedores. O parcelamento aumentaria a complexidade administrativa e os custos de fiscalização contratual para a APPA.
  - 6.1.4 **Responsabilidade unificada:** A concentração dos serviços relacionados ao objeto em um único contrato facilita a responsabilização por falha e o cumprimento dos acordos por nível de serviço de forma global. Em caso de incidentes a identificação da causa raiz e a solução são agilizadas quando a responsabilidade não está diluída entre diversos prestadores.
- 6.2 Deste modo, para assegurar a **coesão**, a **eficiência**, a **governança** e a **funcionabilidade** dos objetos dessa contratação, considerados essenciais às operações da Portos do Paraná, opta-se pelo não parcelamento do objeto desta contratação.

É evidente que tal circunstância afronta os princípios da competitividade, da isonomia e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, especialmente porque a concentração integral do objeto em lote único reduz o universo de potenciais participantes e favorece apenas empresas com portfólio integralizado de múltiplas tecnologias de conectividade.

Além disso, a eventual divisão do objeto em lotes distintos, conforme as especificidades técnicas das soluções exigidas, não comprometeria a execução contratual, ao contrário, ampliaria a competitividade, possibilitaria maior participação de empresas especializadas e potencialmente proporcionaria à APPA propostas mais vantajosas sob o aspecto técnico e econômico.

Diante do exposto, torna-se imprescindível a retificação do Edital para afastar o critério de julgamento pelo menor preço global, promovendo a divisão do objeto em lotes tecnicamente compatíveis com as diferentes soluções de conectividade exigidas no Termo de Referência, especialmente em relação aos **circuitos redundantes via rádio**, de modo a assegurar ampla competitividade, isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa.

#### d. Da falta de clareza nos locais de instalação

A presente licitação tem como objeto a contratação de empresa especializada em serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para prestação de serviços de acesso à internet através de links dedicados para diversos pontos do complexo portuário de Paranaguá e Antonina.

Ocorre que, o item 3.34 do Termo de Referência prevê que, além dos circuitos indicados anteriormente, os licitantes devem considerar circuitos a serem contratados sob demanda, conforme as quantidades e banda de dados especificados na tabela.

ID	TIPO	Banda de Dados	ENDEREÇO
51	MPLS FIBRA OPTICA	1000 Mbps	item sob demanda
52	MPLS FIBRA OPTICA	50 Mbps	item sob demanda
53	MPLS FIBRA OPTICA	50 Mbps	item sob demanda
54	MPLS FIBRA OPTICA	10 Mbps	item sob demanda
55	MPLS FIBRA OPTICA	10 Mbps	item sob demanda
56	MPLS FIBRA OPTICA	10 Mbps	item sob demanda
57	MPLS FIBRA OPTICA	10 Mbps	item sob demanda
58	MPLS FIBRA OPTICA	10 Mbps	item sob demanda
59	MPLS FIBRA OPTICA	100 Mbps	item sob demanda
60	MPLS FIBRA OPTICA	100 Mbps	item sob demanda
61	MPLS FIBRA OPTICA	500 Mbps	item sob demanda
62	MPLS FIBRA OPTICA	500 Mbps	item sob demanda
63	RADIO	50 Mbps	item sob demanda
64	RADIO	50 Mbps	item sob demanda
65	RADIO	50 Mbps	item sob demanda
66	RADIO	50 Mbps	item sob demanda
67	RADIO	50 Mbps	item sob demanda
68	RADIO	50 Mbps	item sob demanda

Não há dúvidas que o serviço objeto da presente licitação será prestado em local certo e determinado e, por esse motivo, é essencial que as empresas interessadas em participar do certame tenham prévio conhecimento de todas as condições e características do objeto licitado.

No entanto, a APPA não apresentou de forma clara, objetiva e completa **todos os endereços onde deverão ser instalados o objeto**, deixando circuitos a serem definidos futuramente – sob demanda.

É evidente que a incerteza dos endereços prejudica a capacidade de avaliação da empresa no que diz respeito a viabilidade técnica de instalação, bem como a formação do lance e da proposta. Por lógica, revela-se necessário aos licitantes conhecerem onde deverão instalar seus serviços, visto que Edital abrange dimensão territorial considerável.

