

RECEBIDO EM:
23 | 07 | 2018

SERVIÇO
ivo Régis V. Cerqueira
Mat. 235-6
ARSER/PMM

11h e 49m

Ilmo. Sr. Pregoeiro da Agência Municipal de Regulação de Serviços Delegados de Maceió
- ARSER

Ref.: Impugnação aos termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 72/2018 – CPL/ARSER

Oi Móvel S.A. – em recuperação judicial, sociedade anônima, com sede no Setor Comercial Norte, quadra 03, Bloco A, Ed. Estação Telefônica – Térreo – Parte 2, Brasília, inscrita no CNPJ sob o nº 05.423.963/0001-11 doravante denominada "Oi", vem, por seu representante legal, com fulcro no art. 18 do Decreto n.º 5.450/2005, apresentar **Impugnação** aos termos do Edital em referência, pelas razões a seguir expostas:

Razões de Impugnação

A Agência Municipal de Regulação de Serviços Delegados de Maceió – ARSER instaurou procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, registrado sob o n.º 72/2018, visando a *“contratação de empresa para implantação de um centro de operação, monitoramento e fiscalização das vias de Maceió. Incluindo fornecimento de locação de sistemas de atendimento, despacho, gestão e business intelligence, aplicativo para gerenciamento da equipe e colaborativo para interagir com a população, além de infraestrutura de tecnologia para equipar o centro, cujas especificações, quantitativos e condições gerais encontram-se detalhados no termo de referência (ANEXO I).”*

Contudo, a Oi tem este seu intento frustrado perante as imperfeições do Edital, contra as quais se investe, justificando-se tal procedimento ante as dificuldades observadas para participar de forma competitiva do certame.

Saliente-se que o objetivo da Administração Pública ao iniciar um processo licitatório é exatamente obter proposta mais vantajosa para contratação de bem ou serviço que lhe seja necessário, observados os termos da legislação aplicável, inclusive quanto à promoção da máxima competitividade possível entre os interessados.

Entretanto, com a manutenção das referidas exigências, a competitividade pretendida e a melhor contratação almejada, poderão restar comprometidas o que não se espera, motivo pelo

qual a Oi impugna os termos do Edital e seus anexos, o que o faz por meio da presente manifestação.

ALTERAÇÕES A SEREM FEITAS NO EDITAL E NOS ANEXOS

1. SOBRE A EXIGÊNCIA DE CONSULTA A DETERMINADOS CADASTROS NÃO PREVISTOS EM LEI

O item 11.1 do Edital determina o seguinte:

11.1 Encerrada a etapa de lances eletrônicos, e transcorrida a fase de chamamento para exercício do direito de preferência (se for o caso), o pregoeiro verificará o cumprimento das CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO, realizando as seguintes consultas/diligências:

a) Sistema Integrado de Registro do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), da Controladoria Geral da União, no sítio www.portaltransparencia.gov.br/ceis;

b) Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de improbidade Administrativa (CNCIA), do Conselho Nacional de Justiça, no sítio www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php;

c) Consulta Situação do Fornecedor e Relatório de Ocorrências (impedimentos, suspensões, multas etc) registrados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), no sítio www3.comprasnet.gov.br/SICAFWeb;

d) Consulta aos Cadastro de Inidôneos e Cadastro de Inabilitados do TCU, no link <http://portal.tcu.gov.br/responsabilizacao-publica/licitantes-inidoneas/>;

e) Consulta ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), mantido pela Receita Federal do Brasil, para fins de verificar se o licitante se enquadra como ME e EPP (se for o caso), no endereço https://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/cnpjreva_solicitacac2.asp

Da leitura do dispositivo em comento, tem-se a impressão de que uma vez consultado o referido cadastro, na hipótese de haver qualquer penalidade ali inscrita, isto tornará a empresa com uma penalidade supostamente existente, impedida de participar do certame.

Ocorre que, não se pode admitir este tipo de entendimento extensivo, pois seria o mesmo que admitir que empresas suspensas de licitar com a administração pública, estariam impedidas de participar.

Com efeito, o art. 87, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993 prevê, dentre as modalidades de penalidades em caso de inexecução total ou parcial do contrato, a **suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração**.

