

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº23/2022 - SEAPE/DF

Anne Pinheiro <anne@spacecom.com.br>

sex 27-01-2023 16:07

Para: Comissão de Licitação <licitacao@seape.df.gov.br>;

Cc: Relacionamento Institucional/Comercial <ric@spacecom.com.br>; Jurídico Spacecom <juridico@spacecom.com.br>;

 2 anexos (13 MB)

DF_Carta_SPACECOMM_nº2023_01_27_IMPUGNAÇÃO_EDITAL_PE_23_2022_SEAPE.pdf; Documentos Comprobatórios - Alfeu.zip;

Prezados, boa tarde!

A empresa SPACECOMM MONITORAMENTO S/A vem, respeitosamente, apresentar **Impugnação ao Edital de Pregão Eletrônico Nº23/2022 - Processo SEI-GDF nº 04026-00009617/2022-59**.

Para tanto, segue anexo arquivo digital, bem como os documentos comprobatórios relativos ao signatário do mesmo.

Agradecemos desde já a atenção dispensada.

Favor acusar o recebimento deste.

Atenciosamente,



Confiabilidade e Segurança

ANNE PINHEIRO

Analista de Licitações

+55 (41) 3270-6000

Spacecomm Monitoramento S/A

O teor sigiloso deste documento é protegido e controlado pela Lei nº 12.527, de 18.11.2011, que restringe o acesso, a divulgação e o tratamento deste documento a pessoas devidamente credenciadas que tenham necessidade de conhecê-lo, e pela Lei nº 13.709, de 14.08.2018, que protege os direitos fundamentais de Liberdade e Privacidade de Dados Pessoais. A divulgação, a revelação, o fornecimento, a utilização ou a reprodução desautorizada das informações e conhecimentos utilizados, contidos ou veiculados por meio desse documento, a qualquer tempo, meio e modo, inclusive mediante acesso ou facilitação de acesso indevidos, caracterizam os crimes de violação de sigilo funcional, de divulgação de segredo tipificados no Código Penal, bem como configuram condutas de improbidade administrativa, e vazamento de Dados Pessoais.

DF_Carta_SPACECOMM_nº2023_01_27_IMPUGNAÇÃO_EDITAL_PE_23_2022_SEAPE

Curitiba/PR, 27 de janeiro de 2023.

À

Ilma. Sra. Pregoeira

SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA – SEAPE/DF

Setor Bancário Sul, quadra 02, bloco G, lote 13 – CEP:70070-120

E-mail: licitacao@seape.df.gov.br

Ref.: Impugnação ao Edital de Pregão Eletrônico nº23/2022

Prezados,

Objetivando participação no futuro certame licitatório para contratação de empresa para Prestação de Serviços de Monitoramento Eletrônico, **SPACECOMM MONITORAMENTO S/A, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 09.070.101/0001-03**, com sede na Rua Professor Pedro Viriato Parigot de Souza, nº 3.901 – 11º Andar, Curitiba/PR, CEP nº 81.280-330, telefone: (41) 3270-6000, e-mail: licitacao@spacecom.com.br, vem, à presença de V. Sra., por seu Diretor Executivo, apresentar **IMPUGNAÇÃO**, após análise técnica do edital de Pregão Eletrônico Nº23/2022, por intermédio do sítio <http://comprasnet.gov.br/>.

I - DA TEMPESTIVIDADE

Conforme a redação do item 3.4 do instrumento convocatório "3.4. Até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório deste pregão, na forma eletrônica, pelo endereço: licitacao@seape.df.gov.br (Art. 24, Decreto nº 10.024/2019)". No presente caso, a abertura da Sessão Pública está agendada para o dia 01/02/2023, às 10 horas e 00 minutos. Portanto, em face do exposto, deve ser a presente Impugnação considerada, nestes termos, plenamente TEMPESTIVA.



II – SÍNTESE FÁTICA

No mês de outubro de 2022, a SPACECOMM MONITORAMENTO S/A recebeu via e-mail, o Ofício nº33/2022 - SEAPE/SUAG/COAD/DILIC, referente a solicitação de proposta comercial para o objeto "Contratação de empresa para prestação de serviço de locação de equipamentos e software de monitoração e rastreamento eletrônico de pessoas (...)", correspondente ao quantitativo de 4.000 (quatro mil) tornozeleiras eletrônicas e 400 (quatrocentos) dispositivos de proteção à vítima "tipo aparelho celular".

Após o recebimento, foram apresentados por essa empresa no dia 25 de outubro, diversos questionamentos ao Termo de Referência da cotação, devido a uma série de imprecisões encontradas no mesmo, as quais deveriam ter sido urgentemente retificadas a fim de evitar máculas no futuro procedimento licitatório.

Contudo, a cotação originou o Edital de Pregão Eletrônico nº23/2022 - Processo SEI-GDF nº 04026-00009617/2022-59, o qual teve apenas sensíveis alterações em relação ao Termo de Referência da cotação, tendo, por sua vez, apresentado ainda mais imprecisões e, inclusive, ilegalidades em seu bojo.