Ainda, não é possível prever os custos de instalação, seja pela metragem da fibra, seja pelas adequações técnicas próprias da localidade solicitada, trazendo altíssimo risco de futuro desequilíbrio econômico-financeiro.

Outrossim, a eventual incerteza de informações essenciais, como as contidas no item acima, obriga o administrador proceder com as necessárias retificações, sob pena de gerar vício insanável ao procedimento, impondo a sua anulação por falta de requisito essencial e obrigatório nos procedimentos licitatórios.

Frise-se, a ausência de informações no instrumento convocatório impede o pleno conhecimento do objeto que se pretende contratar, preço, prazo e condições. Pois, caso a instalação seja em um local em que a licitante não tem cobertura, será necessário se considerar outros custos (de instalação, estrutura, entre outros) para a elaboração da proposta.

Os argumentos trazidos até aqui encontram guarida de forma consolidada junto ao Tribunal de Contas da União, podendo se mencionar o paradigmático precedente do Acórdão de n.º 2684/2008:

RECURSOS DE REVISÃO INTERPOSTOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS CONTAS DOS EXERCÍCIOS DE 1994 E 1995. SUPERVENIÊNCIA DE DOCUMENTOS NOVOS COM EFICÁCIA SOBRE A PROVA PRODUZIDA. APRESENTAÇÃO DE CONTRARRAZÕES RECURSAIS. PRELIMINARES. CONHECIMENTO. PROVIMENTO DO RECURSO DE REVISÃO NO TOCANTE ÀS CONTAS DE 1994.

IRREGULARIDADE E MULTA. NEGATIVA DE PROVIMENTO NO TOCANTE ÀS CONTAS DE 1995. CARACTERIZAÇÃO DE ATO ANTIECONÔMICO E ILEGÍTIMO QUE CAUSOU DANO AOS COFRES DA EMPRESA. JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. SOLICITAÇÃO PARA A ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS DESTINADAS AO ARRESTO DE BENS.

**1. A ausência de cumprimento da fase de interna da licitação inviabiliza o conhecimento integral do objeto que se pretende contratar e as estimativas de custos a ele inerentes.**

**2. A realização da fase interna da licitação é condição prévia essencial à contratação, inclusive nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação.**

3. As contratações devem iniciar-se sempre com o diagnóstico, por parte da administração, de sua necessidade, seguindo-se a motivação do ato, que não está dispensada nas contratações diretas.

4. Nas contratações em que são pactuadas cláusulas de êxito, como remuneração pelos serviços prestados, deve haver correspondência direta entre o esforço e a dificuldade esperados do contratado e o prêmio acordado, sob pena de se configurar situação de desproporcionalidade entre serviço prestado e preço.

Logo, não pode o licitante presumir que atende ao objeto licitado e só ter o real conhecimento após a assinatura do Contrato, ainda mais quando pode ser penalizado futuramente pela não disponibilização do serviço nos termos editalícios, sujeitando-se a multa e sanções, bem como ao prejuízo econômico.

Destarte, espera-se clareza na caracterização e especificação do que vai ser licitado, e tratando-se de serviço com local certo para a sua prestação, requer-se no mínimo que seja informado o endereço exato – com indicação de rua, logradouro, CEP e coordenadas geográficas – se necessário.

Além disso, caso a APPA pretenda manter os circuitos previstos para contratação sob demanda, deverá prever a possibilidade de a Contratada ser eximida da obrigação de fornecimento do objeto na hipótese de inviabilidade técnica, além de assegurar remuneração adequada pela implementação de serviço cujas condições técnicas e operacionais eram inicialmente desconhecidas pelos licitantes no momento da formulação das propostas.

Nesse ínterim, a fim de se socorrer na doutrina, novamente a tese defendida encontra fundamento, sendo mister mencionar o posicionamento do professor Jacoby Fernandes (2015,

p. 115), em que afirma *“o primeiro ponto mais importante para o êxito de uma licitação e de um SRP está rigorosamente na capacidade de definir com clareza e precisão o objeto pretendido”*.