Diante do acima exposto, faz-se necessário esclarecer que os conceitos de Administração e Administração Pública são distintos, nos termos dos incisos XI e XII do art. 6º da Lei de Licitações, *in verbis*:

"Art. 6º - Para os fins desta Lei, considera-se:

XI - Administração Pública - a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;

XII - Administração - órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente;"

Da análise dos dispositivos legais, verifica-se que as expressões "Administração Pública" e "Administração" são distintas.

Nesse sentido, importante citar a lição de Marçal Justen Filho a respeito do tema:

"**Administração Pública:** A expressão é utilizada em acepção ampla e não deve ser identificada com 'Poder Executivo'. Indica as pessoas de direito público que participam de uma contratação, ainda quando esta contratação se efetive através de órgãos do Poder Judiciário e do Poder Legislativo. Além da chamada 'Administração Direta' (União, Estados e Distrito Federal, Municípios), a expressão também abrange a 'Administração Indireta' (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista). Além disso, as 'fundações' instituídas ou mantidas com recursos públicos ou outras pessoas de direito privado sob controle estatal estão abarcadas no conceito."

"**Administração:** A expressão isolada é utilizada para identificar a unidade específica que, no caso concreto, está atuando. A distinção entre Administração Pública e Administração é utilizada em algumas passagens na disciplina da Lei n.º 8.666. A hipótese de maior relevância encontra-se no art. 87, incs. III e IV, a propósito das sanções de suspensão temporária do direito de licitar ou de contratar e de declaração de inidoneidade."¹

Da mesma forma entende Jessé Torres Pereira:

"A distinção, para os fins de aplicação desta lei, entre Administração e Administração Pública encontra importantes aplicações. Ilustre-se com a intrincada questão de estabelecer-se a extensão das penalidades de suspensão e de declaração de inidoneidade, ambas acarretando a supressão temporária do direito de participar de licitações e de contratar. Tratando-se de suspensão, a supressão se dá em face da Administração; na hipótese de inidoneidade, o cumprimento da punição é em face da Administração Pública."²

Este entendimento foi ratificado em recentes decisões do Plenário do **Tribunal de Contas da União** (Acórdãos nº 3.243/2012-Plenário, 3.439/2012-Plenário e Acórdão 842/2013-Plenário)³,

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2012, p. 142.

² PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2007, p. 125.

³ Decisões publicadas recentemente, respectivamente, nos informativos do TCU nº 134, nº 136 e nº 147.

segundo o qual **os efeitos jurídicos da referida sanção está adstrita ao órgão que a aplicou**. Nesse sentido, destaca-se:

Informativo TCU nº 147:

1. A sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993, alcança apenas o órgão ou a entidade que a aplicou.

"[...] O relator, ao examinar os esclarecimentos trazidos aos autos, lembrou que *"a jurisprudência recente desta Corte de Contas é no sentido de que a sanção prevista no inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666/93 produz efeitos apenas no âmbito do órgão ou entidade que a aplicou (Acórdãos 3.439/2012-Plenário e 3.243/2012-Plenário)*". E mais: *"Interpretação distinta de tal entendimento poderia vir a impedir a participação de empresas que embora tenham sido apenadas por órgãos estaduais ou municipais com base na lei do pregão, não estão impedidas de participar de licitações no âmbito federal"*. Anotou, ainda, que, a despeito de o edital em tela não explicitar o significado preciso do termo *"Administração"* constante do item 2.2, "c", os esclarecimentos prestados revelaram que tal expressão *"refere-se à própria Seção Judiciária do Rio de Janeiro da Justiça Federal"* e que, portanto, *"o entendimento do órgão está em consonância com as definições da Lei nº 8.666/93, assim como com o entendimento desta Corte"*. [...] O Tribunal, ao acolher a proposta do relator, decidiu: a) julgar improcedente a representação e revogar a cautelar anteriormente concedida; b) *"recomendar à Seção Judiciária do Rio de Janeiro da Justiça Federal que, em seus futuros editais de licitação, especifique que estão impedidas de participar da licitação as empresas que tenham sido sancionadas com base no art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, somente pela própria Seção Judiciária do Rio de Janeiro da Justiça Federal"*. **Acórdão 842/2013-Plenário, TC 006.675/2013-1, relator Ministro Raimundo Carreiro, 10.4.2013.**

Vale mencionar que este já era o **entendimento "histórico" do Tribunal de Contas da União**, conforme se nota dos acórdãos nº 1.727/2006-1ª Câmara, nº 2.617/2010-2ª Câmara, nº 1.539/2010-Plenário e da Decisão nº 352/98-Plenário.

