

À

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO

Ref.: Impugnação ao Edital

Pregão Eletrônico nº 90007/2026

Processo nº 19.13.0051.0000476/2026-53

TELEFÔNICA BRASIL S.A., pessoa jurídica inscrita no CNPJ sob nº 02.558.157/0001-62, com endereço à Avenida Engenheiro Luiz Carlos Berrini, nº 1376, 30º andar, Cidade Monções, São Paulo/SP, vem, respeitosamente, por meio de seu representante legal, perante Vossa Senhoria, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, nos termos do **art. 164 da Lei 14.133/21** item 17 do Edital, o que faz conforme as razões a seguir.

1. INTRODUÇÃO

A **Procuradoria-Geral de Justiça do Maranhão** publicou Edital referente ao **Pregão Eletrônico nº 90007/2026** visando a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de telefonia fixo Comutada (STFC), no modelo PABX em nuvem (100% digital), com tráfego ilimitado para ligações locais e nacionais, fixo-fixo e fixo-móvel, compreendendo os serviços de implantação, fornecimento, configuração, manutenção preventiva e corretiva, suporte do sistema de gerenciamento e monitoramento e ainda a contratação de serviços de URA e aquisição de telefones IP, pelo prazo de 5 anos.

No entanto, com todo o respeito, há irregularidades e ilegalidades constantes no instrumento convocatório que ensejam a necessidade de revisão imediata das disposições nele constantes. As ilegalidades verificadas no Edital decorrem dos vícios relacionados aos requisitos de qualificação econômico-financeira exigidos das licitantes trazidos (itens 10.5.3 e 10.5.4 do edital).

Destaca-se que a presente manifestação tem estrita vinculação à interpretação objetiva dos termos do instrumento convocatório. Destina-se apenas à preservação do direito da Impugnante e da legalidade do presente certame. Deste modo, **pugna-se pela modificação das disposições aqui apontadas, nos termos em que passa a expor.**

2. TEMPESTIVIDADE

De acordo com o item 17.1 do Edital, e nos termos do art. 164 da Lei 14.133/21, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o Edital até 3 (três) dias úteis anteriores à data de abertura do certame. Nos termos do referido item, as impugnações deverão ser encaminhadas através do endereço eletrônico esclarecimentos@mpma.mp.br.

Considerando que a data da sessão pública está marcada para o dia 10 de abril de 2026, comprova-se a tempestividade da presente impugnação face ao seu protocolo neste dia, com antecedência suficiente para que o ente licitante examine detidamente cada um dos pontos da impugnação e decida de forma motivada, conforme exige o art. 164, parágrafo único, da Lei n 14.133/21.

Às razões de impugnação do Edital.

3. RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO: QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

O Edital contém a seguinte disciplina em relação à qualificação econômico-financeira:

10.5 Qualificação Econômico-Financeira:

10.5.3 Balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, comprovando, para o último exercício, índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um).

10.5.4 Apresentar Patrimônio Líquido (PL) igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor anual estimado para a contratação;

Muito embora diante das exigências acima, entende-se que os itens 10.5.3 e 10.5.4 do Edital não esclarecem se deverão ser atendidas em conjunto ou de maneira alternativa. Considerando a ausência de justificativa para exigência dos índices contábeis (item 10.5.3 do Edital), a comprovação alternativa da qualificação econômico-financeira – **ou** comprova os índices contábeis **ou** apresenta patrimônio líquido igual ou superior a 10% - deve ser a interpretação adotada no instrumento convocatório, pelas razões trazidas a seguir.

Não há dúvidas de que, em certos casos, a Administração Pública pode solicitar a comprovação de cumprimento de índices específicos. No entanto, para que tal exigência seja viável, é imprescindível a demonstração de que se trata de índices identificados como adequados às características do objeto a ser contratado, necessários para assegurar o seu regular cumprimento e compatíveis com as características do mercado respectivo, sob pena de configuração de exigências indevidamente restritivas à competitividade e que frustrem o princípio da licitação.

Por isso, e com todo o respeito, **há um defeito que compromete e impede a exigência dos índices contábeis no presente certame, pois não se identifica**

nenhuma justificativa para a exigência deles. Tampouco se identificou estudo técnico que justificasse a adoção concreta desses índices – requisito tipicamente reconhecido como indispensável para tais exigências pela jurisprudência do TCU –, o que é suficiente para justificar o acolhimento da presente impugnação e a correção do edital.

