



**ILMO. SR. PREGOEIRO DO PROCESSAMENTO DE DADOS AMAZONAS S.A**

**REF.: IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO N.º 07/2021**

**Oi S.A., em Recuperação Judicial**, sociedade anônima, com sede na Cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, na Rua do Lavradio, 71, 2º andar, parte, Bairro Centro, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 76.535.764/0001-43, simplesmente denominada “**Oi**”, vem, por seu representante legal, com fulcro no § 1º do art. 41 da Lei nº. 8.666/1993, apresentar **IMPUGNAÇÃO** aos termos do Edital em referência, pelas razões a seguir expostas:

### **RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO**

O **PROCESSAMENTO DE DADOS AMAZONAS S.A (PRODAM)** instaurou procedimento licitatório na modalidade Pregão, na forma eletrônica, registrado sob o n.º 07/2021, visando à contratação de empresa especializada para aquisição de Link de Dados Via Fibra Óptica para acesso dedicado à internet com filtro Anti-DDoS, conforme condições e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

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 comprometidos 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. REAJUSTE DOS PREÇOS

O item 18.4 do Termo de Referência e Cláusula 7.1 da Minuta Contratual dispõem sobre o reajuste aplicável e, em linhas gerais, menciona que *“os preços poderão ser corrigidos, de acordo com o índice oficial do IBGE, IPCA”*.

Tendo em vista que o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal determina a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados com a Administração Pública, a Lei n.º 8.666/93 disponibilizou instrumentos aptos a recompor o eventual desequilíbrio entre as vantagens e os encargos originalmente pactuados.

Assim, para a recomposição da equação econômico-financeira, surgiram diversas figuras, dentre elas o reajuste.

O reajuste nada mais é do que a indexação do valor da remuneração devida ao particular a um índice de variação de custos. É alteração dos preços para compensar (exclusivamente) os efeitos das variações inflacionárias, mantendo o valor da moeda, sem o que haveria desequilíbrio econômico, com prejuízo de uma das partes.

A Lei n.º 8.666/93, em seu inciso XI do art. 40, determina a obrigatoriedade do Edital conter, dentre outros, “o critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela”.

Da mesma forma, o inciso III do art. 55 da referida Lei elenca como cláusula necessária em todo contrato a que estabeleça “o preço e as condições de pagamento, os critérios, **data-base e periodicidade do reajustamento de preços**, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento”.

É obrigatória, portanto, a inclusão de cláusula de reajuste, não sendo uma mera faculdade da Administração.

Para Marçal Justen Filho:



“O reajuste de preços se configura, então, como uma solução destinada a assegurar não apenas os interesses das licitantes, mas também da própria Administração. A ausência de reajuste acarretaria ou propostas destituídas de consistência ou a inclusão de custos financeiros nas propostas – o que produziria ou a seleção de proposta inexequível ou a distorção da competição<sup>1</sup>.”

A presente licitação tem como objeto a prestação de serviços de telecomunicações, os quais são regidos pela Lei n.º 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações).

Assim, as operadoras de serviços telefônicos submetem-se às disposições editadas pela ANATEL, a qual determina, no inciso VII do art. 19 da Lei n.º 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações), que compete à Agência “*controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público, podendo fixá-las nas condições previstas nesta Lei, bem como **homologar reajustes.***”

Os serviços telefônicos podem ser remunerados por meio da cobrança de tarifas ou de preços. A remuneração acontecerá pela cobrança de tarifas quando o serviço telefônico for prestado em regime público, por meio de Concessão. Por sua vez, a cobrança pelos serviços de telecomunicações prestados em regime privado acontecerá por meio de preços.

Ocorre que, considerando o objeto do edital tratar-se de SCM, e sua remuneração é feita por preços e não tarifas, torna-se imperioso que o índice de reajuste dos preços relativos à sua prestação de serviço seja o IGP-DI.

Além disso, o reajuste dos preços, ao contrário das tarifas, é automático, ou seja, decorridos 12 (doze) meses do contrato, deverá ser aplicado o índice previsto contratualmente, a fim de se recompor a equação econômico-financeira inicialmente estabelecida.

Ante o exposto, reque-se a adequação do item 16 do Edital e da Cláusula Sexta da Minuta do Contrato, de modo que, em linhas gerais, o reajuste dos preços seja realizado da seguinte forma:

---

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14. Ed. São Paulo: Editora Dialética, 2010, p. 558.



*“Os preços dos serviços serão imediatamente e automaticamente reajustados a cada 12 meses, a contar da data de assinatura do presente instrumento, considerando seu valor básico o atualizado até esta data, devendo ser utilizado como índice de reajuste o IGP-DI”.*

## **2. PAGAMENTO VIA NOTA FISCAL COM CÓDIGO DE BARRAS**

O item 16.2 do Edital e Cláusula 6.5 da Minuta do Contrato estabelecem que o pagamento deverá ser realizado por meio de depósito em conta corrente, sendo silente quanto a outros detalhes.

