

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DA LICITAÇÃO ELETRÔNICA Nº 90007/2026

Coordenadoria de Serviços Gerais <csg@mpma.mp.br>
Para: Esclarecimentos CPL <esclarecimentos@mpma.mp.br>

22 de abril de 2026 às 09:39

OBJETO: Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90007/2026 realizado por VIACOM NEXT GENERATION COMUNICAÇÃO LTDA - EPP.

PREGÃO ELETRÔNICO: 90007/2026

PROCESSO SEI: 19.13.0051.0000476/2026-53

Trata-se de resposta ao pedido de Impugnação referente ao **Pregão Eletrônico nº 90007/2026**, cujo objeto é o “Registro de preços para 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”.

Diante da Impugnação, passa a expor:

A) ILEGALIDADE NA CLAUSULA DE REAJUSTE

A Impugnante aponta a existência de possível ilegalidade na Clausula Sétima da minuta do Contrato e do item 7.1.1 do Termo de Referência, pois, argumenta que há irregularidade da Administração ao prever que os preços “poderão” ser reajustados, e isto transformaria em facultativa uma obrigação que deveria ser vinculante.

A partir disso, cabe ressaltar que o questionamento não se sustenta, uma vez que a escolha pelo termo “poderão” se dá pelo fato de o reajuste não ser realizado de forma automática, e o reajuste está em total sintonia com as normas que tratam o tema. A legislação vigente não impõe que o reajuste seja automático ou concedido de forma obrigatória em todos os casos, mas sim que haja previsão clara dos critérios, da periodicidade e do índice aplicável, o que foi devidamente observado no instrumento convocatório.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, especialmente em seus arts. 25, §7º, e 92, inciso V, é obrigatória a definição, no edital e no contrato, das regras de reajustamento de preços, incluindo o índice setorial pertinente e o interregno mínimo de um ano, o que foi regularmente cumprido. Em nenhum momento a norma determina que o reajuste deva ocorrer de forma automática, independentemente de provocação da contratada ou da verificação dos requisitos legais.

Nesse contexto, a utilização do termo “poderão” não desnatura o direito ao reajuste, tampouco o transforma em ato discricionário puro. Ao contrário, reflete a necessidade de observância de condições objetivas para sua concessão. Uma vez atendidos os requisitos, o reajuste deve ser analisado à luz das disposições contratuais e legais, não se configurando liberalidade da Administração.

Ademais, o reajuste contratual, diferentemente do reequilíbrio econômico-financeiro, não se opera de forma automática, sendo legítima a exigência de manifestação da contratada para sua implementação, conforme prática consolidada na Administração Pública e entendimento dos órgãos de controle.

Dessa forma, verifica-se que o instrumento convocatório está em conformidade com a legislação aplicável, pois assegura a previsão do reajuste, seu índice, sua periodicidade e as condições para sua incidência, não havendo ilegalidade na redação adotada.

B) AUSÊNCIA DE INDICADORES OBJETIVOS DE DESEMPENHO E MÉTRICAS DE QUALIDADE (SLA/IMR)

Quanto ao apontamento referente à ausência de Indicadores Objetivos de Desempenho e Métricas de Qualidade (SLA/IMR), esclarece-se que, tais parâmetros se encontram devidamente previstos no Termo de Referência.

Destaca-se que, o item 10 estabelece expressamente a utilização do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) para avaliação da execução contratual, inclusive com previsão de glosa ou retenção de pagamento em caso de desempenho insatisfatório.

Ademais, o Termo de Referência define métricas objetivas de qualidade e desempenho, tais como:

- 1) Prazos máximos de atendimento e solução de demandas (item 4.4);
- 2) Disponibilidade contínua do serviço (24 horas por dia, 7 dias por semana) e requisitos de alta disponibilidade (item 4.1);
- 3) Parâmetros mínimos de qualidade das chamadas (item 9.5);
- 4) Mecanismos de fiscalização e avaliação de desempenho baseados em indicadores (item 7).

