

DECISÃO

Ref.: Impugnação ao Pregão Eletrônico nº 09/2015. Telefonia Fixa.

Processo nº 44011.000599/2014-31.

Trata-se de impugnação interposta pela empresa OI S/A, CNPJ n.º 76.535.764/0001-43, em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 09/2015 desta Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), que tem como objeto a contratação dos serviços de Telefonia Fixa Comutada (fixo-fixo e fixo-móvel) a ser executada de forma contínua, conforme condições dispostas nos documentos acostados aos autos de número em epígrafe.

DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, deve-se analisar o requisito de admissibilidade da referida impugnação, no que tange à tempestividade, ou seja, apreciar se a mesma foi interposta dentro do prazo legal estabelecido. Dessa forma, o Decreto n.º 5.450/05, em seu art. 18, dispõe: *“Até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica”*.

O impugnante enviou a presente impugnação à PREVIC em tempo hábil (recepcionada via e-mail em 13/05/2015, às 14h10min), considerando, de fato, que a data do certame é 18/05/2015, limitando o seu prazo impugnatório até a data de 13/05/2015, e, portanto, **merece ter seu mérito analisado**, visto que respeitou os prazos estabelecidos nas normas sobre o assunto.

DO PEDIDO

O requerente impugna o ato convocatório e requer a reforma e/ou a exclusão dos itens “20.5 do Edital e 8.5 da Cláusula Oitava da Minuta Contratual” (alusivas à forma de pagamento), itens 8.6.1.1 e 8.6.1.3 do Edital (qualificação técnica) e item 12.2 do Edital (registro no CADIN), além dos itens técnicos dispostos no Termo de Referência referentes à quantidade de entroncamentos digitais (itens 4.2.2.4 e 4.2.1.1), prazo de execução dos serviços (item 4.3.1), central de atendimento (item 6.8 e 7.2.2), do prazo de reparo (item 7.1.2), Sítio da internet (item 7.2.1), dos elementos de custos como entroncamentos digitais (itens 11.1.4 e 11.3), Estimativa de Preços e, por fim, da Planilha de Formação de Preços (Anexo IV).

DO MÉRITO

1. Pagamento via nota fiscal com código de barras

O impugnante requer, em síntese, *“a melhor adequação do instrumento convocatório à realidade do setor de telecomunicações, requer a alteração do item 20.5 do Edital e 8.5 da Cláusula Oitava da Minuta de Contrato, a fim de permitir que o pagamento seja realizado mediante autenticação de código de barras, facilitando, assim, o reconhecimento eficiente do pagamento.”*

Não assiste razão à Impugnante. As condições de pagamento são as previstas no edital e na minuta contratual, não havendo, a juízo deste Pregoeiro, qualquer ilegalidade na modalidade exigida. Ademais, a forma de pagamento por Ordem Bancária com crédito em conta corrente é procedimento vinculado aos entes aderentes ao Sistema de Serviços Gerais da Administração Pública Federal (SISG) e demais entes usuários do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), caso desta PREVIC, não havendo, portanto, outra forma de pagamento por parte deste Ente (Manual SIAFI - macrofunção 020305). Tal entendimento encontra guarida na Portaria STN nº 833, DE 16/12/2011 e no Decreto nº 6.976, de 7/10/2009. Outrossim, quanto a Ordem Bancária de pagamento ser realizado por intermédio de fatura, com a devida autenticação através de códigos de barras, é reconhecidamente aplicável no âmbito do SIAFI, aliás, é o que ocorre comumente no âmbito da Administração Pública, inclusive nesta Autarquia Federal em seus contratos administrativos de telefonia fixa e telefonia móvel em vigor. **Contudo a Equipe Técnica requisitante da contratação posicionou-se no sentido de não haver impedimento para sua alteração, e, por esse motivo, será acolhida a impugnação para revisão.**

2. Exigência de Comprovação de capacidade técnica com limitações

O impugnante requer, em síntese, *“a adequação dos itens 8.6.1.1 e 8.6.1.3 do Edital, de modo que o Atestado de Capacidade Técnica, para comprovar a qualificação técnica das licitantes, não possua o limite de quantidade ou limitação temporal, sob pena de violação ao art. 30, § 1º, inciso I e § 5º da Lei n.º 8.666/93.”*