Isso porque, o procedimento de pagamento adotado relativamente aos serviços de telecomunicações, se dá **mediante apresentação de fatura (nota fiscal com código de barras), ou mediante SIAFI nos casos de órgãos vinculados à Administração Pública Federal, como é o caso da ANATEL.**

Como é cediço, o SIAFI é um sistema informatizado que controla a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos da Administração Pública direta federal, das autarquias, fundações e empresas públicas federais e das sociedades de economia mista que estiverem contempladas no orçamento fiscal e (ou) no orçamento da seguridade social da União.

Assim, as unidades gestoras registram seus documentos (empenho, ordem bancária etc.) e o SIAFI efetua automaticamente todos os lançamentos contábeis necessários para se ter conhecimento atualizado das receitas, despesas e disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional.

Com efeito, esse sistema de faturamento e cobrança, o qual permite o reconhecimento rápido e eficiente do pagamento, é baseado em código de barras.

Qualquer outra forma de pagamento, como o depósito em conta corrente previsto no Edital, causará transtornos ao sistema de contas a receber da empresa de telecomunicações contratada.



Ademais, a Oi utiliza o sistema de faturamento, por meio de Nota Fiscal/Fatura, emitida com código de barras para pagamento, em apenas uma via, modelo 22, em razão das várias vantagens que essa forma de pagamento proporciona.

Tal sistema proporciona vantagens à empresa prestadora dos serviços, haja vista que reduz a inadimplência e garante a satisfação do cliente.

Ante o exposto, para a melhor adequação do instrumento convocatório à realidade do setor de telecomunicações, requer a alteração do item em comento, a fim de permitir que o pagamento seja realizado mediante autenticação de código de barras, facilitando, assim, o reconhecimento eficiente do pagamento.

### **3. INDEVIDA APRESENTAÇÃO DE CERTIDÕES DE REGULARIDADE MENSALMENTE**

O item 16.4 do Edital, bem como a cláusula 6.5 da Minuta do Contrato estabelecem que a Contratante deverá apresentar os comprovantes de regularidade fiscal e trabalhista mensalmente, ou seja, no momento do pagamento junto com a nota fiscal/fatura.

Inicialmente é importante observar que tal obrigação não encontra guarida na Lei n.º 8.666/93, portanto, sem lastro legal.

Não obstante tal fato, é importante observar que a exigência de apresentação das certidões de regularidade juntamente com as notas fiscais não é razoável. Explica-se: as certidões de regularidade fiscal/social/trabalhista possuem um período de vigência que ultrapassa o período mensal (30 dias).

Assim, a apresentação mensal das referidas certidões foge dos padrões lógicos, visto que o prazo de validade das mesmas ultrapassa o período de trinta dias.

É de suma importância observar que não está se discutindo aqui a necessidade da manutenção dos requisitos de habilitação durante toda a execução do contrato. Tal fato é inquestionável! O que se discute nesta análise é a desproporcionalidade e ilegalidade em exigir a apresentação mensal desses requisitos, principalmente, pelos mesmos possuírem período de vigência superior à 30 (trinta) dias.



Vale corroborar, que a Administração Pública possui fé pública para certificar as informações apresentadas nas certidões. Se a certidão informa que seu prazo de validade é de 120 dias, porque a contratada deverá apresentar a certidão mensalmente?

Verifica-se a incongruência na aplicação da exegese do item em comento. Como se sabe, a atividade administrativa exige prestígio aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Carlos Ari Sundfeld, na obra “Fundamentos de Direito Público” afirma o seguinte acerca da proporcionalidade (fls. 165):

*“A proporcionalidade é expressão quantitativa da razoabilidade. É inválido o ato desproporcional em relação à situação que o gerou ou à finalidade que pretende atingir.”*

Ora, o administrador está jungido ao Princípio da Legalidade, portanto, ao determinar obrigações que não possuem previsão legal, atua de forma desproporcional e irrazoável.

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”<sup>2</sup>.

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*

---

<sup>2</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24. Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, p. 36.



compatibilização entre os interesses sacrificados e aqueles que se pretende proteger.”<sup>3</sup>

Diante disso, requer a alteração do item em comento para que não exija a apresentação mensal das certidões de regularidade fiscal/trabalhista/sociais, sob pena de ferir os Princípios da Razoabilidade, da Proporcionalidade, da Legalidade e ainda, o da fé pública inerente aos documentos públicos (certidões).

#### **4. DA RETENÇÃO DO PAGAMENTO PELA CONTRATANTE**

A cláusula 16.1, “c” da minuta do Contrato menciona a autorização de retenção nos pagamentos devidos à Contratada, na hipótese de rescisão.