Cabe salientar que o Poder Executivo Federal, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, editou a **Instrução Normativa nº 02/2010** definindo que a aplicação da

sanção prevista no inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666/1993 impossibilitará o fornecedor ou interessado de participar de licitações e formalizar contratos, no âmbito do órgão ou entidade responsável pela aplicação da sanção (art. 40, §1º, da IN nº 2/2010 SLTI-MPOG).

Assim, ao apresentar comparativo entre a sanção de suspensão do direito de licitar/ir pedimento de contratar e a declaração de inidoneidade, defende que a **Administração** é entendida, pela definição constante do inciso XI do art. 6º do diploma legal em comento, como sendo o órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente – vale dizer, o *órgão público*. Já a **Administração Pública** é definida como sendo o universo de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do inciso XII do art. 6º da Lei n.º 8.666.

Portanto, feita as distinções necessárias e reforçado o posicionamento do plenário do TCU sobre o tema, não se pode admitir que empresas que apresentem algum tipo de penalidade sejam impedidas de participar do certame, a menos que a penalidade seja em face do órgão licitante. Caso contrário, não há o que se falar em impedimento.

Nesse contexto, o mesmo racional se aplica ao disposto no item que se impugna. Não se pode admitir que o resultado da consulta aos cadastros em questão, caso aponte para algum tipo de penalidade, estenda seus efeitos de modo a impedir a empresa penalizada de licitar com outros órgãos, que não o penalizante.

É necessário que seja expressamente previsto que haverá proibição de participar a empresa que, após consulta aos referidos cadastros, verifique-se que exista penalidade com o órgão licitante e não com qualquer órgão.

Como já dito anteriormente, na eventualidade de existirem sanções registradas nesses cadastros, só poderia se dizer que existiria impedimento de participação, se a sanção ali cadastrada fosse restritiva do direito de participar de licitações, cujos efeitos estão limitados ao órgão penalizante na forma do Art. 87, III, da Lei 8.666/93. Ou seja, para que se possa associar o resultado da consulta como impeditivo de participação, a sanção ali registrada deve ser restritiva de participação somente com o presente órgão licitante.

Assim, a simples existência de registro de penalidade de suspensão ou impedimento com outros órgãos que não o licitante, não pode ser condicionante da participação. Para que haja impedimento, a sanção registrada deve necessariamente ser em face do órgão licitante, sob pena de se estar ampliando o previsto na Lei 8.666/93, impedindo a participação de empresas punidas em quaisquer casos, ferindo frontalmente a jurisprudência dominante do TCU sobre o tema.

Ante o exposto, requer a exclusão ou adequação do item em comento.

h

2. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE QUESTÃO SUBJETIVA NO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

O item 17.1.3, alínea "a" do Edital exige, a título de comprovação da qualificação técnica, a apresentação de "*Pelo menos 01 (um) atestado, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando expressamente que a licitante forneceu/executou satisfatoriamente serviços de operação, monitoramento e fiscalização das vias.*"

Porém, o art. 30 da Lei n.º 8.666/93 assim determina:

"Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de 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;**

(...) § 5º **É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.**" (grifo nosso)

Dessa forma, a Lei de Licitação não admite em momento algum, a adoção de critérios subjetivos para comprovação da capacidade técnica. O que se exige, é que o atestado evidencie a sua compatibilidade com o serviço ora licitado e não o grau de satisfatoriedade na sua execução.

Ademais, o atestado de capacidade técnica não abrange questões de cunho subjetivo, mas apenas objetivo. Assim, não há uma forma pré-determinada para averiguar este grau de satisfação, o que causa uma total insegurança jurídica ao particular por desconhecer os mecanismos de apuração desta satisfação pelo órgão, ainda mais, considerando que os atestados em regra, não possuem este tipo de informação.

Dai surgem as seguintes dúvidas: como isto será avaliado pelo órgão? Mostra-se legal e legítima esta medida que se pretende adotar, ou seja, possui respaldo na lei? A capacidade técnica poderá ser medida pela satisfação de outro cliente?

Nota-se, por todo o exposto, que não há razões para prosperar esta exigência a qual se mostra totalmente infundada e ilegal, pois intenciona embutir critérios subjetivos em um documento que, pela natureza do que se pretende evidenciar (aptidão técnica), é cabalmente objetivo.