Trata-se de **requisito de validade inafastável**, que impede a exigência desses índices e determina a correção do edital e a sua republicação. É o que decorre do art. 69 da Lei 14.133/21, segundo o qual a possibilidade de exigência no edital de “índices econômicos” está condicionada ao fato de eles estarem “devidamente justificados no processo licitatório”.

Observe-se que não basta qualquer justificativa. Não se trata de exigência meramente formal ou abstrata. **É necessário que a motivação para a exigência dos índices demonstre de forma concreta que houve efetiva pesquisa sobre o mercado (universo de licitantes) e que tenha sido demonstrada a efetiva imprescindibilidade dos índices tendo em vista as características da contratação em questão, considerando os investimentos, fluxo de caixa e outras condições econômico-financeiras envolvidas.** Como decorre do art. 69 da Lei 14.133/21, admitem-se como exigências de qualificação econômico-financeira apenas aquelas demonstradas como imprescindíveis para comprovar “a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato”.

Esse entendimento foi pacificado pelo Tribunal de Contas da União a ponto de ser consagrado na Súmula 289 e na jurisprudência subsequente daquela Corte, reproduzidas a seguir:

“SÚMULA 289: A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade”.

“Cabe destacar que a fixação de índices de liquidez a serem utilizados em licitações deve guardar relação de razoabilidade e proporcionalidade com o objeto a ser atingido, devendo-se fixar parâmetros que não obstante possibilitem obter a melhor proposta para a Administração Pública, não venham, entretanto, inviabilizar o caráter competitivo do processo licitatório, conforme preconizado pelo art. 3.º da Lei 8.666/1993” (Acórdão 326/2010, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

“(…) a fixação de índices contábeis para fins de seleção das empresas participantes da concorrência deve fundamentar-se em estudo técnico aprofundado, que deverá constar do processo licitatório, nos termos do § 5.º do art. 31 da Lei 8.666/1993” (Acórdão 291/2007, Plenário, rel. Min. Guilherme Palmeira).

Ou seja: os índices somente podem ser exigidos se concretamente justificados à luz de “parâmetros atualizados de mercado” e se necessários para “atender às

características do objeto licitado”. Se esses requisitos não estiverem atendidos, os índices não podem ser exigidos, devendo-se manter apenas os requisitos de capital mínimo ou patrimônio líquido, na forma do art. 69, § 4º, da Lei 14.133/21.

No caso concreto, **cabe agregar que os índices tais como especificados no edital nem seriam, de qualquer modo, passíveis de justificativa, pois se mostram incompatíveis com o funcionamento das empresas que atuam no setor do objeto licitado.** Os índices indicados no edital ignoram as características do setor de telecomunicações e as condições econômico-financeiras habituais dos prestadores dos serviços ora licitados. Nesse setor, índices de liquidez corrente ou geral inferiores a um não constituem sinal de anomalia ou insolvência. No setor, eles são relativamente comuns e explicáveis por características estruturais do modelo de negócios, da regulação e da estrutura de capital.

Assim se passa porque o modelo de atuação das empresas do setor é intensivo em capital, sendo marcado por duas características que reduzem a liquidez das empresas: (i) de um lado, há *capex* elevado e contínuo, de modo que grande parte dos recursos é imobilizada em investimentos de infraestrutura, ao mesmo tempo; (ii) de outro lado, há uma estrutura de financiamento usualmente baseada em dívidas de longo prazo para financiar a infraestrutura. Ambas as características reduzem, de forma estrutural, a liquidez das empresas atuantes no mercado.

Mas é uma característica normal e esperada no setor – e que é compensada pela forte previsibilidade de receitas dos serviços de telecomunicações. Tanto é assim que a própria ANATEL não exige dessas empresas os índices de liquidez como condição de operação.

Um exemplo concreto confirma o que se expõe: as demonstrações financeiras de outra grande operadora de telefonia (Tim S.A.) evidenciam índices de liquidez geral e corrente inferiores a um.¹ E não se trata de caso isolado, mas de reflexo da dinâmica normal do setor de telecomunicações.