Entretanto, o art. 87 da Lei de Licitações define rol taxativo de sanções aplicáveis à Contratada, prevendo a hipótese de advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação, impedimento de contratar com a Administração e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública. Não obstante, **não consta em nenhum momento a previsão de retenção dos pagamentos.**

Nesse sentido, deve-se impedir que o Edital imponha à Contratada medidas que não estejam relacionadas ao art. 87 da Lei 8.666/1993, em obediência ao princípio da legalidade. Dessa forma, pode-se afirmar que a exigência editalícia em comento não tem razão de ser, sendo impossível promover a retenção dos pagamentos como sanção ao não cumprimento da regularidade fiscal.

Esse é entendimento recentemente esposado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, no sentido de que a perda da regularidade fiscal no curso de contratos de execução continuada ou parcelada justifica a imposição de sanções à Contratada, mas **não autoriza a retenção ou glosa de pagamentos por serviços prestados:**

“Consulta formulada pelo Ministério da Saúde suscitou possível divergência entre o Parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) 401/2000 e a Decisão nº 705/1994 – Plenário do TCU, **relativamente à legalidade de pagamento a fornecedores em débito com o sistema da seguridade social que constem do Sistema de Cadastramento Unificado de**

---

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14. Ed. São Paulo: Editora Dialética, 2010, p. 78.



**Fornecedores (Sicaf).** A consultante registra a expedição, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de orientação baseada no Parecer 401/2000 da PGFN, no sentido de que “os bens e serviços efetivamente entregues ou realizados devem ser pagos, ainda que constem irregularidades no Sicaf”. Tal orientação, em seu entendimento, colidiria com a referida decisão, por meio do qual o Tribunal firmou o entendimento de que os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal devem exigir, nos contratos de execução continuada ou parcelada, a comprovação, por parte da contratada, da regularidade fiscal, incluindo a da seguridade social. O relator, ao endossar o raciocínio e conclusões do diretor de unidade técnica, **ressaltou a necessidade de os órgãos e entidade da Administração Pública Federal incluírem, “nos editais e contratos de execução continuada ou parcelada, cláusula que estabeleça a obrigação do contratado de manter, durante a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação”, além das sanções resultantes de seu descumprimento. Acrescentou que a falta de comprovação da regularidade fiscal e o descumprimento de cláusulas contratuais “podem motivar a rescisão contratual, a execução da garantia para ressarcimento dos valores e indenizações devidos à Administração e a aplicação das penalidades previstas no art. 87 da Lei nº 8.666/93, mas não a retenção do pagamento”. Caso contrário estaria a Administração incorrendo em enriquecimento sem causa. Observou, também, que a retenção de pagamento ofende o princípio da legalidade por não constar do rol do art. 87 da Lei nº 8.666/93. O Tribunal, então, decidiu responder à consultante que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem: a) “... exigir, nos contratos de execução continuada ou parcelada, a comprovação, por parte da contratada, da regularidade fiscal, incluindo a seguridade social, sob pena de violação do disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal”; b) “... incluir, nos editais e contratos de execução continuada ou parcelada, cláusula**



que estabeleça a obrigação do contratado de manter, durante a integral execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, prevendo, como sanções para o inadimplemento a essa cláusula, a rescisão do contrato e a execução da garantia para ressarcimento dos valores e indenizações devidos à Administração, além das penalidades já previstas em lei (arts. 55, inciso XIII, 78, inciso I, 80, inciso III, e 87, da Lei nº 8.666/93)". (Acórdão n.º 964/2012-Plenário, TC 017.371/2011-2, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 25.4.2012) (grifo nosso)

Na mesma esteira encontra-se a jurisprudência do STJ:

“ADMINISTRATIVO. CONTRATO. ECT. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE MANTER A REGULARIDADE FISCAL. RETENÇÃO DO PAGAMENTO DAS FATURAS. IMPOSSIBILIDADE.

1. A exigência de regularidade fiscal para a participação no procedimento licitatório funda-se na Constituição Federal, que dispõe no § 3º do art. 195 que "a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios", e deve ser mantida durante toda a execução do contrato, consoante o art. 55 da Lei 8.666/93.

2. O ato administrativo, no Estado Democrático de Direito, está subordinado ao princípio da legalidade (CF/88, arts. 5º, II, 37, caput, 84, IV), o que equivale assentar que a Administração poderá atuar tão somente de acordo com o que a lei determina.

**3. Deveras, não constando do rol do art. 87 da Lei 8.666/93 a retenção do pagamento pelos serviços prestados, não poderia a ECT aplicar a referida sanção à empresa contratada, sob pena de violação ao princípio constitucional da legalidade. Destarte, o descumprimento de cláusula contratual pode até ensejar, eventualmente, a rescisão do**



**contrato (art. 78 da Lei de Licitações), mas não autoriza a recorrente a suspender o pagamento das faturas e, ao mesmo tempo, exigir da empresa contratada a prestação dos serviços.**

4. Consoante a melhor doutrina, a supremacia constitucional 'não significa que a Administração esteja autorizada a reter pagamentos ou opor-se ao cumprimento de seus deveres contratuais sob alegação de que o particular encontra-se em dívida com a Fazenda Nacional ou outras instituições. A administração poderá comunicar ao órgão competente a existência de crédito em favor do particular para serem adotadas as providências adequadas. A retenção de pagamentos, pura e simplesmente, caracterizará ato abusivo, passível de ataque inclusive através de mandado de segurança.' (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, São Paulo, Editora Dialética, 2002, p. 549).

