



**Ao**

**ILMO. SR. PREGOEIRO DA PROCESSAMENTO DE DADOS AMAZONAS - PRODAM**

**REF: EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 05/2025**

**CLARO S.A.**, sociedade por ações com nova Sede Social localizada à Rua Henri Dunant, nº 780, Torres A e B, Bairro Santo Amaro, CEP 04.709-110, na Cidade e Estado de São Paulo, inscrita no **CNPJ sob o nº 40.432.544/0001-47**, de NIRE/JUCESP de nº 35.300.145.801, doravante denominada simplesmente **CLARO**, por seu representante infra-assinado, vem, com fundamento na Lei n. 13.303/16 e no edital, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao **PREGÃO** em referência, em razão de inconformidades constantes daquele instrumento convocatório, conforme exposto nas anexas razões de impugnação.

### **I. DA TEMPESTIVIDADE**

Conforme o ditame inserto no item 4.2 do edital, o prazo para impugnação ao edital é de até 3 (três) dias úteis da data fixada para o certame, *in verbis*:

4.2 Para a impugnação do Instrumento convocatório: Deverá ser encaminhada ao e-mail [licitacoes@prodam.am.gov.br](mailto:licitacoes@prodam.am.gov.br) até 03 (três) dias úteis antes da data inicial fixada para abertura das propostas. A impugnação não possui efeito suspensivo e caberá ao pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, decidir sobre a impugnação no prazo de 03 (três) dias úteis, contado da data de recebimento da impugnação. A concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo pregoeiro, nos autos do processo de licitação.

Dessa forma, utilizando o critério estabelecido no item acima, conclui-se que a data fixada para abertura da sessão pública, conforme preambulo do Edital é o dia **14/07/2025**, que deve ser excluído do cômputo, considerando-se como **primeiro dia útil sendo 11/07/2025**, **segundo dia útil sendo 10/07/2025** e como **terceiro dia útil sendo 09/07/2025**.

Portanto, as impugnações apresentadas até o dia **09/07/2025** são tempestivas, como é o caso da presente.



Assim é o entendimento do egrégio **Tribunal de Contas da União – TCU**, conforme corrobora o **Acórdão n.º 1/2007 - Plenário**, conforme transcrevemos abaixo *in verbis*:

4. Na primeira instrução destes autos (fls. 162/163), a Secex/SE, em exame perfunctório, **analisou apenas uma das irregularidades** apontadas pela empresa Nordeste Segurança e Transporte de Valores Sergipe Ltda., **qual seja, a negativa de exame, pela Gilic/SA, de impugnação apresentada pela representante, sob alegação de intempestividade** (fls. 146/147).

5. No entendimento da Secex/SE, não teria ocorrido inobservância, por parte da representante, do art. 18 do Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão na forma eletrônica, pois a interposição da impugnação foi feita em 22/11/2005 (fls. 135/143), ou seja, dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, ocorrida em 24/11/2005, nos termos do mencionado dispositivo legal.

6. Em vista dessa irregularidade cometida pela Gilic/SA, a Secex/SE entendeu estarem presentes os requisitos necessários à concessão de medida cautelar para que a Caixa sustasse qualquer procedimento que visasse à contratação decorrente do Pregão Eletrônico nº 019/7029-2005.” (grifo nosso)

Diante do exposto e de acordo com o entendimento do egrégio Tribunal de Contas da União – TCU, não acatar a presente impugnação sob o argumento da intempestividade seria condenar o presente certame ao fracasso, pois com certeza aquele Tribunal concederia medida cautelar susando o prosseguimento deste certame.

## **II. RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO**

Por meio do **PREGÃO** em referência, a **PROCESSAMENTO DE DADOS AMAZONAS - PRODAM** divulgou o seu interesse na contratação de empresa especializada para prestação de Serviços de Telecomunicações conforme descrição do objeto da licitação:

1.1 Contratação de empresa especializada para eventual Aquisição de equipamentos de rede para substituir o “core” de rede do Data Center PRODAM, onde serão substituídos os switches de rede obsoletos e sem garantia que estão em uso, além de atualizar a atual topologia de rede existente, saindo do modelo de 3 camadas para o modelo spineleaf, conforme especificações detalhadas no Termo de Referência, constante do Anexo I, deste Instrumento convocatório.