Logo, não há correlação com o grau de satisfação e a comprovação da capacidade técnica de uma empresa em prestar determinado serviço. Afinal de contas, o primeiro abarca questão de cunho eminentemente subjetivo, enquanto a outra, objetivo.

Nesse sentido, o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, ao dispor sobre as exigências de qualificação, estabelece que:

"Art. 37 (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.** (...)" (grifamos)

Os atos da Administração Pública, para serem válidos, devem respeitar o princípio da razoabilidade, também chamado pela doutrina de Princípio da vedação de excessos. Ou seja, as exigências perpetradas pela Administração não poderão conter excessos e deverão ser razoáveis em relação ao seu objeto.

A própria Constituição da República determina que somente devem ser toleradas "exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

Com efeito, a doutrina nacional defende que a atuação da Administração na fase de habilitação dos licitantes **sem rigorismos inúteis e excessivos**, que só fazem afastar licitantes, sem qualquer vantagem para a Administração e comprometendo a verdadeira competição.

Para o ilustre Adilson Abreu Dallari⁴:

"A doutrina e a jurisprudência indicam que, no tocante à fase de habilitação, como o objetivo dessa fase é verificar se aquelas pessoas que pretendem contratar têm ou não condições para contratar (essa é a essência, isto é, o fundamental), interessa para a Administração receber o maior número de proponentes, porque, quanto maior a concorrência, maior será a possibilidade de encontrar condições vantajosas.

Portanto, **existem claras manifestações doutrinárias e já existe jurisprudência no sentido de que, na fase de habilitação, não deve haver rigidez excessiva; deve-se procurar a finalidade da fase de habilitação, deve-se verificar se o proponente tem concretamente idoneidade...** Deve haver uma certa elasticidade em função do objetivo, da razão de ser da fase de habilitação; **interessa, consulta ao interesse público, que haja o maior número possível de participantes."**

Como visto, a doutrina é expressa ao exigir cautela na fase de habilitação, a fim de não incidir em exigências exacerbadas, desarrazoadas, e afastar a verdadeira competição. *Ad argumentandum tantum*, a prevalecer tal exigência, estar-se-á impedindo a participação de diversos potenciais licitantes.

Por todo o exposto, requer a adequação do item 17.1.3, alínea "a" do Edital, de modo que o Atestado de Capacidade Técnica, para comprovar a qualificação técnica das licitantes, seja relacionado a existência de compatibilidade do objeto a ser licitado e não satisfatoriedade em sua execução, sob pena de violação ao art. 30, § 1º, inciso I e § 5º da Lei n.º 8.666/93.

3. GARANTIAS À CONTRATADA EM CASO DE INADIMPLÊNCIA DA CONTRATANTE

O item 24.2 do Edital e a Cláusula VIII, parágrafo primeiro da Minuta do Contrato dispõem que no caso de atraso no pagamento a ser efetuado pela contratante a contratada, os cálculos dos valores devidos deverão observar as regras ali traçadas.

⁴ in "Aspectos Jurídicos da Licitação", 3ª edição, p. 88

Não obstante, cumpre trazer à baila o art. 54 da Lei n.º 8.666/1993, que estabelece a aplicação supletiva dos princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado no âmbito dos contratos administrativos. Adiante, verifica-se que o art. 66 da Lei de Licitações determina que "o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial".

Nesse sentido, verifica-se que o eventual descumprimento da obrigação de pagamento da Contratante deverá gerar as devidas consequências. No caso em quadra, caracteriza-se a mora por parte da Contratante. Em assim sendo, deverá ressarcir a Contratada no que tange aos ônus de mora, a saber: juros moratórios, multa moratória e correção monetária.

Verifica-se que a necessidade premente de ressarcimento baseia-se no fato de que não pode a Contratada suportar o atraso do pagamento das parcelas sob pena de desequilíbrio da relação contratual. Ademais, a mora da Administração culminada com a não incidência dos encargos devidos gera incondicionalmente o locupletamento sem causa desta.