5. Recurso especial a que se nega provimento." (REsp 633.432/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/02/2005, DJ 20/06/2005, p. 141)

**Assim, existindo na data de pagamento pendências fiscais, multas a serem aplicadas ou danos e prejuízos eventualmente apurados através de processo administrativo, em que seja assegurado devidamente o contraditório e ampla defesa, poderá a Administração, atendendo ao princípio da legalidade, aplicar uma das sanções definidas no art. 87 da Lei de Licitações,** não sendo admissível a imposição de sanção que fuja ao rol taxativo do dispositivo legal citado.

Frise-se que o princípio da legalidade, sendo o elemento basilar do regime jurídico-administrativo, é considerado como aspecto indissociável de toda a atividade administrativa, vinculando as ações do administrador à lei, sendo decorrência direta do Estado Democrático de Direito. Dessa forma, impor sanção que extrapola a lei importa em desrespeito inexorável ao princípio da legalidade.



Diante disso, tendo em vista que a suspensão do pagamento pelos serviços prestados não consta no rol do art. 87 da Lei n.º 8.666/93, o qual elenca as sanções pela inexecução total ou parcial do contrato, requer a modificação dos referidos itens.

## **5. INCLUSÃO DE GARANTIAS À CONTRATADA EM CASO DE INADIMPLÊNCIA DA CONTRATANTE**

Da leitura do Instrumento Convocatório e anexos em análise, percebe-se que não se dispõem nenhum termo referente ao caso de atraso no pagamento a ser efetuado pela contratante à contratada.

Dessa forma, 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 inclusão de cláusula referente ao ressarcimento sobre o 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.

## **6. BASE DE CÁLCULO DAS MULTAS EM CASO DE INEXECUÇÃO PARCIAL DO CONTRATO**

O item 19.3.2 do Termo de Referência e a Cláusula 13.3, “b” da Minuta do Contrato preveem a aplicação de multas sobre o valor total adjudicado, mesmo em caso de inexecução parcial.

No entanto, não se pode admitir que o percentual de multa, em caso de inexecução parcial pela Contratada, incida sobre o valor total do contrato, haja vista que a fixação das sanções atinentes à contratação administrativa reside na razoabilidade e na proporcionalidade.

Ora, não é justa nem razoável tal determinação, posto que uma vez ocorrido o descumprimento tão somente de parte do contrato celebrado, é razoável que o cálculo da penalidade incida apenas sobre aquela parcela e não sobre o valor integral da contratação, como se a Contratada tivesse descumprido obrigações contratuais em sua totalidade.

Desta forma, **em caso de descumprimento parcial das obrigações a base de cálculo da multa deverá ser o valor da parcela ou do serviço em atraso, e não o valor total das obrigações.**



O disposto no Edital é excessivo, desproporcional e fere os princípios da legalidade e da razoabilidade.

Os administrativistas classificam os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, dentre outros, como referenciais que devem necessariamente ser utilizados quando da prática de atos pelo Poder Público, sob pena de desvio da finalidade legal a que se propõem.

O ilustre Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello não deixa margem a dúvidas ao lecionar que:

“Enuncia-se com esse princípio (razoabilidade) que a administração, ao atuar no exercício da discricão, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o sendo normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis -, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da descrição manejada.

(...)

É óbvio que uma providência administrativa desarrazoada, incapaz de passar com sucesso pelo crivo da razoabilidade, não pode estar conforme com a finalidade da lei. (...)

Este princípio (proporcionalidade) enuncia a ideia de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência;



ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam.

Sobretudo quando a Administração restringe a situação jurídica dos administrados além do que caberia, por imprimir às medidas tomadas uma intensidade ou extensão supérfluas, prescindendas, ressalta a ilegalidade de sua conduta. É que ninguém deve estar obrigado a suportar restrições em sua liberdade ou propriedade que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público.” (em “Curso de Direito Administrativo”, 12ª edição, páginas 79 a 81)

A ilustríssima Prof. Lúcia Valle Figueiredo classifica ambos os princípios (proporcionalidade e razoabilidade) da seguinte forma:

“Consoante penso, não se pode conceber a função administrativa, o regime jurídico administrativo, sem se inserir o princípio da razoabilidade. É por meio da razoabilidade das decisões tomadas que se poderá contratar atos administrativos e verificar se estão dentro da moldura comportada pelo Direito... não é lícito ao administrador, quando tiver de valorar situações concretas, depois da interpretação, valorá-las a lume dos seus standards pessoais, a lume de sua ideologia, a lume do que entende ser bom, certo, adequado no momento, mas a lume de princípios gerais, a lume da razoabilidade, do que em Direito Civil se denomina valores do homem médio.