Não assiste razão à Impugnante. Um ponto de vital importância refere-se à comprovação de que a empresa a ser contratada possui aptidão em realizar o objeto licitado, haja vista as particularidades atuais inerentes à prestação de serviços de natureza continuada. Conforme o art. 30, inciso II, e § 1º, da Lei nº 8.666/93, a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, **quantidades** e **prazos**, com o objeto da licitação, deve ser verificada por meio de atestados técnicos, registrados nas entidades profissionais competentes, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado. É cediço ainda observar, *contra sensu* à interpretação equivocada da impugnante, que a lei de Licitações e Contratações veda (inciso I, §1º, art. 30) a exigência de o futuro contratado possuir técnico-profissional (empregado/funcionário) em seu quadro permanente que detenha atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas, exclusivamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto

da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos (dos ART's dos profissionais), e ainda veda (§5º, art. 30), a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitação de tempo ou de época ou ainda em locais específicos (especificidade física de ambiente), o que não é o caso. Nesse momento cabe mencionar as palavras do ilustre professor Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª edição, página 507, no qual transcreve-se *“Admitindo-se, porém, que a lei autoriza exigências de capacitação técnica operacional, ter-se-á de convir que tal se dá através da previsão direta do próprio inc. II do art. 30. Ora, esse dispositivo explicitamente autoriza a exigência de experiência anterior ‘compatível em características, quantidades e prazos com o objeto de licitação’.* Ou seja, o mesmo dispositivo que dá supedâneo à exigência de qualificação técnica operacional se refere a que deverá ela ser compatível em termos de quantidades, prazos e outras características essenciais ao objeto licitado”. Prosseguindo o raciocínio, comumente tem sido exigido das licitantes que comprovem que foi prestado serviços equivalentes, em quantidades semelhantes do que se pretende contratar, como forma de verificar a compatibilidade de objetos no que se refere a quantidades. No entanto, há que se perceber que cada contratação requer habilidades específicas, de forma que essa linha de entendimento não pode ser aplicada uniformemente. A qualificação técnica exigida dos licitantes consiste, segundo as palavras do ilustre Magistério Marçal Justen Filho, no *“domínio de conhecimentos e habilidades teóricas e práticas para a execução do objeto a ser contratado”*. Logo, o conteúdo dos atestados de capacidade técnica deve ser suficiente para garantir à Administração que o contratado terá aptidão para executar o objeto pretendido. Cumpre, neste momento reforçar que a Autarquia Federal pretende contratar particular para a prestação dos serviços pelo período mínimo de um ano, podendo ser dilatado por até cinco anos. Enfim, novamente cumpre observar que a Lei de Licitações e Contratos, em seu art. 30, inciso II, autoriza expressamente a administração a exigir da licitante a comprovação de que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado e, de acordo com o art. 57, inciso II, dessa Lei, os contratos para prestação de serviços de forma contínua poderão ser prorrogados por até sessenta meses. Por todo o exposto, entende-se perfeitamente razoável a manutenção do prazo para comprovação de capacidade técnica na forma disposta no instrumento convocatório. Contudo a Equipe Técnica requisitante da contratação posicionou-se no sentido de não haver impedimento para sua alteração, e, por esse motivo, será acolhida a impugnação para revisão.

3. Regularidade junto ao CADIN como condição para contratação

O impugnante requer, em síntese, *“a exclusão do item 12.2 do Edital, ou ainda, que se esclareça o referido item para que a inexistência de registro no CADIN não seja considerada condição para a celebração do contrato na presente licitação, posto que tal imposição não encontra consonância com a disposição do art. 6º, inciso III, da Lei n.º 10.522/2002, conforme se percebe de firme posicionamento do STF e do TCU.”*

Não assiste razão à Impugnante. Conforme o que determina o inciso III do artigo 6º da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, “**é obrigatória a consulta previa ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta para (...) celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos**”, ou seja, como é condição obrigatória a consulta ao CADIN, a juízo deste Pregoeiro, fundamentado nos normativos legais, se manterá no instrumento convocatório. Note-se que o instrumento convocatório, em seu item 12.2, determina apenas a sua consulta, para fazê-la constar dos autos. **Não será acolhido o pedido de impugnação para este item, e serão mantidas as exigências dispostas no instrumento convocatório.**

5. Itens Técnicos:

a) da quantidade de entroncamentos digitais.

