



PARECER JURÍDICO

PROCESSO: Pregão Eletrônico 22.25.03/PE

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação - CPL

ASSUNTO: análise das impugnações do edital e termo de referência

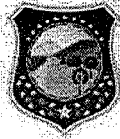
EMENTA: Pregão Eletrônico. Objeto. Qualificação Econômico-Financeira. Serviços de solução de telefonia de voz. VOIP. Alteração de cláusulas. Provimento.

1. RELATÓRIO

As empresas MOB SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES S.A. e BRISANET SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES S.A. apresentaram impugnações ao processo de Pregão Eletrônico n. 22.25.03/PE, respectivamente, nos dias 05 e 08 de maio de 2022, em face de itens constantes do termo de referência e do edital da licitação.

A primeira impugnante afirma que:

- o objeto do edital está incompleto (indicando a necessidade de informar os endereços em que serão realizados os serviços);
- o item 6 do termo de referência aponta prazo inexecuível (solicitando um aumento do prazo); e
- o item 12.5 do edital impõe índice de liquidez sem motivação e o cumprimento de requisitos cumulativos (buscando a indicação alternativa entre capital



mínimo, patrimônio líquido mínimo ou as garantias do art. 56, §1º, da Lei n. 8.666/93).

Já a segunda impugnante argumenta que o subitem 12.5.3 requer índice de liquidez geral maior ou igual a 1,0 limitando a participação em livre concorrência, almejando meio alternativo para comprovação da boa situação financeira, através de patrimônio líquido de 10% do valor estimado ou carta fiança, seguro garantia ou caução de acordo com o valor licitado.

É o relatório.

2. ANÁLISE DOS RECURSOS

Preliminarmente, cumpre conhecer das Impugnações, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade.

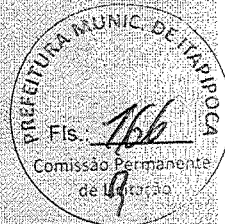
2.1. DA IMPUGNAÇÃO DA EMPRESA MOB SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES S.A.

A primeira impugnante apresenta discordância a respeito do objeto da licitação, do item 6 do termo de referência e do item 12.5 do edital, a seguir analisados.

a. Do objeto incompleto da licitação

De acordo com o art. 40, inciso I, da Lei n. 8.666/93 o objeto da licitação deve conter descrição sucinta e clara.

Conforme a Súmula 177 do TCU determina, o objeto licitado deve ser definido de forma precisa e suficiente, possibilitando “o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação”.



Em complemento, ensina Marçal Justen Filho¹:

Anote-se que o ato convocatório deve descrever o objeto de modo sumário e preciso. A sumariedade não significa que possam ser omitidas do edital (no seu corpo e nos anexos) as informações detalhadas e minuciosas relativamente à futura contratação, de modo que o particular tenha condições de identificar o seu interesse em participar do certame e, mais ainda, elaborar a proposta de acordo com as exigências da Administração.

Desta forma, a descrição do objeto deve ser sucinta, mas também definida de forma precisa, sendo suficiente para que os interessados tenham a possibilidade de identificar seu interesse em participar de acordo com as exigências apresentadas.

Em análise da impugnação ofertada, conforme explica a primeira impugnante, o procedimento “não explicita os endereços referentes ao local de prestação do objeto, impedindo que os licitantes formulem uma proposta ao nível de tecnicidade adequada que atenda ao interesse público”.

Verificando o edital do Pregão Eletrônico 22.25.03/PE, o objeto indicado foi a contratação de solução de telefonia de voz com uso de tecnologia IP (VOIP), especializada em configuração, monitoramento e suporte técnico em componentes DAHDI com sinalização MFC/R2 para links digitais no padrão E1, assim como a configuração, monitoramento, relatórios e suporte técnico de firewall com linux/iptables, para filtros de pacotes entre hosts internos e externos, para tratamento de conexões entrantes e saíntes em serviços de DNS, proxy autenticado e conexões VOIP com sistemas linux, junto às unidades administrativas da Prefeitura Municipal de Itapipoca/CE, de acordo com as especificações e quantitativos previstos no Anexo I - Termo de Referência do edital.