Por fim, verifica-se que os percentuais referentes à multa e juros moratórios devem se dar, respectivamente, à razão de 2% (dois por cento) sobre o valor da fatura e 1% (um por cento) ao mês. A correção monetária deve se operar com base no IGP-DI, Índice definido pela FGV. A razão pela fixação de tais parâmetros se dá na prática usual do mercado em geral, incluindo o de telecomunicações. Verifica-se que, impostos valores aquém do exposto, pode-se gerar para a Administração situação de flagrante desequilíbrio, influenciando, em última análise, no equilíbrio econômico-financeiro da Contratada.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União assim se manifestou:

"(...) 1.5 Em seu voto que fundamentou o Acórdão 1931/2004-Plenário, o Relator, Excelentíssimo Senhor Ministro Walton Alencar Rodrigues, ao analisar a pretensão do Órgão de não pagar a atualização monetária à empresa contratada, assim discorre: Essa solução, além de não se harmonizar com o princípio jurídico que veda o enriquecimento sem causa à custa alheia, aplicável às relações jurídicas de toda a espécie, não se conforma com a Constituição Federal (art. 37, inciso XXI) e com a Lei 8.666/93 (art. 3º), que determinam a manutenção das condições efetivas da proposta nas contratações realizadas pelo poder público. 11.6 Na sequência, discorre sobre o índice utilizado para o cálculo da atualização monetária: Apesar de reconhecer o direito da contratada à correção monetária dos valores pagos em atraso pela Administração, saliento que o critério adotado pela Secretaria de Infraestrutura do Governo do Estado do

Ceará não foi tecnicamente adequado. Conforme salientei no voto condutor do Acórdão 1503/2003 - Plenário, a utilização da Taxa Referencial - TR é devida apenas para as operações realizadas nos mercados financeiros de valores mobiliários, seguros, previdência privada, capitalização e futuros, a teor do disposto no art. 27, §5º, da Lei 9.069/95. Portanto, deveria o órgão responsável ter aplicado a variação dos índices contratualmente estabelecidos (colunas da Fundação Getúlio Vargas), os quais melhor refletem a evolução de preços dos insumos envolvidos no objeto da contratação. 11.7 Naquele caso, havia sido paga a atualização monetária calculada pela Taxa Referencial - TR, entendendo o Relator que deveria ser utilizado o índice da Fundação Getúlio Vargas, que 'melhor reflete a evolução de preços dos insumos envolvidos no objeto da contratação'. (...) 1.10 Quanto ao pagamento de juros, ainda no voto mencionado, destacamos os trechos que seguem: (...) Com relação ao cabimento dos juros moratórios, entendo oportuno tecer algumas considerações. (...) Como tal, negar à empresa contratada a composição de perdas e danos decorrentes de mora da própria Administração atentaria contra o primado da justiça que arrosta o enriquecimento sem causa, mesmo que essa exigência não esteja prevista em lei ou em disposição contratual. (...)".(AC-1920-09/11-1 Sessão: 29/03/11 Grupo: I Classe: II Relator: Ministro UBIRATAN AGUIAR - Tomada e Prestação de Contas - Iniciativa Própria)

Pelo exposto, faz-se necessária a alteração do item 24.2 do Edital e da Cláusula VIII, parágrafo primeiro da Minuta do Contrato referente ao ressarcimento referente ao atraso no pagamento da parcela contratada por parte do Contratante, de modo a incidir multa de 2% sobre o valor da fatura no mês de atraso, juros de mora na ordem de 1% ao mês e a correção monetária pelo IGP-DI.

4. DA RAZOABILIDADE NA APLICAÇÃO DA MULTA

O item 15.6 do Termo de Referência e a Cláusula XII, alínea "a" da Minuta do Contrato não fazem distinção quanto a base de cálculo das penalidades aplicadas nos casos de inexecução total e parcial do Contrato

É importante ressaltar que a multa aplicada tem como base de cálculo o valor total do contrato.

De plano já se observa uma aplicação desproporcional e irrazoável, pois nos casos de inexecução parcial, a multa deve ter como base de cálculo o valor mensal ou o percentual inadimplido.

Como se sabe, a atividade administrativa exige prestígio aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Para José dos Santos Carvalho Filho, *"razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro dos limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa"*⁵.

O princípio da regra da razão expressa-se em procurar a solução que está mais em harmonia com as regras de direito existentes e que, por isso, parece a mais satisfatória, em atenção à preocupação primária da segurança, temperada pela justiça, que é a base do Direito.