O impugnante requer, em síntese, “*Informamos que, conforme é prática de mercado e também é comumente praticado pela Administração Pública, a Contratante é responsável por informar a estimativa de serviços a serem contratados, no qual inclui-se o quantitativo de entroncamentos digitais que serão adquiridos. Nesse contexto, para que seja garantido o princípio da economicidade, solicitamos que esses itens sejam excluídos do Termo de Referência.*”

Não assiste razão à Impugnante. A Equipe Técnica requisitante da contratação manifestou-se no seguinte sentido: “(...) o anexo I do Termo de Referência estabelece uma estimativa de 2 entroncamentos digitais. Trata-se de uma estimativa mínima, já que a contratada pode disponibilizar 2 ou mais entroncamentos digitais desde que as finalidades de evitar congestionamento de chamadas e proporcionar qualidade no serviço telefônico sejam alcançadas. Assim, esses itens não serão excluídos do TR”. **Tendo em vista o assunto tem natureza estritamente técnica, o Pregoeiro acompanhará o entendimento da equipe requisitante da contratação e não acolherá a impugnação, decidindo pela manutenção do item ao instrumento convocatório.**

b) prazo de execução dos serviços

O impugnante requer, em síntese, “*Conforme é comumente praticado pela administração pública e tendo em vista a complexidade dos serviços licitados, informamos que o prazo de 45 dias para execução dos serviços é curto, necessitando de no mínimo 60 dias. Portanto, solicitamos que o prazo de ativação dos serviços seja dilatado para 60 (sessenta) dias, que seria um prazo mais razoável.*”

Assiste razão à Impugnante. A Equipe Técnica requisitante da contratação manifestou-se no seguinte sentido: “(...) O prazo de 60 dias é observado no contrato vigente de telefonia fixa da autarquia,(...)”. **Tendo em vista o assunto tem natureza estritamente técnica e implica**

diretamente nas atividades daquela equipe requisitante, e ainda estando aquela área favorável no sentido de retificar o item, será acolhida a impugnação para revisão.

c) central de atendimento

O impugnante requer, em síntese, *“Entendemos que com uma central de atendimento exclusivo para os clientes corporativos, na qual a equipe alocada possui os procedimentos necessários para fazer a primeira abordagem e inclusive o encaminhamento imediato para a área técnica, estaremos atendendo a estes itens do termo de referência. Lembrando que exigências desproporcionais poderão culminar na exclusão de algumas empresas, prejudicando o princípio da concorrência e consequentemente, resultando em desvantagens financeiras para a Administração Pública.”*

Não assiste razão à Impugnante. A Equipe Técnica requisitante da contratação manifestou-se no seguinte sentido: *“(...) a indicação de um número telefônico para contato e registro de ocorrências sobre o funcionamento do serviço contratado, com funcionamento 24 (vinte e quatro) horas por dia e 7 (sete) dias por semana, e um atendimento diferenciado por meio de consultoria especializada é essencial para a adequada gestão do contrato. A disponibilização do serviço de central de atendimento para clientes corporativos não atende à necessidade da PREVIC, uma vez que é mais sujeito a ruídos de comunicação que podem dificultar o registro e solução de ocorrências relacionadas ao contrato. No contrato de telefonia fixa vigente na PREVIC, esse requisito foi atendido com a indicação de um preposto do contrato, nos termos da Lei 8.666/93. Assim, é descabido pensar que essa exigência possa prejudicar o princípio da concorrência. Tendo em vista o assunto tem natureza estritamente técnica, o Pregoeiro acompanhará o entendimento da equipe requisitante da contratação e não acolherá a impugnação, decidindo pela manutenção do item ao instrumento convocatório.*

d) do prazo de reparo

O impugnante requer, em síntese, *“Conforme é comumente praticado pela administração pública e tendo em vista a resolução nº 605/2012 da Anatel, a qual aprova o regulamento de Gestão de Qualidades da Prestação de Serviço Telefônico Fixo Comutado – RGC-STFC no artigo 22, no que diz respeito ao prazo de recuperação dos serviços, solicitamos que o prazo de reparo seja de 8 horas e para tanto que o item 7.1.2 do Termo de referência seja alterado.”*