Nesse sentido, mesmo antes do Estatuto das Licitações, ainda sob a égide do Decreto-Lei n.º 230, de 21 de novembro de 1986, o Tribunal de Contas da União aprovou a Súmula 177 destacando a importância do trabalho de definição do objeto na fase interna do processo:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Especificamente no caso em questão, é evidente que a localidade de instalação demanda maior deslocamento, maior material, estudo de estrutura necessária para adaptação às particularidades do local (rural ou urbano), maior número de postes locados da Copel Distribuição.

Além disso, o risco por metro de fibra é contabilizado na formação do preço, pois, independentemente das ações preventivas da contratada, aumentam as chances de rompimentos por ações alheias à sua vontade (ações da natureza, vandalismo, furto ou boicote).

Conclui-se, portanto, que é necessário levar em conta as particularidades do Edital, sendo que nesse há o fornecimento de serviço em local certo, o que demanda a análise de viabilidade técnica para o seu fornecimento.

Ante o exposto, requer-se a reforma do instrumento convocatório para que sejam indicados, com precisão, todos os endereços nos quais os serviços deverão ser executados, incluindo rua, logradouro, coordenadas geográficas e demais informações técnicas necessárias à adequada avaliação de viabilidade e precificação da solução, bem como, conseqüentemente, a exclusão dos circuitos a serem contratados sob demanda.

Subsidiariamente, caso não seja esse o entendimento, requer-se a inclusão, no instrumento convocatório e em seus anexos, de dispositivo expresso prevendo a possibilidade de a Contratada ser eximida da obrigação de fornecimento do objeto na hipótese de inviabilidade técnica devidamente comprovada, além de assegurar remuneração adequada pela implementação de serviço

cujas condições técnicas e operacionais eram inicialmente desconhecidas pelos licitantes no momento da formulação das propostas.

## 5. DO PEDIDO FINAL

Ante o exposto, considerando toda a matéria apresentada, especialmente os fundamentos legais e editalícios, requer-se expressamente:

- a) o recebimento da presente impugnação vez que tempestiva;
- b) a imediata suspensão do referido instrumento convocatório, a fim de evitar possíveis prejuízos à competitividade e à legalidade do certame;
- c) o acolhimento do mérito da presente impugnação, com a consequente adequação do processo licitatório às observações constantes no item 4, para que:
  - i. sejam adequados os **parâmetros de desempenho e performance previstos no item 3.2.3 do Termo de Referência às tecnologias não terrestres admitidas no item 3.2.2**, especialmente em relação às soluções de redundância por Satélite LEO (Low Earth Orbit), assegurando compatibilidade técnica entre as tecnologias permitidas e os níveis de serviço exigidos;
  - ii. seja definida, de forma clara e objetiva, a **natureza dos enlaces efetivamente pretendidos pela Administração**, promovendo-se a adequação da tabela de circuitos constante no Termo de Referência aos requisitos técnicos previstos no item 3.2.4;
  - iii. seja afastado o critério de julgamento pelo menor preço global, promovendo a **divisão do objeto em lotes tecnicamente compatíveis com as diferentes soluções de conectividade exigidas no Termo de Referência**, especialmente em relação aos circuitos redundantes via rádio;
  - iv. sejam indicados, com precisão, **todos os endereços nos quais os serviços deverão ser executados**, incluindo rua, logradouro, coordenadas geográficas e demais informações técnicas necessárias à adequada avaliação de viabilidade e precificação da solução, com a consequente **exclusão dos circuitos previstos para contratação sob demanda**;
  - v. subsidiariamente, caso não seja acolhido o pedido de exclusão dos circuitos sob demanda, seja incluído no instrumento convocatório e em seus anexos dispositivo expresso prevendo a possibilidade de a **Contratada ser eximida da obrigação de fornecimento do objeto na hipótese de inviabilidade técnica**, bem como assegurando **remuneração adequada pela implementação de serviço cujas condições técnicas e operacionais eram inicialmente desconhecidas** pelos licitantes no momento da formulação das propostas.

d) por fim, em decorrência lógica dos pedidos anteriores, que o Edital seja devidamente retificado ou, se for o caso, revogado.

Nestes Termos,  
Pede Deferimento.

Curitiba, 12 de maio de 2026.

Camilo José Gasparetto  
Executivo de Vendas Governo  
camilo.gasparetto@liggavc.com.br

**LIGGA TELECOMUNICAÇÕES S.A**  
**CNPJ/MF n.º 04.368.865/0001-66**