A Administração Pública está obrigada a adotar a alternativa que melhor prestigie a racionalidade do procedimento e de seus fins.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho ensina que:

*"O princípio da proporcionalidade restringe o exercício das competências públicas, proibindo o excesso. A medida limite é a salvaguarda dos interesses públicos e privados em jogo. Incumbe ao Estado adotar a medida menos danosa possível, através da compatibilização entre os interesses sacrificados e aqueles que se pretende proteger."*⁶

O princípio da razoabilidade deve ser observado pela Administração Pública à medida que sua conduta se apresente dentro dos padrões normais de aceitabilidade. Se atuar fora desses padrões, algum vício estará, sem dúvida, contaminando o comportamento estatal. Não pode, portanto, existir violação ao referido princípio quando a conduta administrativa é inteiramente revestida de licitude.

Com efeito, o princípio da razoabilidade se fundamenta nos princípios da legalidade e da finalidade, como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

"A Administração Pública, ao atuar no exercício de discricção, terá que estabelecer critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24. Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, p. 36.

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14. Ed. São Paulo: Editora Dialética, 2010, p. 78.

o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida.

(...)

Com efeito, o fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricção) significa que lhe deu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é evidente, que lhe haja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu libito, de seus humores, paixões pessoais, excentricidades ou critérios personalíssimos, e muito menos significa que liberou a Administração para manipular a regra de Direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei aplicanda. Em outras palavras: ninguém poderia aceitar como critério exegético de uma lei que esta sufrague as providências insensatas que o administrador queira tomar; é dizer, que avalize previamente condutas desarrazoadas, pois isto corresponderia a irrogar dislates à própria regra de Direito.”⁷

Logo, quando se pretender imputar à conduta administrativa a condição de ofensiva ao princípio da razoabilidade, terá que estar presente a ideia de que a ação é efetiva e indiscutivelmente ilegal. Inexiste, por conseguinte, conduta legal vulneradora do citado princípio.

Assim, o princípio da razoabilidade acarreta a impossibilidade de impor consequências de severidade incompatível com a irrelevância de defeitos. Sob esse ângulo, as exigências da Lei ou do Edital devem ser interpretadas como instrumentais.

Desta forma, requer a alteração do item 15.6 do Termo de Referência e da Cláusula XII, alínea “a” da Minuta do Contrato, de modo que a base de cálculo para a aplicação da multa, nas hipóteses de inexecução parcial, seja o valor mensal ou percentual da parcela inadimplida e não o valor total do Contrato.

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 108.

Itens Técnicos

5. QUANTO AO CRITÉRIO DE JULGAMENTO

No preâmbulo do edital (página 1) está descrito:

“A AGÊNCIA MUNICIPAL DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS DELEGADOS - ARSER torna público, para conhecimento dos interessados, que realizará por meio de sistema eletrônico, licitação na modalidade PREGÃO, tipo MENOR PREÇO GLOBAL, para contratação (...).”

No item 9.11 do edital está estabelecido:

“Serão as propostas ou lances finais classificados, automaticamente, em ordem crescente de valores, segundo o critério objetivo de MENOR PREÇO GLOBAL POR ITEM/POR GRUPO”

No item 16.1 do edital está reza:

“O julgamento da proposta será realizado pelo critério do MENOR PREÇO POR ITEM/GRUPO, observadas as EXIGÊNCIAS MÍNIMAS DE QUALIDADE do objeto proposto pelo licitante.”

No item 8.1 do termo de referência está informado:

“A aquisição dar-se-á pela modalidade licitatória denominada pregão, em sua forma eletrônica, tendo como critério de julgamento e classificação das propostas o menor preço por item, observado as especificações técnicas definidas neste Termo de Referência.”

No item 17.1.3 do edital está descrito:

“b) Os licitantes deverão apresentar os requisitos básicos para poder participar desta licitação, sendo desclassificada a empresa que deixar de apresentar qualquer um dos itens relacionados na Qualificação Técnica item 5, Anexo I, Termo de Referência.”

E, finalmente, no item 6 do termo de referência:

“f) A LICITANTE deverá no prazo de até 10 (dez) dias úteis, disponibilizar todo o hardware e instalação das aplicações necessárias para suportar os sistemas envolvidos na prova de conceito”

Considerando que o item 1, do termo de referência lista 19 itens como parte do objeto licitado, não fica claro se a intenção da administração é utilizar como critério de julgamento o menor preço global, onde qualquer licitante interessada em participar do certame deverá oferecer proposta para todos os itens, ou se as propostas serão mesmo julgadas pelo critério de menor preço global por item, onde as empresas interessadas em participar poderão apresentar proposta para um ou mais dos 19 itens listados no item 1 do termo de referência.