O referido anexo I (termo de referência) indica no seu item 4 as especificações e quantitativos, limitando-se a apontar a quantidade de 12 meses.

Nesse mesmo documento o item 6.6 estabelece que:

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.. P. 894.



PREFEITURA DE
Itapipoca
Pra frente, pra gente

**ASSESSORIA JURÍDICA DA
COMISSÃO DE LICITAÇÃO**



6.6 - O objeto deverá ser executado, conforme estabelecido no presente edital, em endereço e prazos estipulados previamente, designado pela Unidade Gestora, compreendido durante o período contratual e rigorosamente de acordo com as especificações estabelecidas na proposta vencedora e no contrato [...]

Sobre as obrigações do contratante, o termo de referência aponta nos itens 9.1 e 9.8, respectivamente:

[...]

9.1 - Solicitar a execução do objeto à CONTRATADA através da emissão de Ordem de Compra / Autorização de Fornecimento, após emissão de empenho.

[...]

9.8 - Indicar o local e horário em que deverão ser realizados os serviços, se for o caso.

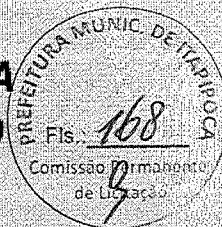
[...]

Conforme se verifica, esta assessoria opina que a primeira impugnante questiona o referido item com razão.

O objeto do processo indica o serviço a ser contratado, mas não informa os locais de prestação, apontando apenas a quantidade de meses da sua execução e acrescentando item que estabelece a execução em “endereço e prazos estipulados previamente”.

b. Do item 6 do termo de referência (prazo para execução)

O prazo de instalação do serviço é regulamentado pela Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), cuja competência reguladora foi criada pela Lei n. 9.472/, artigos 8º e 19.



Segundo o *caput* art. 23 da Resolução n. 574 da Anatel, o prazo para solicitações de instalação de serviço em áreas atendidas, “observadas as condições técnicas e capacidades disponíveis”, será de 10 dias úteis, a partir da solicitação.

Deve-se apontar que a Resolução n. 717 da Anatel revogou apenas o §1º do art. 23 da Resolução n. 574, permanecendo em vigência as demais disposições do referido artigo, principalmente considerando que o anexo I daquela norma não apresenta regulamentação do prazo de instalação, não se aplicando igualmente revogação por norma posterior.

Em análise do processo, os itens 6.1 e 6.2 do termo de referência tratam dos prazos para iniciar e implantar/executar o serviço, da seguinte forma:

6.1 – Os serviços licitados deverão ser iniciados no prazo máximo de 05 (cinco) dias a contar do recebimento da ORDEM DE SERVIÇOS pela administração, no local definido pela Secretaria Gestora, observando rigorosamente as especificações contidas no Termo de Referência, nos anexos, no contrato e disposições constantes de sua proposta.

6.2 - Os Serviços deverão ser implantados no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis a contar do recebimento da ORDEM DE SERVIÇOS.

Considerando a norma regulamentadora emitida pela Anatel, para iniciar o serviço a empresa irá dispor de 5 dias e, para executar, foram conferidos 10 dias úteis a contar do recebimento da ordem de serviços, estando de acordo com o art. 23 da Resolução n. 574.

Ademais, a primeira impugnante questiona o prazo conferido sem ao menos indicar qual seria o prazo que entende razoável, não justificando por meio de informações objetivas que possam atestar que, de fato, não seria possível concluir o serviço dentro do prazo.

Por fim, cumpre analisar os precedentes apresentados pela impugnante, haja vista a ausência de semelhança com o presente caso.

