

MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital  
Secretaria de Gestão  
Central de Compras  
Coordenação-Geral de Licitações

**DECISÃO DA IMPUGNAÇÃO Nº 08**  
**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 06/2020**

**1. DAS PRELIMINARES**

Do instrumento interposto

Trata-se de instrumento impugnatório apresentado pela empresa ALGAR TELECOM, contra os termos do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 06/2020 – UASG 201057, cujo objeto é a escolha da proposta mais vantajosa, pelo sistema de registro de preços, com vistas à futura e eventual contratação de SERVIÇOS DE TELEFONIA.

Da tempestividade

O art. 24 do Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta o pregão na sua forma eletrônica, dispõe que até três dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão.

Dessa forma, tem-se que a impugnação é tempestiva, pelo que se passa à análise de suas alegações.

Acrescenta-se ainda que o certame foi suspenso em razão da necessidade de colher subsídios técnicos para a decisão deste Pregoeiro.

**2. DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO**

Em síntese, a Impugnante insurge-se contra os termos do Edital solicitando ALTERAÇÃO NO CRITÉRIO DE JULGAMENTO.

**3. DA ANÁLISE DO MÉRITO**

Considerando que as exigências estabelecidas no instrumento convocatório estão dispostas no Termo de Referência e ainda que as razões da impugnação são técnicas, tema que foge ao conhecimento da Pregoeira, o assunto foi submetido à Equipe Técnica para análise e manifestação.

Passa-se a manifestação da Equipe Técnica:

*“Deve-se indicar que a modelagem proposta para a presente contratação buscou atender a demanda pelo serviço prevista no planejamento do PAC 2020 dos diversos órgãos e entidades federais interessados no objeto de telefonia. Por se tratar de um serviço de demanda comum, verificou-se um grande interesse de várias unidades de compra espalhadas pelo país. Assim, a modelagem em lotes nacionais se justifica pela necessidade de atendimento do serviço em várias localidades do país nas quais se encontram os órgãos públicos, em especial, os órgãos públicos federais. Além disso, para viabilizar a composição dessa forma, e ainda assim permitir a competição entre operadoras com outorgas em âmbito nacional e operadoras com outorgas*

*regionais, a contratação previu alguns parâmetros importantes como a possibilidade de realização de consórcio entre empresas interessadas em realizar o atendimento; a permissão da subcontratação de empresas; a extensão do prazo contratual para 30 meses (com possibilidade de prorrogação por mais 30 meses), a fim de permitir a amortização de investimentos num prazo maior; para o serviço de telefonia fixa, o estabelecimento de quantidade mínima de tráfego de 1 (um) EI por localidade atendida e, por fim, , a permissão de uso de critérios de compartilhamento de infraestrutura de acordo com as diretrizes da ANATEL. `*

*Por outro lado, a modelagem sugerida pela impugnante, que prevê uma divisão por Estado ou mesmo por região de outorga das operadoras, faria com que uma série de órgãos ou entidades públicas, especialmente os menores ou de médio porte em termos de tráfego e estrutura, ficassem a mercê do atendimento quase que exclusivo da operadora outorgada para a região em que a instituição pública se localiza. Nessa modelagem, a competição em tais lugares pode ficar comprometida e evitar que a Administração atenda alguns de suas repartições de forma razoavelmente equilibrada em termos de preços e qualidade de serviço. Entretanto, o atendimento a esses pontos mais desassistidos não representa uma exigência excessiva imposta pela modelagem proposta pela contratação, visto que o número de unidades de compras partícipes da contratação em tal situação representa apenas 35,92% do total de 412 UASGs, ou seja, 148 unidades de compras que não estão localizadas nas capitais dos estados – sabidamente localidades com disponibilidade de infraestrutura de telecomunicações. E mesmo entre essas 148 unidades fora das capitais, sabe-se que existem cidades de médio porte nas quais a infraestrutura de telecomunicações é razoavelmente desenvolvida de forma a permitir o atendimento aos pontos do Governo. Logo, com a modelagem proposta no formato nacional e suas alternativas de atendimento e composição prevista no edital, não se está a exigir nada desarrazoado do ponto de vista de cobertura para atendimento aos serviços pretendidos. O que não se pode esperar da Administração e de seus gestores é uma abordagem no sentido de modelar suas contratações em que se privilegiem pontos ou localidades para os quais existam maior facilidade de acesso a infraestrutura em detrimento do prejuízo de pontos ou localidades com menor oferta de infraestrutura. Assim, entende-se razoável a modelagem proposta por buscar equilibrar o atendimento dos pontos governamentais fazendo uma mescla de pontos localizados em grandes centros e unidades localizadas em regiões com maiores limitações – mesmo assim, numa proporção da ordem de 1 para 3, conforme já indicado antes.*