Tais imprecisões e ilegalidades motivaram o pedido de impugnação por parte da SPACECOMM MONITORAMENTO S/A, tendo, por consequência, a suspensão do Pregão Eletrônico em 29/12/2022.

Porém, aos 30 dias de dezembro de 2022, **apenas um dia após a suspensão**, a SPACECOMM MONITORAMENTO S/A recebeu o Ofício Nº 45/2022 - SEAPE/SUAG/COAD/DILIC, por e-mail, referente à solicitação de proposta comercial, **tendo objeto idêntico ao anterior**, com novo número, porém, mantendo uma série de imprecisões.

Após isso, no dia 10 de janeiro de 2023, poucos dias após a solicitação de orçamento, houve a reabertura do Pregão Eletrônico nº23/2022, **contendo ainda em seu bojo questões relevantes que não foram sanadas.**

Por fim, ainda no mês de janeiro, a Spacecom realizou Representação ao TCDF, com pedido cautelar de SUSPENSÃO do Processo Licitatório em questão, o qual **foi deferido pelo Tribunal**, em decisão nº03/2023 – Processo 329/2023-e. **Contudo, apesar de realizada a citação desta Secretaria, a mesma não procedeu com a suspensão do processo, demonstrando que a Administração está “forçando” uma contratação com vícios no instrumento convocatório.**

Portanto, entendemos por necessário novamente **IMPUGNAR** alguns pontos do Edital, para tanto, faremos os questionamentos necessários, que acreditamos, contribuirão para uma melhor adequação do objeto e escopo, e ao mesmo tempo garantia da melhor contratação possível ao Distrito Federal, preservando o caráter técnico e competitivo do certame.

III – DA BASE LEGAL E JURÍDICA

Sobre a definição do objeto licitado (bem como de suas especificações), essencial destacar que “para que a licitação venha a ser bem sucedida, necessário se faz uma adequada caracterização do objeto a ser licitado, com especificações técnicas claras, objetivas e estritamente vinculadas à necessidade apontada”.¹

Vale destacar alguns dispositivos da Lei 8.666/93 que tratam sobre o assunto:

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de

¹ ANDRADE, Wladimir de Oliveira. **Editais de Licitação** – Técnicas de Elaboração e Sistema de Registro de Preços. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 24

qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

Art. 7º - *As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:*

(...)

§5º. É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

(...)

Art. 14 - *Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.*

(...)

Art. 40 - *O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:*

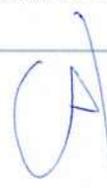
I - Objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

(...)

Para a jurista Simone Zanoletto:

(...)o objeto da licitação deve estar disposto por meio de uma descrição sucinta e clara, ou seja, que não deixe margem de dúvida a nenhum interessado, e este possa formular sua proposta sem maiores dificuldades. Por isso, é preciso descrever minuciosamente o material, serviço ou obra a ser contratado, por meio de todas as suas características, a fim de que não sejam necessárias complementações posteriores, lembrando que, na maioria dos casos, essas eventuais complementações exigem a devolução do prazo de publicidade da licitação, causando atrasos nas atividades do órgão.²

² ZANOTELLO, Simone. **Manual de Redação, Análise e Interpretação de Editais de Licitação**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 108.



A descrição precisa do objeto também é comentada pela jurisprudência, e diante de sua análise e importância o Tribunal de Contas da União (TCU) editou a Súmula 177 cuja redação é a seguinte:

Súmula 177: "A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão."

Ao utilizar os vocábulos "precisa" e "suficiente", há um indicativo claro de que na definição do objeto, todos os aspectos fundamentais devem ser contemplados de modo a não ensejar dúvidas aos eventuais interessados.

Outra faceta da Súmula, que merece destaque, é a de que a formulação imprecisa e insuficiente do objeto afeta não somente os licitantes, mas atinge também os concorrentes potenciais, maculando o pressuposto da igualdade.

Nesse contexto, o objeto a ser licitado deve ser descrito de forma a traduzir a real necessidade do Poder Público, com todas as características indispensáveis, afastando-se, evidentemente, as características irrelevantes e desnecessárias, que têm o condão de restringir a competição.

Ao instituir a precisão como indispensável à descrição do objeto da licitação, o legislador sinalizou que ela deve conter todas as características técnicas do objeto, tornando-a clara aos interessados, que de posse dessas informações, podem disputar o certame em igualdade de condições, e elaborar seus preços de acordo com a realidade do fornecimento.

Vale destacar que grande parte das dificuldades e a quase totalidade dos problemas enfrentados pela Administração ao longo da licitação e durante a execução

do contrato podem ser evitados por meio de atuação cuidadosa e diligente nessa etapa interna.³

Ao definir de forma clara e correta um objeto a ser licitado, não somente a Administração beneficia-se dos resultados ao final, mas também o licitante, pois lhe possibilitará sua perfeita compreensão e quantificação das propostas para a contratação almejada.