Primeiramente, o Acórdão 584/2004-Plenário aponta que os “prazos de entrega de materiais e serviços, [...], devem manter estrita correlação com a natureza do objeto licitado,



sob pena de caracterizar restrição ao caráter competitivo do certame”. No bojo da decisão foi detalhado o seguinte:

Em que pese o Coordenador-Geral de Recursos Logísticos não ter justificado a adoção dos critérios questionados, o estabelecimento de prazo de entrega exíguo associado à imposição de multa que poderia chegar a quase 50% do valor do contrato certamente restringiram o caráter competitivo do certame. Conforme exposto no Relatório de Auditoria, várias empresas contestaram a exeqüibilidade do reduzido prazo de entrega, em face do grande volume de equipamentos a serem fornecidos, sem que fosse reconsiderado. Com isso, das 13 empresas que adquiriram o edital, apenas 4 apresentaram propostas, sendo que uma delas foi desclassificada por oferecer prazo de entrega superior ao estabelecido no edital. A impraticabilidade dos prazos fixados ficou mais evidente no fato de que os prazos de todos os contratos assinados foram descumpridos.

Pode-se vislumbrar que a hipótese analisada no precedente acima envolvia a entrega de grande volume de equipamentos em curto prazo, culminando na participação de pequeno número de empresas e, por fim, a “impraticabilidade dos prazos” foi atestada pelo descumprimento dos prazos de todos os contratos firmados.

No presente caso, trata-se de contratação de solução de telefonia de voz com uso de tecnologia IP (VOIP), não o fornecimento de grande quantidade de materiais/equipamentos, assim como o prazo conferido está de acordo com a norma regulamentadora dos serviços prestados pelas interessadas.

Em seguimento, no Acórdão 8117/2011 o TCU firmou entendimento em que cláusulas que restrinjam o caráter competitivo são irregulares, a exemplo da “fixação de prazos exíguos para execução de serviços”. Na fundamentação da referida decisão, foi especificado o caso analisado, nas seguintes palavras:

Afirmam, por exemplo, que os prazos exíguos para execução de serviços foram assim estabelecidos para atender a urgências internas, que dizem respeito às políticas do órgão, definidas pelo ministro e por seus auxiliares. Contudo, não apresentam nenhum documento que comprove a necessidade



de execução de serviços em prazos tão curtos, como a impressão de 20 mil crachás em até 12 horas ou de até 5 mil livros, com qualquer quantidade de páginas, em até 3 dias.

Desta forma, o referido precedente, apesar de tratar de forma parcial do tema em análise, tratou de situação não relacionada ao presente caso diretamente, pois se referiu a uma solicitação de tamanho evidentemente desproporcional ao prazo concedido.

Assim, considerando a observância do art. 23 da Resolução Anatel n. 574 e a ausência de fundamentação objetiva que pudesse atestar a inviabilidade de cumprimento do prazo (inclusive indicando qual o lapso temporal que entende devido), esta Assessoria opina pelo não provimento do pedido em análise.

c. Do item 12.5 do edital (qualificação econômico-financeira)

Segundo a Lei n. 8.666/93, a documentação relativa à qualificação econômico-financeira (art. 31) deverá ser apenas sobre balanço patrimonial e demonstrações contábeis (inciso I), certidão negativa de falência ou concordata (inciso II) e garantia conforme o art. 56, §1º (inciso III).

Para a execução de serviços, o edital poderá estabelecer a exigência alternativa de capital mínimo, patrimônio líquido mínimo ou as garantias do art. 56, §1º da Lei n. 8.666/93 (§2º, art. 31).

Acerca da comprovação da boa situação financeira da empresa, a sua realização será por meio de índices contábeis previstos no edital com a devida justificativa, vedada a utilização de “índices e valores não usualmente adotados” (§5º, art. 31).

A respeito da exigência de capital ou patrimônio líquido mínimo com os índices contábeis, conforme o art. 31, §§1º e 5º, da Lei n. 8.666/93, é aceitável no entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão 1265/2015-Segunda Câmara. De acordo com o voto do relator, “não há vedação legal à exigência cumulativa de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo, com os índices contábeis previstos”.



Sobre o processo licitatório em comento, foram inseridos os seguintes itens a respeito da qualificação econômico-financeira para pessoa jurídica (12.5):

12.5.1 - **Certidão Negativa de Falência**, concordata, recuperação judicial ou extrajudicial expedida pelo distribuidor judicial da sede da pessoa jurídica.