Dessa forma, verifica-se que, os níveis de serviço (SLA) e os critérios de medição de resultado (IMR) estão devidamente definidos no instrumento, garantindo a aferição objetiva da qualidade da prestação, o monitoramento da execução contratual e a aplicação de eventuais penalidades ou ajustes financeiros.

C) INEXEQUIBILIDADE DO PRAZO DE IMPLANTAÇÃO E DA OFENSA AO PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO (ART. 11, NLLC)

A Impugnante aponta a suposta inexecução do prazo de 30 (trinta) dias para início da execução contratual, em razão da complexidade técnica e logística da solução.

No entanto, este prazo é uma discricionariedade da administração, e foi definido a partir da análise técnica do órgão, observando a realidade apresentada. A presente contratação tem por objeto atender toda a rede de telefonia do Ministério Público do Estado do Maranhão, serviço essencial ao funcionamento institucional e à continuidade do atendimento ao público. Além disso, o contrato atual vigente encontra-se em fase final de execução, não havendo margem para prorrogação que permita a ampliação do prazo de início da nova contratação.

Nesse contexto, eventual extensão do prazo para 45 (quarenta e cinco) dias, como requerido, implicaria risco concreto de descontinuidade total dos serviços de telefonia, deixando o órgão completamente

desassistido, o que afrontaria diretamente o interesse público e o princípio da continuidade do serviço público.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a Administração deve compatibilizar o planejamento da contratação com a necessidade de garantir a continuidade dos serviços essenciais. Assim, o prazo estabelecido no Termo de Referência decorre de análise técnica e administrativa que considerou a transição entre contratos, sendo medida necessária para evitar solução de continuidade.

Ademais, cabe ressaltar que, o prazo fixado se refere ao início da execução, não significando a plena implementação de toda a solução no primeiro dia, sendo possível o escalonamento das atividades, desde que assegurada a continuidade do serviço.

Dessa forma, o prazo de 30 (trinta) dias, mostra-se adequado e indispensável à realidade contratual do órgão, não configurando ilegalidade ou afronta aos princípios licitatórios.

D) INDEVIDA AGLUTINAÇÃO DE OBJETOS: AFRONTA AO PRINCÍPIO DO PARCELAMENTO E À SÚMULA 247 DO TCU

A Impugnante aponta suposta aglutinação, no Grupo 1, da prestação de serviços (licenças de PABX em nuvem e URA) e do fornecimento de bens (aparelhos IP). No entanto, este argumento não encontra razão, pois os itens indicados estão separados no edital, de acordo com o que foi planejado no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência. O Grupo 1 é formado pelas licenças de PABX e a URA e os Aparelhos IP como item individual, fora do grupo 1.

Portanto, não assiste razão à impugnante.

E) ADMISSIBILIDADE DE INTERCONEXÃO INDIRETA E DA PRESERVAÇÃO DA AMPLA COMPETITIVIDADE (RESOLUÇÃO ANATEL Nº 693/2018)

Entende-se que a Licitação em questão se trata de um projeto robusto de telefonia, abrangendo toda a rede do Ministério Público do Estado do Maranhão, e que, por isso, exige condições técnicas que garantam elevados níveis de estabilidade, disponibilidade e segurança na prestação do serviço.

Nesse sentido, o item impugnado busca assegurar que a execução do objeto seja realizada por uma única empresa responsável por toda a solução, capaz de suprir integralmente as demandas institucionais, evitando a fragmentação de responsabilidades, a dependência de múltiplos intermediários e eventuais falhas na entrega do serviço. Tal diretriz está alinhada ao interesse público de garantir maior governança, rastreabilidade e eficiência contratual.

Por essa razão, a exigência de que a contratada possua interconexão com a rede pública de telefonia foi estabelecida ainda na fase de planejamento da contratação, sendo considerada essencial para assegurar a qualidade e a continuidade do serviço prestado. Trata-se de medida que visa mitigar riscos operacionais e garantir maior previsibilidade na execução contratual.