Uma vez conhecido dito Edital, nele foram verificadas inconformidades.

Assim, e considerando a natureza das ilegalidades e inconformidades a seguir descritas, é certo que a **PROCESSAMENTO DE DADOS AMAZONAS - PRODAM**, por meio do Pregoeiro, tem o incontestável poder-dever de revisão ou alteração o procedimento licitatório



em questão, em razão das inconformidades neste constatadas, e, por via de consequência, determinar sua correção, sob pena de sua ulterior anulação, nos termos do artigo 62 da Lei n. 13.303/16.

As irregularidades ora verificadas serão, pontualmente, examinadas a seguir, sendo certo que sua natureza insanável impõe a revisão ou alteração imediata do referido Edital, para sua adequação às diretrizes legais, já que todo licitante tem direito de participar de licitação elaborada em conformidade com as diretrizes legais, que pugne pela observância dos princípios consignados no artigo 29, XIV, da Lei n. 13.303/16, princípios estes lhe serve de sustentáculo, além de representar seu fundamento jurídico.

## **1 - DA EXIGÊNCIA DE ÍNDICES CONTÁBEIS E CAPITAL SOCIAL**

1.8.2. Cópia do balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis da licitante, dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, devidamente registrados na Junta Comercial, **na forma da lei**. Em se tratando de empresas regidas pela Lei 6.404 de 15/12/1976, essa comprovação deverá ser feita através da publicação na Imprensa Oficial, apresentando a boa situação financeira da licitante, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios. Os demonstrativos poderão ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de três meses da data prevista para realização desta licitação. (Devem-se incluir no balanço patrimonial os Termos de Abertura e Encerramento). **Deverá comprovar que possui capital social registrado ou patrimônio líquido mínimo igual ou superior, a 5% do valor global de sua proposta.**

1.8.3. Comprovação da boa situação financeira da licitante, aferida com base nos índices de Liquidez Geral (ILG), iguais ou maiores que um (>1), aplicando a seguinte fórmula:

O item em referência estabelece, para fins de habilitação no presente certame, a apresentação de índices de capacidade econômico-financeira maiores que 1,0 (um), apurado após a análise do Balanço da Companhia, no caso da CLARO S/A, uma Sociedade Anônima de Capital Fechado, devidamente publicado para o exercício anterior, e válido conforme determina a Lei Federal nº 6.404/76 das Sociedades Anônimas até o 1º. Quadrimestre do corrente ano, bem como as determinações da Lei Federal nº 8.934/94

Ocorre que tomando por base o Balanço e demonstrações financeiras pode-se apurar que alguns índices contábeis da CLARO S/A está abaixo do estabelecido no instrumento convocatório, o que segundo a regra dele irá gerar a inabilitação desta licitante, caso seja mantido este critério.



Destacamos os termos da Lei 13.303 para clamar pela aceitação por parte desta Administração do que ao final solicitamos, promovendo, assim, a devida ampliação de proponentes no certame levado à frente pela Administração:

Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros: (Vide Lei nº 1.4002, de 2020)

(...)

III - capacidade econômica e financeira;

(...)

§ 1º Quando o critério de julgamento utilizado for a maior oferta de preço, os requisitos de qualificação técnica e de capacidade econômica e financeira poderão ser dispensados.

A Lei 13.303/2016, em seu art. 58, § 1º, faculta ao Administrador dispensar a exigência de capacidade econômico-financeira. Assim, considerando que o estabelecimento de índices para aferição da capacidade financeira não deve ser dissociado da finalidade prevista pela Lei, qual seja, garantir o adimplemento do contrato, solicitamos a V.Sa. a aplicação da alternativa ao que foi determinado, prezando pela competitividade do certame.

Portanto sugere-se levar em consideração que de acordo com o disposto no item 7.2 da IN/MARE nº 5, de 1995, as empresas, quando de suas habilitações em licitações públicas, que apresentarem resultado igual ou menor do que 1 (um) em qualquer um dos índices seguintes: Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), deverão comprovar, considerados os riscos para a Administração e, a critério da autoridade competente, **o capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo**.