Ou seja: se tivesse sido feito levantamento das principais empresas do setor – inclusive aquelas de capital aberto –, os índices previstos no edital jamais teriam sido nele incluídos. Isso porque teria sido constatado que a generalidade das empresas do setor atua de forma efetiva sem precisar ou dispor dos índices de liquidez exigidos – que se confirmam, também por esse ângulo, excessivos e indevidos.

Cabe insistir, afinal, que esse é um aspecto essencial para a validade da licitação: **é imprescindível a necessidade de adequação dos índices à realidade econômica**

¹ Documento disponível em <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/4c4aa51f-1235-4aa1-8b83-adc92e8dacc3/df5d7209-78bd-b5a1-f305-1c243af31e24?origin=1> – acesso em 10.02.2026.

dos potenciais licitantes. Conforme entendimento assente, a previsão de índices não justificados e dissociados da realidade operacional e concreta dos potenciais licitantes é apta a frustrar licitação e configurar ilícito que invalidará o certame – não bastando, para justificar os índices, referências gerais à necessidade de segurança ou zelo na contratação:

“Este Tribunal já enfrentou essa questão e deliberou no sentido da obrigatoriedade de fundamentação em estudos/levantamentos específicos que demonstre a necessidade e adequação da adoção desses índices, principalmente, quando os adotados não sejam os usuais, como no caso ora examinado (Acórdãos do Plenário 2.495/2010, 170/2007 e 291/2007).

Repito: só foram apresentados argumentos no sentido da segurança/resguardo/zelo na contratação. Os responsáveis não atentaram, com a mesma preocupação, para a necessidade de assegurar um mínimo de competitividade ao certame. Deixaram de buscar um índice que pudesse ser considerado confiável e, ao mesmo tempo, possibilitasse a participação de uma quantidade razoável de empresas. Um dos princípios a ser preservado em um certame é a competitividade, que irá assegurar o melhor preço. Com pouca competitividade (duas propostas), não há como afirmar que foi alcançado esse objetivo” (TCU, Acórdão 932/2013, Plenário, rel. Min. Ana Arraes).”

Sendo assim, resta impugnada a exigência de comprovação da qualificação econômico-financeira por meio da apresentação dos índices especificados no item 10.5.3 do Edital, justificando-se que sejam afastados, sob pena de manifesta restrição à ampla competitividade.

Sugere-se, no entanto e caso não acolhida a impugnação, que diante da ausência de clareza na exigência cumulativa ou alternativa dos itens 10.5.3 e 10.5.4 do Edital, a interpretação adotada consagre a alternatividade entre os critérios, podendo-se comprovar **ou** os índices previstos no item 10.5.3 do Edital **ou** a comprovação de que possui capital social no patamar de 10% do valor de sua proposta, prevista no item 10.5.4 do Edital.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, requer-se respeitosamente o recebimento da presente impugnação ao edital, com o acolhimento das razões expostas a fim de que seja republicado o Edital com a adequação dos dispositivos supramencionados² para preservar a legalidade do certame, a ampla competição entre os licitantes e a eficiência na realização do interesse público, de modo que a exigência de índices contábeis seja suprimida do

² Nos termos do que dispõe o §1º do art. 55 da Lei 14.133/21: “Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.”

Edital, considerando não estar devidamente justificada sua exigência, ou, subsidiariamente, que seja reconhecida a alternatividade entre as exigências dos itens 10.5.3 e 10.5.4 do Edital, de modo que faculte a comprovação alternativa por meio da comprovação de que a empresa possui 10% do capital social de sua proposta

Por fim, requer-se que a análise da presente impugnação seja feita com a devida fundamentação, com a explicitação das razões de direito que levam à Administração a decidir, sobre cada um dos pontos aqui apresentados, em cumprimento ao princípio da motivação, estampado nos art. 2º, alínea, da Lei 14.133/214.717/65 e no art. 2º, caput e inciso VII, da Lei 9.784/99.

Nestes termos, pede deferimento

São Paulo, 07 de abril de 2026

Igor Thadeu Rodrigues Andrade
Gerente de Negócios
Grandes Contas Governo
Cel: (11) 95570-1601
Email: Igor.tandrade@telefonica.com

Telefônica Brasil S.A.

CNPJ nº 02.558.157/0001-62