Ressalta-se, ainda, que o objeto contempla a aquisição de novas numerações telefônicas, o que reforça a necessidade de contratação direta com prestadora devidamente autorizada junto à Agência Nacional de Telecomunicações. A obtenção dessas numerações por meio de empresa que detenha a outorga pertinente constitui mecanismo adicional de controle, segurança e aderência às normas regulatórias, contribuindo para o adequado funcionamento da solução.

Ademais, não se verifica, no instrumento convocatório, vedação expressa a modelos tecnológicos específicos, mas sim a definição de requisitos mínimos considerados indispensáveis à execução do objeto. Tais exigências não configuram restrição indevida à competitividade, estando em consonância

com a Lei nº 14.133/2021, que permite à Administração estabelecer condições necessárias à garantia do cumprimento adequado do contrato.

Dessa forma, conclui-se que as exigências editalícias decorrem de critérios técnicos e de planejamento, voltados à segurança e à continuidade do serviço público, não havendo ilegalidade ou necessidade de alteração para inclusão expressa da interconexão indireta.

F) AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO DAS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA TÉCNICA E VALOR SIGNIFICATIVO (ART. 67 DA LEI Nº 14.133/2021)

Quanto à alegação de ausência de definição das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, esclarece-se que o Termo de Referência contempla, de forma suficiente e adequada, os elementos necessários à aferição da qualificação técnica dos licitantes, não havendo qualquer omissão que comprometa a regularidade do certame.

Destaca-se que o objeto da contratação encontra-se detalhadamente descrito, especialmente no que se refere às especificações técnicas da solução de telefonia em nuvem (PABX virtual, URA, VoIP e demais funcionalidades), evidenciando a complexidade tecnológica e operacional envolvida na execução do serviço.

Ademais, o Termo de Referência estabelece, de forma expressa, a exigência de comprovação de aptidão para execução de serviços de complexidade equivalente ou superior ao objeto licitado, conforme previsto no item 11.36, o que atende plenamente à finalidade do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, ao assegurar que os licitantes possuam capacidade técnica compatível com as parcelas mais relevantes da contratação.

Ressalta-se, ainda, a exigência de autorização junto à ANATEL para prestação de serviços de telefonia fixa comutada, bem como a definição de requisitos técnicos relacionados à disponibilidade, suporte, qualidade e continuidade do serviço, os quais, em conjunto, delimitam claramente os aspectos técnicos essenciais do objeto.

Dessa forma, verifica-se que as parcelas de maior relevância técnica encontram-se devidamente caracterizadas no instrumento convocatório, ainda que não segregadas em item específico, sendo plenamente possível a aferição da capacidade técnica dos licitantes com base nas exigências estabelecidas.

Por fim, cumpre destacar que, tratando-se de serviço comum, com especificações padronizadas e amplamente disponíveis no mercado, a forma adotada pela Administração observa os princípios da razoabilidade, competitividade e eficiência, não havendo qualquer afronta ao disposto no art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

G) NECESSIDADE DE VINCULAÇÃO DO REGISTRO NO CREA À APRESENTAÇÃO DA ART DE INSTALAÇÃO E MANUTENÇÃO E CERTIDÃO DE ACERVO TÉCNICO – CAT

O questionamento sustenta a necessidade de inclusão, no Edital, de exigência expressa de apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e de Certidão de Acervo Técnico (CAT). Contudo, o pleito não merece acolhimento.

Inicialmente, destaca-se que o instrumento convocatório já contempla a exigência de registro ou inscrição da licitante junto ao CREA, em conformidade com a legislação aplicável, sendo suficiente para fins de habilitação técnica.

No que se refere à CAT, a Lei nº 14.133/2021 não impõe, de forma obrigatória, que os atestados de capacidade técnica estejam registrados no CREA para serem considerados válidos. A Administração deve exigir apenas a comprovação de aptidão compatível com o objeto, sendo vedadas exigências excessivas ou desnecessárias que possam restringir a competitividade. Assim, a não exigência de CAT

não configura omissão ou ilegalidade, mas sim opção legítima da Administração em adotar critérios proporcionais e suficientes à verificação da capacidade técnica das licitantes.