A tese lançada vem ganhando fôlego, tal como demonstrado nas palavras de Edmur Ferreira de Faria em obra intitulada “Curso de Direito Administrativo Positivo”, a saber:

“A comprovação da boa saúde financeira da empresa faz-se através de análise do balanço, como base em índices contábeis previamente estabelecidos no instrumento convocatório. A fixação desses índices requer conhecimento técnico e cuidado. Devem ser levados em **consideração o valor e a natureza do objeto, o tipo de negócio da licitante**. A inobservância destes dados pode prejudicar a licitação exigindo-se índices inexpressivos e que não oferecem condições para a aferição da boa situação financeira da empresa, ou índices elevados que poucas empresas, ou nenhuma, terão condições de atender”. (ob. cit., Ed. Del Rey, 4ª ed., BHte., 2.001, p. 311)



Caso seja esse índice mantido, poucas ou nenhuma empresa de telefonia atuante em todo o mercado nacional poderá participar, já que se introduzirá ao certame exigência desnecessária e, como tal, restritiva do universo de competidores.

Em vista das considerações acima aduzidas, é evidente que o item ora questionado tem sua plausibilidade e não traz de forma alguma lesividade, ilegalidade ou dirigismo ao certame e ainda, com a exigência da garantia dará a Administração à segurança necessária ao contrato.

Vide sobre o tema os comentários do Professor Toshio MUKAI:

“Cabe ali um dos princípios fundamentais da licitação, que é o da oposição ou da competitividade, tão essencial na matéria que, se num procedimento licitatório, por obra de conluio, faltam a competição (ou oposição) entre os concorrentes, falecerá a própria licitação, inexistirá o instituto mesmo. (Vide MUKAI, Toshio. Estatutos Jurídicos de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 19, g.n.)”

Na mesma linha se posiciona o Prof. Marçal JUSTEN FILHO, em sua obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 9ª edição, Ed. Dialética, onde destaca o princípio da competitividade ou oposição, indicando a necessidade de serem as cláusulas editalícias singelas e compatíveis com o objeto da licitação, com fincas a se proporcionar a disputa entre interessados, visando o atendimento da finalidade primordial de todo procedimento licitatório, que é a obtenção da proposta mais vantajosa.

O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, de resto, consagrou seu entendimento no seguinte sentido:

“ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. EDITAL.

1. As regras do edital de licitação de devem ser interpretadas de modo que, sem causar qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, **possibilitem a participação do maior número possível de concorrentes a fim de que seja possibilitado se encontrar entre as propostas a mais vantajosa (...).**

4. Segurança concedida. (Mandado de Segurança n. 5.606/DF, STJ, Rel. Min. José Delgado, DJ de 10/08/1998, g.n.)”

“A busca da melhor proposta recomenda a admissão do maior número de licitantes. Quanto mais propostas houverem, maior será a chance de um bom negócio. Por isto, **os preceitos do edital não devem funcionar como negaças, para abater**



**concorrentes.**” (STJ. Mandado de Segurança n. 5.623, DJ de 18/02/1998, p. 02, g.n.).

De fato, o certame destina-se a fazer com que o maior número de interessados se habilite, com o objetivo de facilitar aos órgãos públicos a obtenção de serviços, a preços mais convenientes ao seu interesse. Para que este princípio seja atendido, a Administração Pública deverá ampliar a disputa, **afastando, por conseguinte, qualquer cláusula editalícia ou medida em sentido contrário.**

No entanto, como visto, a realidade do item ora questionado é sem dúvida alguma incompatível com o real sentido da própria Lei 13.3030/2016, bem como com a finalidade intrínseca ao certame, qual seja, a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração Pública, sem que para isso tenhamos afronta a segurança financeira.

Devemos salientar que para a participação no presente certame, para o objeto licitado, há limitação de empresas, que são devidamente **outorgadas** para a prestação de Serviço Móvel Pessoal pela **ANATEL**. Se mantida tal condição, a CLARO estará impedida de participar pela exigência de apresentação dos índices, bem como outras operadoras do SMP também possuem tal situação similar, o que por si só restringe a competição – sem que com isso possa interferir na capacidade financeira de Empresas Concessionárias e Autorizatórias de Serviços de Telecomunicações.

Esclarecemos que a **CLARO** é empresa idônea e que se mantém na liderança no Mercado Nacional e Internacional, possuindo uma base de aproximadamente **68 milhões de acessos telefônicos no Brasil** e de **340 milhões de acessos telefônicos pelo mundo através de sua controladora, a América Móvel**, cumprindo em dia com suas obrigações financeiras de forma absoluta.