Não assiste razão à Impugnante. A Equipe Técnica requisitante da contratação manifestou-se no seguinte sentido: *“A resolução nº 605/2012 da Anatel, que dispõe sobre o regulamento de Gestão de Qualidade da Prestação de Serviço Telefônico Fixo comutado – RGC-STFC, em seu artigo 22, dispõe sobre o prazo máximo de recuperação dos serviços. A determinação de um prazo máximo de 2 horas para atendimento das solicitações de reparo de acessos individuais deve se dar, no mínimo, em 98% (noventa e oito por cento) dos casos, está expressamente previsto na referida resolução para os prestadores de serviços de utilidade pública, de Prontos-Socorros e de Postos de Saúde. Assim, trata-se de prazo que pode ser*

atendido pela contratada. Além disso, no contrato atualmente vigente na autarquia há a previsão de prazo máximo de 2 horas para atendimento. Por fim, as interrupções totais de prestação de serviço de telefonia fixa na PREVIC prejudicariam de forma relevante as atividades desenvolvidas. Ante o exposto, a alteração do prazo máximo de duas para oito horas não atende as necessidades da autarquia e não será realizada". **Tendo em vista o assunto tem natureza estritamente técnica, o Pregoeiro acompanhará o entendimento da equipe requisitante da contratação e não acolherá a impugnação, decidindo pela manutenção do item ao instrumento convocatório.**

e) sítio da internet

O impugnante requer, em síntese, "Entendemos que este Sítio da internet poderá ser substituído por atendimento por telefone 0800 ou e-mail da Central de Atendimento. Algumas entidades licitantes, em seus editais, pedem atendimento em dois tipos, dentre eles podendo ser 0800 ou e-mail. Assim, entendemos que caso a contratada atenda a esses dois requisitos, ela estará habilitada para fornecer o serviço. Além do que, exigências excessivas irão acarretar a oneração dos custos, os quais consequentemente serão repassados para a Administração Pública prejudicando assim, o princípio da economicidade."

Assiste razão à Impugnante. A Equipe Técnica requisitante da contratação manifestou-se no seguinte sentido: "A PREVIC entende que a central de atendimento na forma de sítio da internet é uma facilidade para gestão do contrato, mas que não pode possuir caráter impeditivo. Portanto, a autarquia manifesta-se favorável ao pleito apresentado. O item 7.2.1 pode ser alterado de forma a aceitar atendimento em duas formas distintas, podendo ser e-mail ou sítio da internet, além do disposto no item 3 dos questionamentos técnicos". **Tendo em vista o assunto tem natureza estritamente técnica e implica diretamente nas atividades daquela equipe requisitante, e ainda estando aquela área favorável no sentido de retificar o item, será acolhida a impugnação para revisão.**

f) dos elementos de custos como entroncamentos digitais

O impugnante requer, em síntese, "Com relação aos entroncamentos E1, faixas de numeração, assinaturas e instalações, por questões de isonomia, a Contratante não pode obrigar a Contratada a isentar tais serviços, mas sim, a última, poderá, ou não, isentá-los durante a disputada por lances, contanto que isso não seja mandatório. Portanto, solicitamos que tais serviços sejam inclusos na Planilha de Formação de Preços."

Assiste razão à Impugnante. A Equipe Técnica requisitante da contratação manifestou-se no seguinte sentido: "O fato de os elementos de custo como entroncamentos, faixas de numeração, assinatura, instalação, adequações na rede da empresa contratada, dentre outros, não serem discriminados na Planilha de Formação de Preços, por constituírem insumos inerentes à prestação do serviço, não significa que não serão cobrados pela contratada. Assim, a contratada poderá inserir tais custos no valor

do minuto cobrado, embora esses valores não constem expressamente na Planilha de Formação de Preços.". Não obstante, consubstanciado no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, as obras e serviços somente poderão ser licitados quando existirem orçamentos detalhados em planilhas que expressem a composição **de todos os seus custos unitários**. Noutra ponta não pode a Administração forçar a oneração, por parte do fornecedor, de itens considerados essenciais a composição dos custos, mesmo que comumente esses sejam isentados na disputa de lances. Não obstante, segundo entendimento do insigne Professor Marçal Justen Filho, "a planilha permite à Administração controlar a execução do contrato, ainda que, como é evidente, tal função envolverá também a planilha que acompanhou a proposta do licitante" [Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 15ª ed., pg. 161], ou seja, o detalhamento dos custos envolvidos além de tornar o certame mais transparente, uma vez que detalha ao máximo os custos embutidos nos serviços a serem prestados, dota a administração de insumos para o futuro acompanhamento contratual, limitando ainda a possibilidade de "jogo de planilhas". **Dessa forma, não obstante o entendimento da Equipe Técnica requisitante da contratação, considero prudente a revisão deste item, por esse motivo acolho a impugnação.**