*Em relação a agregação dos serviços em lotes, com a alegação pela impugnante de possível afronta ao princípio do parcelamento, deve-se observar que se agruparam serviços*

*(itens) que possuem a mesma natureza e interdependência ou que a sua separação pudesse comprometer o conjunto da solução para os serviços pretendidos ou mesmo onerar a Administração em termos de processo de maneira não razoável ou implicar em perda de escala com a agregação da demanda. Ademais, os serviços de telefonia fixa não admitem parcelamento sem onerar ou dificultar a sua prestação. Isso porque, para os serviços de telefonia fixa, cada serviço (item) depende de um mesmo meio físico provido pela operadora para disponibilizar os serviços aos clientes finais. Segregar estes itens de serviços implicaria em ônus excessivo, que seria refletido de forma negativa no preço dos mesmos, pois seria necessária a construção de diversos meios físicos para realizar o mesmo acesso a fim de prestar o serviço ou ainda teria que se realizar o compartilhamento de um mesmo meio físico para mais de uma operadora, a fim de que os serviços pudessem ser prestados (prática que não costuma ser comum no mercado) ou se remunerar a parcela de rede utilizada para a operadora que possui a infraestrutura final junto ao cliente (“última milha”) – o que pode prejudicar a apresentação de preços mais competitivos para a Administração.*

*Por sua vez, alguns serviços de telefonia móvel também não admitiram parcelamento (pacote de dados e voz e roaming internacional), pois tais itens de serviço que compõem o lote precisam de uma única linha telefônica móvel associada para a sua fruição. Os demais itens do lote de telefonia móvel foram colocados como forma alternativas de composição da prestação de serviço em pacotes distintos com volume de dados e aparelhos diferentes (celular, modem e tablet) e também a fim de seguir a tendência do mercado de uso ilimitado dos serviços de LDN e LDI dado um pagamento fixo mensal por pacotes de serviços – conforme mencionado mais à frente.*

*Para ambos serviços de telefonia, deve-se destacar também que a prestação agregada implica em maior facilidade de gerenciamento e redução de custos com a fiscalização de contrato e procedimentos administrativos associados, por parte da Administração, em vez de se optar por um modelo fragmentado, que é muito mais oneroso com o acompanhamento de diversos instrumentos contratuais e a gestão de várias tarifas, bem como todos os procedimentos administrativos associados, que serão repetidos nas diversas unidades de compras dos órgãos federais (fiscalizações técnica e administrativa, instrução processual mensal para pagamento com ateste, consultas, liberações etc). Logo, em função das características do mercado e sua divisão no Brasil, a separação em itens isolados ou mesmo em pequenos grupos de itens de serviço tem potencial nada desprezível de atrapalhar a obtenção de tarifas mais competitivas, dificultaria a prestação dos serviços e oneraria a Administração Pública em seus processos internos de maneira considerável em função dos custos associados, conforme demonstrado a seguir.*

*Para dar maior concretude a informação anterior, é interessante transformar esses custos processuais da Administração em números, a fim de fornecer uma dimensão mais precisa para os custos com o processo de fiscalização e gestão de contratos. Nesse sentido, cabe destacar que em 2019 a Central desenvolveu um estudo de custos da Administração associados ao serviço de telefonia e trabalhou esses custos em quatro verticais, a saber:*