**O Índice adotado não deverá ser a única forma de avaliação da capacidade financeira da Cia, uma vez que o Setor de Telecomunicações é muito específico. O Patrimônio das empresas de Telecom está objetivamente em seus clientes. A Claro é empresa prestadora de serviços por natureza e não tem seu patrimônio imobilizado como se deseja espelhar pelos índices contábeis, mas sim na geração de caixa que os seus clientes permitem.**



**Além disso, os investimentos em rede são muito altos, para a cobertura nacional a que se propõe a empresa, o que demanda um grande fluxo de Capital, tornando o Índice de Liquidez da CLARO, menor que o determinado pela Administração. Tal fato pode ser comprovado pela mera observação às demais licitantes – editais - dos serviços de telecomunicações de Órgãos Federais, Estaduais e Municipais pelo País, que não usam como critério para avaliação financeira o índice apontado.**

**Entendemos que a Administração queira com todo o direito e legalidade se precaver de licitantes malversados exigindo tal condição, mas o caso merece maior atenção, pois se trata da prestação de Serviço Móvel Autorizado – SMP, mediante outorga da Anatel, que fiscaliza e controla os serviços de forma rígida.**

Dessa forma, impõe-se, *in casu*, como única forma de se resguardar o pleno atendimento das diretrizes consignadas na Lei n. 13.3030/2016 - competitividade e vantajosidade - a aceitação de apresentação de GARANTIA, na forma da lei, como via alternativa para os índices contábeis, para a comprovação de capacidade de cumprimento contratual e SEGURANÇA desejada pela Administração.

Diante do exposto, é medida de maior clareza e limpidez a presente impugnação, para que se ratifique o presente item e adéque ao mercado de Telecomunicações, pois do contrário está cerceando a participação de licitantes idôneas.,

Pelo exposto, é medida de justiça e de atendimento aos preceitos legais a reforma do edital, que deve permitir a apresentação dos índices **OU** do patrimônio líquido/capital social como garantia da participação de todos com igualdade.

## **2 - DA AUSÊNCIA DE MINUTA DE CONTRATO**

20.14 São partes integrantes deste instrumento convocatório:

20.14 .1 **Anexo 1** – Termo de Referência;

20.14 .1.1 – **Anexo 01-A** – Modelo de Proposta de Preços;

20.14 .2 **Anexo 2** – Documentos para Habilitação;

20.14 .3 **Anexo 3** – Minuta da Ata de Registro de Preços;

20.14 .4 **Anexo 4** – Modelo de Declaração de Fato Superveniente Impeditivo de Habilitação;



- 20.14 .5 **Anexo 5** – Modelo de Declaração Quanto ao Cumprimento às Normas Relativas ao Trabalho do Menor;  
20.14 .6 **Anexo 6** – Tabela de Preço Máximo;  
20.14 .7 **Anexo 7** – Modelo de Declaração – Somente para micro e pequenas empresas;  
20.14 .7 **Anexo 8** – Checklist – Programa de Integridade;

Observe que dentre os anexos integrantes do Edital em questão, não foi disponibilizada aos interessados, a Minuta do Contrato que será celebrado entre a Administração e o licitante consagrado vencedor.

Nesse sentido, o artigo 60 da Lei das Estatais é cristalino ao indicar a Minuta do Contrato como um dos obrigatórios do Edital, por ser a mesma, parte integrante do Instrumento Convocatório, senão vejamos:

Art. 60. A homologação do resultado implica a constituição de direito relativo à celebração do contrato em favor do licitante vencedor.

Sendo assim, a Minuta do Contrato é documento indispensável ao Edital, sendo certo que sua ausência macula todo o procedimento licitatório, porquanto, estará sendo realizado ao arrepio da lei.

O Princípio da legalidade, consoante destacado acima, constitui baliza à atividade da Administração Pública, isto porque esta somente poderá agir segundo as diretrizes consignadas em Lei.

Desta forma, ao disponibilizar Edital sem que dele constasse a Minuta do Contrato como um de seus anexos, maculou o presente certame, sendo certo que a sua anulação, caso não seja determinada a pronta adequação deste Edital aos termos da Lei de Licitações, se mostrará como única medida possível ao restabelecimento da legalidade aqui rompida.