12.5.1.1 - Na ausência da certidão negativa, a licitante em recuperação judicial deverá comprovar o **acolhimento judicial do plano de recuperação judicial** nos termos do art. 58 da lei nº 11.101/2005. No caso da licitante em recuperação extrajudicial, deverá apresentar a **homologação judicial do plano de recuperação**.

12.5.2 - **Balanco Patrimonial e demonstrações contábeis** do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, devidamente registrado na junta Comercial, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios. O balanço deverá ser acompanhado dos termos de abertura e encerramento do Livro Diário - estes termos devidamente registrados na junta Comercial, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrados há mais de três meses da data de apresentação da proposta, devidamente assinados por contabilista registrado no CRC, na forma do artigo 31, inciso I, da Lei 8.666/93 e alterações posteriores, e apresentação da CRP (Certidão de Regularidade do Profissional).

12.5.3 - **COMPROVAÇÃO DA BOA SITUAÇÃO FINANCEIRA** da licitante atestada por documento, assinado por profissional legalmente habilitado junto ao Conselho Regional de Contabilidade da sede ou filial da licitante, demonstrando que a empresa apresenta **índice de Liquidez Geral (LG)** maior ou igual a 1,0 (um vírgula zero), calculada conforme a fórmula abaixo:

$$LG = \frac{AC + ARLP}{PC + PELP} \geq 1,0$$



PREFEITURA DE
Itapipoca
Pra frente, pra gente

**ASSESSORIA JURÍDICA DA
COMISSÃO DE LICITAÇÃO**



12.5.4 - Serão aceitos o **balanço patrimonial, demonstrações contábeis, termos de abertura e encerramento do livro Diário**, transmitidos via SPED, acompanhados do recibo de entrega de escrituração contábil digital, respeitada a INRFB vigente.

12.5.5 - No caso de **sociedade por ações**, o **balanço** deverá ser acompanhado da **publicação** em jornal oficial, em jornal de grande circulação e do registro na junta Comercial.

12.5.6 - No caso de **empresa recém-construída** (há menos de 01 ano), deverá ser apresentado o **balanço de abertura** acompanhado dos **termos de abertura** devidamente registrado na junta comercial - constando no Balanço o número do Livro e das folhas nos quais se acha transcrito ou autenticado na junta comercial, devendo ser assinado por contador registrado no Conselho Regional de Contabilidade e pelo titular ou representante legal da empresa.

Desta feita, quanto à afirmação de cobrança cumulativa dos requisitos, esta Assessoria opina pela inexistência da referida irregularidade. O §2º do art. 31 aponta a exigência alternativa de capital mínimo, patrimônio líquido mínimo ou as garantias do §1º do art. 56, não havendo qualquer menção aos três de forma concomitante no edital, mas apenas da apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis (art. 31, I) e a comprovação da boa situação financeira por índice contábil (art. 31, §5º), sendo a cumulatividade desses dois últimos permitida conforme entendimento do TCU.

Acerca da segunda insurgência, sobre a ausência de motivação do índice, a primeira impugnante possui razão em seu apontamento. O item 12.5.3 estabelece o índice e sua fórmula, mas não apresenta justificativa para sua aplicação, exigência contida no §5º do art. 31 da Lei n. 8.666/93.

Portanto, opina-se pela parcial procedência da impugnação quanto à segunda parte do tópico em análise, quanto à necessidade de justificativa da utilização do índice inserido no instrumento convocatório.



2.2. DA IMPUGNAÇÃO DA EMPRESA BRISANET SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES S.A.

A segunda impugnante se manifesta contrária ao item 12.5.3, relativa à comprovação da boa situação financeira através da apresentação de índice de liquidez geral maior ou igual a 1,0, buscando a inclusão de cláusula que possibilite a comprovação da situação financeira por meio de patrimônio líquido de 10% do valor estimado da licitação ou, alternativamente, apresentação de carta fiança, seguro garantia ou caução conforme o valor licitado.