g) da estimativa de preços

O impugnante requer, em síntese, "Com relação às tarifas para o tráfego local e de longa distância dos 2 entroncamentos, informamos que os valores estão muito aquém dos valores do Plano Básico de Serviços estipulado no ATO Nº 4.592, DE 14 DE ABRIL DE 2014, no ATO Nº 7.310, DE 26 DE AGOSTO DE 2014 e no ATO Nº 4.605, DE 14 DE ABRIL DE 2014 da Anatel, e, portanto, solicitamos a revisão e alteração dos valores estimados para esses grupos."

Não assiste razão à Impugnante. A Equipe Técnica requisitante da contratação manifestou-se no seguinte sentido: "Conforme dispõe os atos nº 4.592, 7.310 e 4.605 da Anatel, são estabelecidos valores máximos para o plano básico de telefonia fixa. Todavia, as prestadoras apresentam planos alternativos, nos quais as tarifas podem ser menores do que aquelas definidas para os planos básicos. Nos casos dos planos alternativos, as tarifas são livremente estabelecidas pelos prestadores. Portanto, as tarifas estipuladas nos atos da Anatel em epígrafe não são referência para a contratação de telefonia fixa objeto deste pregão". Complementarmente, este Pregoeiro defende: Não serão reconsideradas as estimativas de preços pois estas refletem preços praticados em outros órgãos da Administração Pública, ora verificados junto ao portal de compras governamentais (inciso I) e junto à contratações similares formalizadas por outros entes (inciso III), ambas orientadas pela Instrução Normativa SLTI nº 5, de 27 de junho de 2014. **Tendo em vista o entendimento da equipe requisitante da contratação, complementado pelo entendimento deste Pregoeiro, decidindo pela manutenção do item ao instrumento convocatório.**

h) da planilha de formação de preços anexo IV

O impugnante requer, em síntese, “Conforme relatado no item 6, solicitamos que seja acrescentado na planilha de formação de custos do Anexo IV, os campos referentes a cobrança da instalação e assinatura dos entroncamentos E1 e para cobrança de assinatura da faixa de ramais DDR, uma vez que suas isenções não podem ser mandatórios. Portanto, requer a adequação da Planilha de Formação de Custos para inclusão dos campos solicitados e, por fim, requer que seja determinada a republicação do Edital, para que as licitantes tenham tempo hábil para formularem suas propostas.”

Assiste razão à Impugnante. A Equipe Técnica requisitante da contratação manifestou-se no seguinte sentido: “Tal qual assinalado no item 6, a contratada poderá inserir os custos da instalação e assinatura dos entroncamentos E1 e de assinatura da faixa de ramais DDR no valor do minuto, restando desnecessária a menção expressa a tais custos na Planilha de formação de Preços (...)”. Não obstante, devidamente fundamentado pelo inc. II, § 2º, art. 7º da Lei nº 8.666/93, para os contratos de prestação de serviços, somente poderá ser licitado quanto houver orçamento detalhado em planilha que expressem a composição de TODOS os seus custos unitários. **Dessa forma, oportunamente a revisão do instrumento, e, não obstante o entendimento da Equipe Técnica requisitante da contratação, considero prudente o acolhimento da impugnação.**

CONCLUSÃO

Ante o exposto, pelos fatos aqui discorridos, **CONHEÇO** a impugnação, uma vez que apresentada tempestivamente e com base no disposto em edital e na legislação pertinente, ao tempo que **DEFIRO parcialmente** o pedido da impugnante para que seja corrigido e, em oportuno, republicado o edital do pregão eletrônico nº 09/2015.

Brasília/DF, 14 de maio de 2015.

ANCHIETA SOARES DE SOUZA
Pregoeiro - Substituto