Quanto à ART, cumpre esclarecer que se trata de obrigação vinculada à execução contratual, conforme previsto na Lei nº 5.194/1966 e na Resolução nº 1.137/2023 do Confea, devendo ser registrada antes do início das atividades técnicas. Portanto, sua exigência no momento da habilitação não se mostra adequada, sendo suficiente que a contratada observe tal obrigação quando da execução do objeto, sob pena de sanções legais e contratuais.

Ressalta-se, ainda, que a eventual inclusão dessas exigências de forma expressa no Edital poderia, inclusive, restringir indevidamente a competitividade, ao impor formalidades adicionais não estritamente necessárias à garantia da execução contratual, em afronta aos princípios da razoabilidade e da ampla competitividade previstos na Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, conclui-se que o instrumento convocatório não apresenta qualquer vício de omissão, estando em conformidade com a legislação vigente e com as boas práticas administrativas.

H) OBSOLESCÊNCIA TECNOLÓGICA EM CONTRATO QUINQUENAL E DA NECESSIDADE DE CLÁUSULA DE ATUALIZAÇÃO (UPGRADE)

O questionamento sustenta a necessidade de inclusão de cláusula específica de atualização tecnológica para os aparelhos telefônicos IP, em razão de eventual obsolescência ao longo da vigência contratual. Contudo, a pretensão não merece acolhimento.

Inicialmente, destaca-se que o objeto da contratação foi estruturado de modo a assegurar a **continuidade, estabilidade e desempenho da solução ao longo de toda a vigência contratual**, cabendo à contratada garantir que os equipamentos e serviços atendam permanentemente às especificações técnicas mínimas estabelecidas no Termo de Referência.

A Lei nº 14.133/2021 não exige a previsão de cláusula específica de atualização tecnológica nos moldes propostos, sendo suficiente que o contrato estabeleça obrigações de manutenção, suporte e adequação contínua da solução, o que já se encontra devidamente contemplado no instrumento convocatório.

Ademais, a responsabilidade pela substituição de equipamentos que venham a apresentar falhas, indisponibilidade de peças ou descontinuidade de suporte pelo fabricante insere-se no âmbito da **manutenção corretiva e preventiva**, já prevista como obrigação da contratada. Assim, eventual necessidade de substituição por equipamentos equivalentes ou superiores será tratada no curso da execução contratual, mediante análise da fiscalização, sem prejuízo ao atendimento dos requisitos técnicos originalmente definidos.

Importa ressaltar que a inclusão de cláusula genérica autorizando substituições automáticas por modelos “superiores”, sem critérios objetivos previamente delimitados, pode gerar insegurança jurídica e dificultar a adequada gestão contratual, além de potencialmente impactar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Por fim, o modelo adotado não “congela” a tecnologia, mas sim estabelece **parâmetros mínimos de desempenho e qualidade**, os quais devem ser mantidos ao longo de toda a execução, independentemente da evolução tecnológica do mercado, cabendo à contratada assegurar a aderência contínua da solução.

Dessa forma, conclui-se que o Edital e o Termo de Referência não apresentam omissão ou ilegalidade, estando adequados às normas aplicáveis e ao interesse público.

I) OMISSÃO DE REGRAS PARA PORTABILIDADE NUMÉRICA E DO RISCO DE DESCONTINUIDADE NA TRANSIÇÃO DOS SERVIÇOS

O questionamento aponta supostas omissões no Edital e no Termo de Referência quanto à definição de custos, responsabilidades e procedimentos relacionados ao processo de portabilidade dos números, bem como à ausência de cronograma detalhado de transição. Contudo, a pretensão não merece acolhimento.