Em síntese: a razoabilidade vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e as decisões administrativas. Vai se atrelar às necessidades da coletividade, à legitimidade, à economicidade, à eficiência.

Ao lado da razoabilidade traz-se à colação, também como princípio importantíssimo, o da proporcionalidade. Com efeito, resume-se o princípio da proporcionalidade na direta adequação das medidas tomadas pela Administração às necessidades administrativas.



**Traduz o princípio da razoabilidade a relação de congruência lógica entre o fato (o motivo) e a atuação concreta da Administração.”** (grifamos) (em Curso de Direito Administrativo, 4ª edição, página 47 e 48)

Extraí-se que os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade caminham no mesmo sentido, qual seja, o de evitar eventuais abusos quando da aplicação da lei ao caso concreto ou nos atos administrativos emanados. Vale dizer, as consequências de um ato devem guardar a exata proporção com a sua extensão.

Assim, a eventual manutenção dos percentuais de multa atacados constitui afronta aos princípios basilares que devem conduzir os atos deste órgão, quais sejam, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Por todo o exposto, requer a adequação dos itens em comento para que o percentual da penalidade de multa em caso de inadimplemento parcial incida sobre o valor da parcela ou valor do serviço em atraso, e não sobre o valor total do contrato.

## **7. CONFIDENCIALIDADE DAS INFORMAÇÕES TRAFEGADAS**

O Anexo 5 da minuta contratual traz um TERMO DE RESPONSABILIDADE E CONFIDENCIALIDADE para este certame, **sem que este documento, contudo, ressalve as hipóteses de quebra de sigilo legalmente previstas ou as informações que não seriam caracterizadas como “confidenciais” por sua natureza.**

No entanto, nos termos do inciso XII do art. 5º da Constituição:

“XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, **salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;**” (grifo nosso)

Ademais, conforme o inciso V do art. 56 da Resolução n.º 614/2013, que aprova o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM, os usuários têm direito “à inviolabilidade e ao segredo de sua comunicação, respeitadas as hipóteses e condições



constitucionais e legais de quebra de sigilo de telecomunicações e as atividades de intermediação da comunicação dos portadores de deficiência”.

Logo, requer a Oi a alteração dos itens em comento, para que a Contratada garanta a inviolabilidade e o segredo das comunicações da Contratante, **salvo em caso de (i) quebra de sigilo de telecomunicações determinada por autoridade judiciária, (ii) por requisição de normas num geral. Além do mais, requer sejam mencionadas as informações que não são confidenciais, quais sejam: (i) aquelas que sejam comprovadamente de domínio público no momento da revelação; (ii) aquelas que tenham sido comprovadas e legitimamente recebidas de terceiros.**

## **8. DA NECESSÁRIA PERMISSÃO DE SUBCONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS**

A cláusula 16.9 do Termo de Referência, bem como as cláusulas 11.9 e 15.1.1.6 da minuta do Contrato estabelecem a vedação de subcontratação, por parte da contratada.

Nesse sentido, cumpre trazer à colação a redação do artigo 72 da Lei n.º 8.666/93:

“Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar **partes** da obra, **serviço** ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.” (grifo nosso)

Ora, além da Lei prever que a Administração permita ao ente privado, que queira contratar consigo, subcontratar apenas partes dos serviços, tem-se que essas fases ou etapas devem se remeter à atividade meio do serviço licitado, **sendo vedada a subcontratação do serviço todo ou a atividade fim que a Administração está a licitar**, tendo em vista a análise dos critérios de habilitação para que a Administração contrate um ente privado realmente idôneo.

Nesse sentido é a lição de MARÇAL JUSTEN FILHO acerca da subcontratação:

“A hipótese torna-se cabível, por exemplo, quando o objeto licitado comporta uma execução complexa, em que algumas fases, etapas ou aspectos **apresentam grande simplicidade e possam ser desempenhados por terceiros sem que isso acarrete prejuízo.** A



evolução dos princípios organizacionais produziu o fenômeno denominado de 'terceirização', que deriva dos princípios da especialização e da concentração das atividades. **Em vez de desempenhar integralmente todos os ângulos de uma atividade, as empresas tornam-se especialistas em certos setores.**". [Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 12ª edição, p.757] (grifamos)

Assim, está ratificada a impossibilidade da subcontratação, pela Contratada, **APENAS** do serviço ou atividade fim.