Sendo o critério de julgamento o menor preço global por item, conforme previstos em diferentes itens do edital, não é razoável a exigência contida no item 5 do termo de referência, uma vez que já que os atestados lá solicitados referem-se a diferentes itens do objeto.

Do mesmo modo, a exigência de que, para a prova de conceito, a licitante vencedora deverá "disponibilizar todo o hardware e instalação das aplicações necessárias" lança dúvida sobre o critério de julgamento, uma vez que o hardware e software encontram-se em itens distintos conforme listados no item 1.

Assim, para a correta elaboração da proposta de preços e inclusive para definição de condições ou não de participação, é mister que seja estabelecido pelo órgão licitante de modo claro e inequívoco qual será o critério de julgamento utilizado para definição da(s) licitante(s) vencedora(s).

6. QUANTO À AGLUTINAÇÃO DOS ITENS

Ainda sobre a questão da necessidade de atendimento global de todos os itens, ou possibilidade de atendimento parcial por parte das licitantes, cabe ressaltar que o objeto da presente licitação, conforme já descrito acima, envolve o fornecimento de 19 diferentes itens, que vão desde o fornecimento de licenças de software, hardware (como servidores, storage, microcomputadores, impressoras, switches, tacks, wireless access points, nobreaks, viewwalls, televisões, tablets, smartphones, grupos geradores, etc), sistemas de fiscalização eletrônica de infrações de trânsito, diferentes aplicativos com funções diversas, fornecimento de mão de obra de pessoal, etc.

Relembrando o § 1º do Art. 23 da Lei 8.666/93, onde estabelece:

"As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos

recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala."

Em consonância com o artigo acima, foi publicada a Súmula nº 247 do TCU, que estabeleceu que:

"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade."

Nesse ponto, resta claro que o legislador presume que os princípios da isonomia e da competitividade, tão caros à Administração, se coadunam mais com o tipo de licitação por item, o qual deve ser a regra, deixando a licitação por lote único como exceção.

- Analisando-se o objeto envolvidos nos 19 itens listados no termo de referência, é inequívoca a constatação que trata-se de diversos objetos, com diferentes propósitos, e que podem, e devem, facilmente ser prestados por diferentes empresas, que atuam em diferentes ramos de especialização.

Entendemos que não faz sentido que itens como, por exemplo, fornecimento de servidores, grupos geradores, mão de obra, bobinas de papel, sistema de monitoramento de fluxo de veículos, aplicativo de colaboração, sistema de fiscalização eletrônica de infrações de trânsito, etc, estejam reunidos em um objeto único e indivisível.

Tais serviços, uma vez corretamente especificados, podem facilmente ser providos por diferentes fornecedores, cada qual especializados em seu ramo de atuação, sem que a gestão ou mesmo a qualidade dos serviços prestados sejam afetados. Na verdade, é facilmente identificado uma ampla quantidade de exemplos de órgãos públicos que tem comumente separado esses itens em diferentes procedimentos licitatórios, sem prejuízo algum à sua operação.

Caso o entendimento do órgão licitante seja de que, para participar da presente licitação, cada licitante deverá apresentar proposta para todos os itens listados, havendo assim a possibilidade de uma única vencedora, está será claramente uma exigência altamente

restritiva, frustrando o caráter competitivo do certame e impedindo à administração de obter propostas mais vantajosas, os quais são princípios legais que devem nortear quaisquer processos licitatórios.

Nesse sentido, cumpres observar o que determina a Lei nº 8.666/93:

“Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

l - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;”

Vale lembrar que dentre os Princípios da Administração, o da Legalidade é o mais importante e do qual decorrem os demais, por ser essência ao Estado de Direito e ao Estado Democrático de Direito. **Note que na atividade administrativa permite-se a atuação do agente público, apenas se concedida ou deferida por norma legal**, ao passo que ao particular é permitido fazer tudo quanto não estiver proibido pela lei. Toda atividade administrativa vincula-se a tal princípio, que se encontra consagrado em nossa Constituição Federal (Art. 5º, II, XXXV e Art. 37).