*1. Custos de Planejamento da Contratação e realização da Licitação; 2. Custos de Gerenciamento de uma Ata de Registro de Preços (ARP); 3. Custos de Fiscalização e Gestão de Contratos e 4. Custos de Renovação do Contrato. Tomando-se apenas a componente da vertical 3 do estudo e considerando-se parâmetros de custos como: a. Quantidade mínima de servidores envolvidos no processo (3 servidores); b. Custo médio mensal com a remuneração do servidor (R\$ 11.010,94); c. Quantidade de meses da prestação do serviço (30 meses); d. Percentual de tempo de dedicação alocada ao projeto por servidor (5% do tempo total) e e. Quantidade de órgãos envolvidos (412 Unidades), chega-se a um valor aproximado de R\$ 20 milhões de custos com os procedimentos de fiscalização e gestão de contratos para o total de unidades de compras envolvidas (412 UASGs) e para o tempo de execução contratual (30 meses) previsto na contratação. Tal valor, mesmo que se admita uma margem de erro na estimativa de custos feita pela Central de Compras, não é nada desprezível. Especialmente, tomando-se o contexto de modelagem proposto pela impugnante de se separar dos 2 (dois) lotes de serviço (fixa e móvel) propostos na modelagem atual os serviços de LDN e LDI e ainda considerar a separação do lote de telefonia fixa por Estados. Tal cenário tem potencial de gerar custos administrativos consideráveis e que se multiplicariam na modelagem proposta pela impugnante, quando comparada com a modelagem proposta no edital pela Central de Compras.*

*É importante observar ainda, no contexto atual de prestação de serviço do mercado de telecomunicações, que o uso intensivo dos serviços de comunicação de dados por meio de novas tecnologias e aplicativos e rede sociais (VoIP, WhatsApp, Telegram etc.) tem tornado ociosas as redes de comunicação de voz das operadoras. Tal fato, fez com que o uso e a cobrança por serviços como LDN e LDI tenham sido alterados de forma expressiva nos últimos anos, no sentido de oferta pacotes de serviços ilimitados de voz com a cobrança de valores fixos mensais, independente da distância entre a origem e o término da ligação telefônica. São comuns no mercado hoje plano do tipo “pague um valor e fale o quanto quiser e para onde quiser”. Dessa forma, observando-se as peculiaridades do mercado em que os serviços são prestados, entende-se não ser mais razoável para a Administração contratar de forma isolada a prestação desses serviços para o seu consumo diante do cenário descrito.*

*Portanto, diante do exposto, em nossa avaliação, não houve afronta a regra geral de parcelamento disposta na lei e na jurisprudência consolidada do TCU (Súmula nº 247), uma vez que a agregação em lotes nacionais, proposta no modelo da Central de Compras para o pregão nº 6/2020, foi no sentido de não trazer “prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala”. Ou seja, a separação dos serviços LDN e LDI em lote apartado, solicitada pela impugnante, apesar de ser tecnicamente possível, traz prejuízo para o conjunto da solução, em função dos custos administrativos associados à gestão e à fiscalização de vários contratos – conforme demonstrado. E ainda, a segregação da contratação do lote de serviços de telefonia fixa em demandas separadas usando o critério por Estado, segundo o desejo da empresa Algar, prejudica a obtenção do ganho de escala com a agregação da demanda e também dificulta o acesso dos pontos governamentais, localizados em cidades não centrais, a serviços adequados em termos de preços e qualidade. Logo, entendemos que o pedido da empresa, trazido no bojo da impugnação, que ataca o Edital de Pregão nº 6/2020, não deve prosperar.*

#### **4. MANIFESTAÇÃO DA PREGOEIRA**

Reputando a manifestação da Equipe Técnica, que esta Pregoeira adota como fundamento para decidir, resta comprovado que NÃO ASSISTI RAZÃO À IMPUGNANTE na medida em que os pontos impugnados estão fundamentalmente justificados.

#### **5. DA DECISÃO**

Pelos motivos elencados, CONHEÇO da Impugnação interposta pela empresa CLARO S/A por atenderem os requisitos de admissibilidade e tempestividade, para no mérito NEGAR-LHE provimento, ficando MANTIDOS OS TERMOS DO EDITAL.

Brasília, dezembro de 2020.

[Documento assinado eletronicamente]

Gilnara Pinto Pereira  
Pregoeira