Neste diapasão, cumpre colacionar jurisprudência do TCU com o mesmo entendimento:

“É ilegal e inconstitucional a sub-rogação da figura da contratada ou a divisão das responsabilidades por elas assumidas, ainda que de forma solidária, por contrariar os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência.” (Acórdão nº 3.475/2006, 1ª C., rel. Min. Marcos Bemquerer)

“(…) firmar o entendimento de que, em contratos administrativos, é ilegal e inconstitucional a sub-rogação da figura da contratada ou a divisão das responsabilidades por elas assumidas, ainda que de forma solidária, por contrariar os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), o princípio da supremacia do interesse público, o dever geral de licitar (art. 37, XXI, da Constituição) e os arts. 2º, 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/96.” (Acórdão nº 909/2003, Plenário, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti)

Diante do exposto, a licitante requer a alteração da cláusula e do item em comento, para que fique expressa a permissão à subcontratação parcial dos serviços, desde que o serviço fim seja integralmente prestado pela Contratada, nos termos do art. 72 da Lei n.º 8.666/93.



## **9. DA INDENIZAÇÃO PELA RESCISÃO CONTRATUAL SEM PREVISÃO DE RESSARCIMENTO À CONTRATADA.**

A Cláusula Décima Quinta da Minuta do Contrato é omissa quanto aos direitos da Contratada de ser ressarcida de eventuais prejuízos que comprovadamente houver sofrido.

Ocorre que tal disposição é contrária ao § 2º do artigo 79 da Lei de licitações, que estabelece a devida indenização no caso de rescisão causada pela Administração sem culpa da contratada, in verbis:

“Art. 79 - §2º - Quando a rescisão ocorrer com base nos incisos XII a XVII do artigo anterior, **sem que haja culpa do contratado, será ressarcido dos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido,**”  
(grifamos)

Desta forma, a redação da cláusula suscitada, a qual prevê a hipótese de rescisão unilateral do contrato, pela contratante, nas hipóteses enumeradas nos incisos XII a XVII do artigo 78 da Lei 8.666/93, mesmo que a contratada não tenha dado causa à rescisão, está em flagrante afronta à lei, pois é dever da contratante ressarcir a contratada pelos prejuízos sofridos.

Neste diapasão, insta trazer a colação a lição do renomado Administrativista Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, p. 585, in litteris:

“A discricionariedade da Administração se circunscreve à apreciação da conveniência de manter (ou não) o contrato. Não há liberdade para decidir se o contrato será indenizado ou não. Inexiste discricionariedade no tocante à apuração nem quanto ao pagamento da indenização. Não se faculta que a Administração decrete a rescisão unilateral por sua conveniência e simplesmente se recuse a indenizar o particular, remetendo-o ao poder Judiciário.”

Assim, evidente que não cabe a Administração decidir se deve ou não estar previsto no contrato a hipótese de indenização no caso de rescisão. A Lei 8.666/93 é taxativa e, portanto, deve-se adequar a redação da cláusula em comento, dispondo que “em caso



*de rescisão causada pela Administração e sem culpa da Contratada, esta será ressarcida dos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido”.*

## **ANEXO I DO EDITAL – TERMO DE REFERÊNCIA**

Da análise das especificações técnicas, sobrevieram imperfeições que incidirão diretamente na execução do contrato. Há também a necessidade de flexibilização de algumas exigências para que se possa atingir o melhor preço da proposta, beneficiando a Administração Pública com a prestação de serviços de qualidade com preços mais módicos.

### **ITEM 12. ACORDO DO NÍVEL DE SERVIÇO**

*12.2. Prazo para Atendimento:*

*12.2.2. Serviços e prazos para atendimento:*

#### **Implantação – 45 dias:**

Este item trata do prazo máximo para instalação do serviço ora licitado, em no máximo 45 (quarenta e cinco) dias, ocorre que temos que destacar que o texto não menciona os casos de necessidade de elaboração de projeto específico para viabilizar a infraestrutura necessária à prestação do serviço.

Entendemos sobre a importância em se agilizar o período das instalações para se utilizar os serviços licitados neste certame, mas, no entanto, tendo em vista a complexidade do objeto licitado, por razões de ordem técnica e operacional, entende-se que os prazos acima citados poderão necessitar de um prazo maior para a conclusão da implantação do serviço.

Para se chegar nas velocidades exigidas se faz necessário implantação de projeto exclusivo de Fibra Ótica com necessidade de redundância, ou seja, teremos que executar dois projetos para atender as exigências do Edital, e para elaboração e execução dos projetos de implantação da fibra, deverá ser mobilizado várias empresas: Prefeitura, Empresa de Energia Elétrica, entre outras.

Ao estabelecer exigência desnecessária e irrazoável, a Administração Pública está, automaticamente, sem nenhuma justificativa, prejudicando-se ao diminuir potenciais licitantes e, portanto, insurgindo-se contra um dos principais princípios que rege a lei das licitações: o princípio da competitividade.



Outro fator que devemos levar em consideração são os equipamentos necessários para atender as exigências, não equipamentos de grande porte que não ficam nos estoques dos distribuidores, podendo ter necessidade de importação dos equipamentos, uma vez que não se tem com certa frequência necessidade de equipamentos deste porte.

Caso a exigência supra não seja alterada, corre-se o risco de a Contratada não conseguir cumprir o determinado no Edital, estando sujeita, ainda, à aplicação de penalidades, bem como até mesmo à rescisão do contrato.