Desse modo, solicitamos que seja modificado o edital, para ampliar a competição, garantir a participação das empresas interessadas em apresentar propostas para um ou mais itens do objeto, ou, melhor ainda, dividir a licitação de diferentes processos, cada qual voltado para seu próprio objeto, adequando-se as exigências de habilitação, inclusive dos atestados de capacidade técnica, e da prova de conceito.

7. QUANTO À PROVA DE CONCEITO

Uma vez que, conforme já citado, será de responsabilidade da licitante vencedora o fornecimento de *“disponibilizar todo o hardware e instalação das aplicações necessárias para suportar os sistemas envolvidos na prova de conceito”*, dado a abrangência do objeto (ver item anterior desta impugnação) o edital não deixa claro qual será o hardware exigido para a prova de conceito. Para não haver divergência de entendimentos e evitar a possibilidade de recursos posteriormente, solicitamos que seja listado exatamente quais hardwares listados no objeto da

licitação deverão ser fornecidos pela licitante vencedora para a realização da prova de conceito.

Além disso, o prazo informado para efetivação da mesma torna-se inviável, uma vez que também dependerá de logística de tais equipamentos, instalação, configuração, testes e efetiva operacionalização. Além disso, dada a complexidade e características específicas dos módulos de software solicitados, entendemos que somente uma empresa que já possua exatamente o sistema licitado já pronto conseguiria atender esse prazo estipulado. Manter um prazo tão exíguo como esse informado no item 6 do termo de referência, torna-se também um item que vai invariavelmente limitar a participação de uma grande quantidade de fornecedores interessados, frustrando também o caráter competitivo do certame.

Desse modo, para ampliar a competição do edital e garantir a obtenção de proposta mais vantajosa para a administração, solicitamos alterar o item 6 do termo de referência, ampliando o prazo de início da prova de conceito de 10 dias para 20 dias úteis.

8. QUANTO AO MÓDULO PARA RECEBIMENTO E ACOMPANHAMENTO DE DEMANDAS FORA DO NÚCLEO DE OPERAÇÕES OU DEMANDAS COM NECESSIDADE DE TRATAMENTO NÃO EMERGENCIAL

O item 4.5 do termo de referência, estabelece:

"Funcionalidades mínimas:

(...)

Deve permitir a consulta sobre informações da Imprensa - veículos de comunicação e notícias. Deve ser apresentando como resultado, respectivamente: a) nome e contato (email e telefone); b) data, hora, título, fonte e link da notícia.

Neste ponto o edital também não permite clareza por não informar qual será a fonte da informação oriunda da imprensa (quem deverá prover) e como se dará a respectiva integração.

Solicitamos adequar o edital para esclarecer essas perguntas, pois do contrário este item ficará inviável para a correta precificação.

9. QUANTO AO MONITORAMENTO DE FLUXO DE VEÍCULOS

Considerando que as informações solicitadas no item 4.8 do termo referência, podem ser disponibilizadas via API ("Application Programming Interface") do Google, o qual permite até

2.500 consultas por dia por usuário sem custos não está claro para nós a inclusão deste item como um dos itens serem precificados pelas licitantes.

Cabe ainda ressaltar que, uma vez que trata-se de serviço disponibilizado gratuitamente, não há garantia de sua continuidade.

Até onde temos informação, o serviço pode ser contratado de forma remunerada, porém tal custo irá onerar grandissimamente o custo da solução, encarecendo em muito o preço final a ser incorporado na proposta de preços.

Para que seja claro e isonômico para todos os licitantes, solicitamos que o edital esclareça que tipo de solução a administração está visando, se o fornecimento de um serviço gratuito (o qual não poderia estar na lista de itens a serem precificados e também não poderia ser uma exigência, mas um módulo opcional) ou se esse item é imprescindível ao contexto da solução, mesmo que o princípio da economicidade seja afetado.

Pedido

Para garantir o atendimento aos princípios norteadores dos procedimentos licitatórios, a **Oi**, requer que V. S^a julgue motivadamente a presente Impugnação, no prazo de 24 horas, acolhendo-a e promovendo as alterações necessárias nos termos do Edital e seus anexos, sua consequente republicação e suspensão da data de realização do certame.

Maceió – AL, 20 de julho de 2018.



Jaerty Krelesson Santos Amorim De Melo

Jaerty Melo
Executivo de Atenção ao Cliente
(82) 98834-0468
jaerty.melo@oi.net.br