### **3 - DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE CONECTIVIDADE**

Observe que o instrumento convocatório pecou diante da ausência de previsão de conectividade impede a plena implementação da nova arquitetura, tal equívoco vicia todo o processo licitatório, pois as licitantes não têm como fornecer proposta de preços sem que reste prevista a exigência.



A topologia **Spine-Leaf** pressupõe alta interconectividade entre os dispositivos da malha de rede e com ambientes externos, como:

- Ambientes de hospedagem remota de sistemas;
- Backups externos;
- Integrações com outras secretarias e entes governamentais;
- Ambientes de contingência.

A depender da arquitetura existente, pode haver necessidade de interligação entre data centers secundários ou filiais da PRODAM e, nesse contexto, **links LAN-to-LAN (L2 ou L3)** e **serviços IP dedicados** são imprescindíveis para garantir resiliência, baixa latência e alta disponibilidade.

Ao não prever a conectividade necessária:

- Cria-se um **risco técnico** de subutilização ou ociosidade da infraestrutura adquirida;
- A responsabilidade pela viabilização dos enlaces pode ser repassada ao fornecedor sem que isso esteja claro no escopo, ferindo o princípio da **vinculação ao instrumento convocatório**;

Impede-se uma visão **integrada e orçamentária** da solução, fragmentando o objeto e comprometendo o desempenho esperado.

Tal omissão viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que determina que os editais devem ser claros, objetivos, límpidos e sem lacunas.

Sendo assim, o presente edital deve determinar correta e determinadamente o número de acessos e devem ser contratados, respeitando o princípio da vinculação ao instrumento licitatório.

Compete o brilhante raciocínio de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, acerca das infrações aos princípios da licitação:



“Princípio da vinculação ao instrumento licitatório. **Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento.** (...) O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite). (...) Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos, ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se predeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que o desrespeitou.” (in Direito Administrativo, 11ª Edição, Editora Atlas, 1999, página 299 e 300).

Diante do exposto, requer-se:

1. A **revisão e republicação do Termo de Referência**, com inclusão clara da contratação de **links de comunicação dedicados**, preferencialmente especificando:
  - Tecnologia (MPLS, IP dedicado, MetroEthernet, etc.);
  - Largura de banda mínima exigida;
  - Topologia pretendida (ponto-a-ponto, hub-and-spoke, malha, etc.);
  - Níveis de serviço (SLA) esperados.
2. A **inclusão da especificação técnica e dimensionamento mínimo dos equipamentos CPE (Customer Premises Equipment)**, quando aplicável, ou a indicação expressa de que a contratante fornecerá seu próprio roteador. Tal omissão pode gerar insegurança quanto à responsabilidade pela demarcação e gerenciamento das interfaces WAN, impactando diretamente a instalação, testes de conectividade e homologação da solução.
3. Alternativamente, que se inclua ao menos uma cláusula que **exclua expressamente da contratada qualquer responsabilidade quanto ao fornecimento de conectividade WAN**, sob pena de insegurança jurídica e posterior controvérsia contratual.
4. A **prorrogação da data de abertura** do certame, caso haja alteração nos termos do edital, conforme previsto no §4º do art. 21 da Lei nº 8.666/93 (por analogia) e no RILC da PRODAM.

### III. DOS PEDIDOS

Em face do exposto, vem a **CLARO** solicitar a análise dos elementos da presente impugnação, e a necessária **revisão ou alteração do Edital**, para que sejam os itens ora

**CLARO S.A. - NOVA SEDE SOCIAL:**  
Rua Henri Dunant, nº 780 – Torres A e B  
Santo Amaro – Cep. 04.709-110  
São Paulo, SP – Brasil  
CNPJ: 40.432.544/0001-47  
Inscrição Estadual: 114.814.878.119  
Inscrição Municipal: 2.498.616-0  
[www.claro.com.br](http://www.claro.com.br)



impugnados adequados à normativa vigente acerca do serviço de telecomunicações de forma a assegurar o direito público subjetivo desta Impugnante e demais operadoras de participar de certame elaborado em conformidade com as diretrizes dos diplomas legais acima indicados.

Manaus/AM, 4 de julho de 2025.

---

**CLARO S.A.**

CI: 1748063-9

CPF: 791.819.882-49