**Pedido:** Portanto, tendo em vista que o prazo para alteração de velocidade dos serviços é exíguo, a “Oi” requer a adequação dos itens mencionados para um prazo de 90 dias e que em casos específicos, mediante justificativa da contratada entregue a contratante antes de findar o prazo inicial, este prazo possa ser prorrogado por igual período.

### **ANEXO 1-C – SISTEMA DE GERENCIAMENTO E MONITORAÇÃO**

*3. A CONTRATADA deverá disponibilizar um acesso (enlace e porta MPLS)*

*dedicado conectado ao roteador do site central da PRODAM, com banda garantida maior ou igual a 512 kbps, destinado exclusivamente ao tráfego das informações de gerência, de modo a possibilitar que qualquer terminal*

*conectado à rede da PRODAM acesse o Portal de Gerência. Este enlace deverá suprir todas as necessidades de gerência da rede. Este acesso estará sujeito obrigatoriamente, à política de segurança da PRODAM;*

Este item trata do fornecimento de um link MPLS conectado ao roteador para o serviço de Gerenciamento.

Ocorre que não há necessidade deste link uma vez que o sistema de gerenciamento fornecido pela Oi coleta as informações diretamente no Roteador não tendo necessidade de ativação de um link MPLS.

Desta forma entendemos que não há necessidade de ativação deste link.



## Está correto nosso entendimento?

### 1. Atestado de capacidade técnica

Sugerimos a alteração da redação do item 13.3. da minuta do termo de referência, conforme a seguir:

“13.3. Deverá apresentar atestado(s) de capacidade técnica, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado com a sua respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, expedida por Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA – de qualquer Estado da Federação, que possui no seu Backbone IP serviço de limpeza contra ataques DDOS (Distributed Denial of Service) em cliente que possuam com conexão a Internet de no mínimo **100 Mb ou superiores e com mitigação contra ataques de no mínimo 1Gb para ataques nacionais e 30 Gb contra ataques internacionais, compatíveis e pertinentes com o objeto desta licitação;**”  
(Grifo nosso)

Com redação, conforme a seguir:

“13.3. Deverá apresentar atestado(s) de capacidade técnica, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado com a sua respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, expedida por Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA – de qualquer Estado da Federação, possuam com conexão a Internet de no mínimo **2000Mbps** ou superiores e com mitigação contra ataques **distribuídos de negação de serviço (Anti-DDoS) conforme especificação técnica;**”

Primeiramente é primordial a correção da unidade de medida de Mb (megabits) para Mbps (megabits por segundo) pois a redação atual, em unidade de medida de volume de dados (Mb), não é a referência correta quando falamos em velocidade de conexão o correto é considerar a vazão de dados (Gbps).

Além disso o requisito atual, de 100Mbps representa apenas 1,0% por cento da velocidade máxima a ser contratada, de 10.000Mbps (10Gbps, em conversão decimal e não binária), então não atestará capacidade para prestação dos serviços minimamente compatíveis com o objeto contratado, por isso a sugestão para 2000Mbps (ou 2Gbps) que representa 20% da velocidade mínima contratada.

Adicionalmente em relação a especificação do anti-ddos já será discriminado no seu respectivo item bastando apenas fazer referência ao mesmo.



**Nossa sugestão será acatada por essa administração? Caso a sugestão não seja acatada favor esclarecer o motivo.**

## **2. Capacidade dos Centros de limpezas**

Sugerimos a alteração da redação do item 7.2.10. da minuta do termo de referência, conforme a seguir:

*“7.2.10. A CONTRATADA deve possuir dois centros de limpeza nacional cada um com **capacidade de mitigação de 1GB**, centro de limpeza internacional com **capacidade de mitigação de 30GB**;”* (Grifo nosso)

Com redação, conforme a seguir:

*“7.2.10. A CONTRATADA deve possuir dois centros de limpeza nacional cada um com **capacidade de mitigação de 40Gbps**, centro de limpeza internacional com **capacidade de mitigação de 200Gbps**;”*

Pois entendemos que houve erro material na redação da redação em GB (gibabytes), unidade de medida de volume de dados, que não é a referência correta quando falamos em capacidade de mitigação o correto é considerar a vazão de dados (Gbps).

Além disso a capacidade requisitada é muito inferior ao total de banda a ser contratado por essa administração que totaliza 17Gbps, quando os ataques podem chegar facilmente superar a capacidade de vazão contratada, e uma vez essa capacidade esgotada será repassada sem mitigação a essa administração.

**Nossa sugestão será acatada por essa administração? Caso a sugestão não seja acatada favor esclarecer o motivo.**

## **3. Limite de mitigação**

Sugerimos a alteração da redação do item 7.2.11. da minuta do termo de referência, conforme a seguir:

*“7.2.11. A contratada deve mitigar ataques por 3 horas, caso o ataque ultrapasse o SLA de mitigação contratado;”* (Grifo nosso)

Com redação, conforme a seguir:

*“7.2.11. Não haverá taxa adicional por volume de mitigação de ataques (DDoS – Distributed Denial of Service) nos IP’s monitorados.”*

Não foi identificado termo de referência de forma clara e objetiva qual é o “SLA de mitigação contratado”



Além disso com a crescente onda de tentativas e ataques cibernéticos limitar a quantidade ou tempo de mitigação pode expor essa administração a indisponibilidade dos serviços.

