Nível de Classificação	Grupo de acesso
Público	**PRODAM**

PROCESSAMENTO DE DADOS AMAZONAS S.A

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Referência : Pregão Eletrônico SRP nº 05/2025.

Assunto : Impugnação dos Termos do Edital e seus anexos.

Objeto : 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 spine-leaf, conforme especificações no Edital e seus anexos.

Impugnante: CLARO S.A.

I. DA ADMISSIBILIDADE

De início cumpre ressaltar que próprio Edital, no item 4.2, faculta aos interessados no certame a interposição de impugnação ao próprio edital. Com efeito, tendo em vista que a impugnação foi interposta no dia 04/07/2025, portanto, no prazo legal, reconhece-se a tempestividade do pedido ao passo que será apreciado o mérito deste.

Esclarecemos que a impugnação, na íntegra, está disponível no portal de transparência da PRODAM, no link: https://prodam.am.gov.br/acesso-a-informacao/categoria/licitacoes/.

II. DO PEDIDO DA IMPUGNANTE

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 lei1. 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 plausividade 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 conluios, 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.).

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 Autorizatárias 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 GARATIA, 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. 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 AUSÊNCAI 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 ás condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu 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. DAS CONSIDERAÇÕES E RESPOSTAS

1. Resposta: Pedido deferido.
Será efetuada a veiculação de uma Errata ao Edital.

2. Resposta: Pedido indeferido.
Nas licitações realizadas sob a sistemática do Sistema de Registro de Preços (SRP), a formalização da contratação se dá por meio da Ata de Registro de Preços, a qual substitui plenamente a minuta de contrato tradicional. Tal prática está em consonância com o disposto na legislação vigente, que reconhece outros instrumentos hábeis de formalização além do contrato administrativo, a

exemplo da própria Ata. Assim, não há que se falar em ausência de minuta contratual, uma vez que a Ata já constitui instrumento jurídico suficiente para disciplinar as obrigações entre a administração e os fornecedores registrados.
Cabe ressaltar que a assinatura da Ata vincula o licitante vencedor às disposições nela previstas, bem como aos elementos constantes no Termo de Referência que integra o edital. Dessa forma, as condições contratuais estão claramente estabelecidas nos anexos do instrumento convocatório, garantindo segurança jurídica, transparência e aderência ao regime legal das contratações públicas sob registro de preços. Não há, portanto, qualquer vício ou omissão que justifique a alegação de nulidade ou necessidade de republicação do edital nesse aspecto.

3. Resposta: Pedido indeferido.
1. Do Objeto Licitado e a Delimitação do Escopo:
O objeto central do Pregão Eletrônico SRP N° 05/2025 está claramente definido no item 1 do Edital e no item 1 do Anexo 1 - Termo de Referência como a "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 spine-leaf".
É fundamental compreender que o "core" de rede do Data Center PRODAM se refere à infraestrutura interna e central do ambiente de processamento de dados da própria PRODAM. O objetivo desta licitação é modernizar a camada central da rede do Data Center, que atualmente opera com switches obsoletos e sem garantia, e realizar a transição para uma topologia mais moderna e eficiente (spine-leaf). Este escopo é intrinsecamente voltado para a infraestrutura interna e a otimização do tráfego dentro do Data Center, conforme indicado no Termo de Referência que menciona a demanda por "alto trafego de rede lateral (leste-oeste)".

2. Da Separação entre Contratações de Equipamentos de Rede Interna e Serviços de Conectividade Externa:
A alegação da impugnante de que a ausência de previsão de conectividade externa ("interligação entre data centers secundários ou filiais da PRODAM e, nesse contexto, links LAN-to-LAN (L2 ou L3) e serviços IP dedicados") impede

a plena implementação da nova arquitetura decorre de uma interpretação que desvia do objeto específico e delimitado deste certame.

Serviços de conectividade WAN (Wide Area Network), como links LAN-to-LAN ou IP dedicados para comunicação com ambientes externos (ambientes de hospedagem remota de sistemas, backups externos, integrações com outras secretarias e entes governamentais, ambientes de contingência), são, por sua natureza, contratações de serviços de telecomunicações que possuem características técnicas, regulatórias e comerciais distintas da aquisição e instalação de equipamentos de rede para o core de um Data Center.

A PRODAM, como órgão público, adota a prática de licitar objetos de forma segregada e clara, a fim de:

Assegurar a Competitividade: A unificação de objetos tão distintos (equipamentos de core de Data Center e serviços de conectividade WAN) poderia restringir indevidamente a participação de empresas especializadas em apenas um dos segmentos, limitando a competitividade do certame e, consequentemente, a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em contrapartida ao que preconiza o Superior Tribunal de Justiça.

Otimizar a Gestão Contratual: Contratos de infraestrutura interna de Data Center e contratos de conectividade WAN envolvem diferentes conjuntos de fornecedores, níveis de serviço (SLA), prazos, responsabilidades e fiscalização. A gestão separada permite maior eficiência e controle.

Manter a Clareza do Escopo: O Termo de Referência detalha as "Especificações Técnicas da Solução", incluindo hardware, software e serviços de implantação e configuração dos switches, bem como a garantia e suporte técnico para esses equipamentos. Todas as atividades de instalação descritas no item 8 do Termo de Referência (instalação física, conexão e configuração dos equipamentos de rede do CONTRATANTE, instalação e atualização de softwares, fornecimento de cabos de conexão elétricos e lógicos, aplicação de licenças, configuração da solução inicial, testes de validação) estão diretamente relacionadas à implantação e operação dos novos equipamentos dentro do Data Center da PRODAM. Não há, no detalhamento do objeto, a previsão de aquisição ou contratação de links WAN, nem de equipamentos CPE específicos para interconexão externa, pois não fazem parte do objeto desta licitação.

A inclusão da conectividade WAN neste edital não apenas desvirtuaria o objeto principal, que se refere à "Aquisição de equipamentos de rede", mas também

violaria o princípio da vinculação ao instrumento convocatório caso tal exigência não estivesse explicitamente prevista desde o início para este objeto específico. Diante do exposto, o Termo de Referência está em conformidade com as diretrizes legais e administrativas, ao delimitar o escopo da contratação para a modernização da infraestrutura de core do Data Center. A necessidade de conectividade externa é reconhecida pela PRODAM, mas será endereçada por meio de processos licitatórios próprios, conforme a natureza e a complexidade de tais serviços, garantindo a especialização e a melhor proposta para cada demanda.

Reiteramos que a presente licitação visa à aquisição e implementação de equipamentos para o core do Data Center, sendo a sua especificação técnica e quantitativos apresentados de forma exaustiva. A não inclusão de serviços de conectividade WAN neste instrumento convocatório não representa uma falha ou lacuna, mas sim uma estratégia de contratação que respeita a especificidade de cada objeto e os princípios da licitação pública.

IV. DA DECISÃO

A PRODAM com base na legislação vigente e nos princípios que regem as licitações públicas, decidiu **ACOLHER PARCIALMENTE** a impugnação, conforme exposto anteriormente.

Manaus, 07 de julho de 2025

GILSON DE SENA DA SILVA:65409019253

Assinado de forma digital por GILSON DE SENA DA SILVA:65409019253
Dados: 2025.07.07 14:55:34 -04'00'

Gilson de Sena da Silva
Pregoeiro