O §5º do art. 31 da Lei n. 8.666/93 estabelece que a comprovação da boa situação financeira será feita através do cálculo de índices contábeis, previstos no edital e justificados, havendo vedação exclusivamente a respeito da exigência de índices e valores “não usualmente adotados” (o que não é o caso apresentado pela impugnação ofertada).

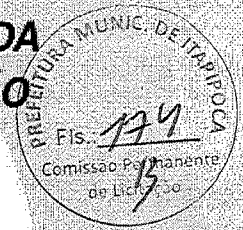
Trata-se, portanto, de exigência legalmente prevista à qual a Administração Pública encontra-se vinculada em função do princípio da legalidade (art. 37, CF/88 c/c art. 3º, Lei n. 8.666/93).

Acerca da viabilidade do índice de liquidez geral, o Acórdão 1926/2004-Plenário autoriza a sua utilização, desde que de forma fundamentada.

Além disso, conforme ressaltado no item anterior, o entendimento do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 1265/2015, é que a exigência cumulativa de comprovação de capital ou patrimônio líquido mínimo com índices contábeis é permitida pois “não há vedação legal”.

Contudo, há de se pontuar a possibilidade de indicação do índice em conjunto com outro meio de comprovação da boa situação financeira.

No conteúdo do voto do Acórdão 5900/2010-Segunda Câmara o TCU entendeu que apesar da ausência de previsão no ato convocatório da possibilidade de apresentação de índices aquém do exigido, é possível a comprovação da capacidade econômico-financeira por outros meios, a exemplo da comprovação de capital ou patrimônio líquido mínimo:



VOTO:

[...]

10. O que a unidade instrutiva suscita é o fato de o ato convocatório não prever a possibilidade de as empresas que apresentarem índices contábeis exigidos aquém dos valores estipulados comprovarem sua capacidade econômico-financeira por outros meios, como o capital mínimo ou patrimônio líquido ou, ainda, prestação de garantia, a fim de se ampliar a competitividade do certame.

11. Tal possibilidade está prevista no item 7.2 da Instrução Normativa/MARE n. 5, de 21/7/1995, que estabelece os procedimentos destinados à implantação e operacionalização do Sistema de Cadastro Unificado de Serviços Gerais (Sicaf), segundo o qual as empresas que apresentarem resultado igual ou menor do que 1 em qualquer um dos índices apurados devem comprovar, considerados os riscos para administração e, a critério da autoridade competente, capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo no limite previsto na Lei n. 8.666/93, podendo, ainda, ser solicitada prestação de garantia na forma do artigo 56, § 1º, do referido diploma legal.

Portanto, opina-se pela procedência da impugnação, incluindo cláusula que possibilite a comprovação da situação financeira por meio da comprovação de patrimônio líquido mínimo ou das garantias do §1º do art. 56 da Lei n. 8.666/93.

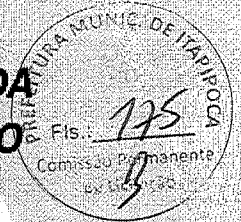
3. CONCLUSÃO

Após análise, esta Assessoria entende e opina pelo **deferimento parcial da impugnação da empresa MOB SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES S.A.** para que seja incluída a lista de endereços onde serão prestados os serviços e complementação do item 12.5.3 do edital com a justificativa/fundamentação pela utilização do índice de liquidez geral



PREFEITURA DE
Itapipoca
Pra frente, pra gente

**ASSESSORIA JURÍDICA DA
COMISSÃO DE LICITAÇÃO**



e, por fim, pelo deferimento da impugnação da empresa BRISANET SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES S.A., para inclusão de cláusula que possibilite a comprovação da situação financeira por meio de patrimônio líquido mínimo ou por meio das garantias do §1º do art. 56 da Lei n. 8.666/93, pelas razões acima fundamentadas.

Por derradeiro, cumpre salientar que a assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011). Como diz JUSTEN FILHO (2014. p. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

Itapipoca/CE, 16 de maio de 2022.


Edson Rodrigues Pereira Filho

OAB/CE nº 37.720

Assessoria Jurídica