**Nossa sugestão será acatada por essa administração? Caso a sugestão não seja acatada favor esclarecer o motivo.**

#### **4. Encaminhamento de tráfego**

Sugerimos a alteração da redação do item 7.2.17. da minuta do termo de referência, conforme a seguir:

***“7.2.17. Para a mitigação dos ataques não será permitido o encaminhamento do tráfego para limpeza fora do território brasileiro;”***  
(Grifo nosso)

Com redação, conforme a seguir:

***“7.2.17. Para a mitigação dos ataques o tráfego só deverá ser encaminhado para limpeza fora do território brasileiro nos casos em que os centros nacionais não suportarem a capacidade de mitigação (conforme item 7.2.10) e a demanda de ataques, no restante os ataques de origem nacional deverão ser tratados nos centros nacionais, e os ataques de origem internacional nos centros internacionais.”***

Entendemos que como há exigência de capacidade de centro de limpeza internacional não faz sentido não ser possível utilizados, em certas circunstâncias, como por exemplo tráfego originado de fora do país, uma vez que os dados já estão fora do território nacional, bem como quando a capacidade nacional forem excedidas, os pequenos riscos de eventual perda da soberania dos dados se torna ainda menor comparado ao impacto de ter os serviços indisponibilizados aos clientes dessa administração.

**Nossa sugestão será acatada por essa administração? Caso a sugestão não seja acatada favor esclarecer o motivo.**

#### **5. Monitoração de acompanhamento**

Sugerimos a alteração da redação dos itens 7.2.21. ao 7.2.24. da minuta do termo de referência, conforme a seguir:

***“7.2.21. A CONTRATADA deverá disponibilizar uma Solução de Monitoração de acompanhamento contra ataques DDOS, que contemple;***

***7.2.22. Quadro Sinóptico para visualização da ocupação de banda do link Internet e níveis de severidade dos ataques;***



7.2.23. Os alertas, que deverão fornecer, no mínimo, as seguintes funcionalidades:

7.2.23.1. Visualização de informações on-line, de forma gráfica da banda consumida no ataque;

7.2.23.2. Acompanhamento do nível de importância do ataque, o percentual do nível de severidade do ataque, o consumo de banda do ataque e tipo do ataque e classificação;

7.2.23.3. Origem de ataques com identificação do endereço IP e porta de origem;

7.2.23.4. Destino de ataques, com identificação do endereço IP e porta de destino;

7.2.23.5. Protocolo de transporte do alerta;

7.2.23.6. Cada alerta deverá ter um número de identificação que facilite sua consulta;

7.2.23.7. Informar a data de início e fim do acompanhamento do alerta;

7.2.23.8. Volume de ataques sumarizados por hora, dia, semana e mês.

7.2.23.9. Relatório por tipos de ataques;

7.2.24. O Portal de monitoração da CONTRATADA deverá possuir uma interface única para acesso às suas funcionalidades, independentemente dos equipamentos ou tecnologias empregadas para a prestação dos serviços;" (Grifo nosso)

Com redação, conforme a seguir:

"7.2.21. A Solução de monitoramento de Anti-DDoS deverá fornecer, através do portal, visualização de informações on-line (em intervalos de 5 minutos e de forma gráfica) da rede que deverá apresentar, no mínimo, os seguintes itens para cada um dos elementos monitorados:

7.2.21.1 Tipo de ataque, horário de início e fim;

7.2.21.2 Volume de tráfego bloqueado e não bloqueado;

7.2.21.3. Origem de ataques com identificação do endereço IP e porta de origem;

7.2.21.4. Destino de ataques, com identificação do endereço IP e porta de destino.

7.2.21.5. Dashboards executivos com visão sumarizadas de indicadores de Anti-DDoS;

7.2.21.6. O Portal de monitoração da CONTRATADA deverá possuir visão integrada com a solução de monitoramento de Rede (WAN);"



Uma vez que o gerenciamento da solução de mitigação de ataques DDoS deverá ser de responsabilidade da CONTRATADA, entendemos que a solução pretendida com esses requisitos é de monitoração e relatórios para a solução.

**Nossa sugestão será acatada por essa administração? Caso a sugestão não seja acatada favor esclarecer o motivo.**

### **PEDIDO**

Para garantir o atendimento aos princípios norteadores dos procedimentos licitatórios, a **Oi** requer que V. S<sup>a</sup> 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.

Manaus/AM, 10 de agosto de 2021.

*RAUL WILSON MARTINS PEREIRA*

*Maassuel Gusmão*