Inicialmente, cumpre esclarecer que o instrumento convocatório estabelece, de forma expressa, que a proposta da licitante deve contemplar **todos os custos necessários à plena execução do objeto**, abrangendo despesas diretas e indiretas, inclusive aquelas de natureza regulatória e operacional. Nesse contexto, eventuais taxas de portabilidade cobradas por operadoras integram o risco ordinário do negócio e devem ser consideradas pelas licitantes na formação de seus preços, não sendo necessária a sua individualização no Edital.

No que tange à transição dos serviços, o Termo de Referência já define como requisito essencial a **continuidade da prestação**, vedando qualquer interrupção, o que vincula a futura contratada à adoção de todas as medidas técnicas e operacionais necessárias para garantir a migração segura e eficiente dos números. A definição de cronograma detalhado, janelas de migração e estratégias de implementação constitui aspecto típico da fase de execução contratual, devendo ser apresentada pela empresa vencedora e validada pela fiscalização.

Ademais, a Lei nº 14.133/2021 não impõe à Administração o dever de esgotar, no instrumento convocatório, todos os procedimentos operacionais da execução, sendo suficiente a definição clara do objeto, dos resultados esperados e das condições de desempenho, o que foi devidamente observado no presente certame.

Ressalta-se, ainda, que a Administração atuará de forma colaborativa durante a execução contratual, inclusive na interlocução institucional necessária para viabilizar a portabilidade, sem prejuízo da responsabilidade da contratada pela condução técnica do processo.

Por fim, a ausência de detalhamento excessivo no Edital não configura omissão, mas sim opção técnica que preserva a flexibilidade necessária para que a solução seja implementada conforme as melhores práticas do mercado, sem engessamento indevido.

Dessa forma, conclui-se que o Edital e o Termo de Referência estão em conformidade com a legislação vigente e não apresentam vícios que comprometam a competitividade ou a segurança da contratação.

J) DESPROPORCIONALIDADE E IRRAZOABILIDADE DAS MULTAS E GLOSAS

O questionamento aponta suposta desproporcionalidade no regime sancionatório previsto no Edital e na Minuta do Contrato. Contudo, a pretensão não merece acolhimento.

Inicialmente, destaca-se que as multas e glosas estabelecidas seguem o padrão historicamente adotado nos contratos firmados pelo Ministério Público do Estado do Maranhão, especialmente em contratações de natureza continuada e de alta criticidade, como é o caso dos serviços de telefonia. Tal padronização decorre de experiência administrativa consolidada, voltada à garantia da adequada execução contratual e à proteção do interesse público.

O regime sancionatório está em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, que confere à Administração a prerrogativa de aplicar penalidades proporcionais à gravidade da infração, mediante regular processo

administrativo. As faixas percentuais previstas não representam ausência de gradação, mas sim instrumento que permite a individualização da penalidade conforme o caso concreto, considerando circunstâncias específicas de cada ocorrência.

No que se refere às glosas aplicadas por meio do Instrumento de Medição de Resultado (IMR), cumpre reiterar que estas possuem natureza de ajuste financeiro, e não de sanção, refletindo apenas a adequação do pagamento ao nível de serviço efetivamente prestado. Portanto, não há que se falar em cumulação indevida ou caráter punitivo duplicado.

Ademais, a sugestão de fixação de teto mensal para aplicação de penalidades não encontra amparo na legislação e poderia comprometer a efetividade do mecanismo de controle contratual, especialmente em um contrato que envolve serviço essencial e que demanda elevados níveis de desempenho e disponibilidade.

Ressalta-se, por fim, que a aplicação de penalidades observará, em todos os casos, os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e motivação, com garantia do contraditório e da ampla defesa, afastando qualquer risco de aplicação arbitrária.

Dessa forma, conclui-se que o regime sancionatório previsto está adequado à natureza da contratação, alinhado às práticas institucionais do órgão e em conformidade com a legislação vigente.

Coordenadoria de Serviços Gerais
Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão
Telefone: (98)3219-1650/1651/1770

[Texto das mensagens anteriores oculto]