IV – DOS QUESTIONAMENTOS

QUESTIONAMENTO N.º 01: REITERA - DA NECESSIDADE DE ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PARA APROVAÇÃO DAS MEDIÇÕES DE SERVIÇOS

O Edital prevê:

"36.5.3. A CONTRATADA deverá apresentar até o 5º (quinto) dia útil do mês posterior a prestação de serviço, planilha descritiva emitida pelo software de Monitoramento Eletrônico, contendo o número de série dos DISPOSITIVOS, data, hora e responsável por cada ativação ou desativação dos DISPOSITIVOS, acompanhada da respectiva Nota Fiscal, que deverá ser atestada pelo Executor ou Comissão responsável.;"

Contudo, não há prazo estipulado para a aprovação das medições de serviços.

Há evidente necessidade de reiterar a argumentação quanto a este ponto, uma vez que, em resposta ao último questionamento enviado em 17/01/2023, esta Secretaria respondeu apenas:

"O prazo de resposta fica a critério da Administração."

Posicionamentos SPACECOMM: Nota-se que o edital prevê uma série de prazos a serem cumpridos pela parte contratada, como por exemplo, o prazo para que esta apresente a medição de serviços. Em contrapartida, deixa de estipular

³JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13 Ed. São Paulo: Dialética. 2009. 943p

prazos essenciais ao bom andamento do contrato, como é o caso do prazo para que a CONTRATANTE aprove as medições de serviços apresentadas.

Merece revisão a resposta de que o prazo "fica a critério da administração". Isso, porque imporia à contratada enorme ônus, visto que a ausência de medições atestadas pelo representante da Administração Pública impossibilita a emissão de Nota Fiscal referente a parcela de serviços executada, e desta forma, a empresa não poderá faturar e, conseqüentemente, receber o pagamento pelo respectivo serviço junto à Administração.

É sabido que, em regra, não existem óbices à verticalidade do Contrato Administrativo, e que as cláusulas exorbitantes são legalmente previstas. Contudo, é imprescindível harmonizar, compatibilizar necessidades, manter o equilíbrio e a justiça contratual, **não sendo razoável utilizar as cláusulas exorbitantes para criar relações jurídicas descompassadas, abusivas e que criem vantagens exageradas para a Administração em geral.**

Além disso, no que tange especificamente a questão da aprovação das medições, o Tribunal de Contas da União decidiu no seguinte sentido:

"ACÓRDÃO TCU Nº1977/2013-PLENÁRIO

9.1.2. os instrumentos convocatórios devem especificar, de forma objetiva, as regras sobre como serão realizadas as medições (...)"

Noutra senda, a estipulação de tal prazo será benéfica também para a Secretaria, uma vez que, apesar de frequentemente a Administração Pública dispor em contrato o prazo para pagamento de até 30 dias, contado a partir da aprovação da medição, a Lei de licitações dispõe de maneira diversa, sendo correto que o prazo conte a partir da data final do período de adimplemento da parcela, ou seja, no caso em tela, do último dia do mês em que foi prestado o serviço, vide Art. 40, XIV, "A":

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local,

dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, **contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;**

A mora no "atesto" ou aprovação das medições de serviço, causando atraso na liquidação de faturas, é passível de cobrança pela contratada de correção monetária dos pagamentos devidos, compreendendo os dias de atraso.

Sobre o tema, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, possui entendimento antigo e já sedimentado, determinando que:

*O atraso injustificado na liquidação de faturas, por parte da administração pública, **inclusive em razão da demora na medição de obra realizada, rende ensejo ao pagamento de correção monetária pelo tempo correspondente.** (g.n.)*

TRF-1-AC:6763 DF 1998.01.00.006763-2, Relator: Olindo Menezes, Data de Julgamento: 26/05/1998, Terceira Turma, Data de Publicação: 23/10/1998 DJ. 399

Diante disso, **IMPUGNA-SE** desde já o referido edital, a fim de seja definido objetivamente o prazo para aprovação das medições pela contratante, **sendo sugerido para tal, o prazo máximo de 5 (cinco) dias após o recebimento**, tendo em vista que a não estipulação causará ônus excessivo para a contratada, podendo prejudicar, inclusive, o erário público, em virtude da cobrança de encargos moratórios.

QUESTIONAMENTO N.º 02: REITERA - DO PERÍODO MÍNIMO PARA VALIDAÇÃO DO PAGAMENTO

O edital prevê:

"36.7. O acionamento registrado no software, para fins de pagamento, considerará somente os dispositivos que tenham **permanecido em pleno**

funcionamento nas primeiras 24 (vinte e quatro) horas.” (g.n.)

Ainda, cabe-nos reforçar a fundamentação e solicitar a reanálise minuciosa da fundamentação pela SEAPE, visto que, em resposta à impugnação anteriormente enviada, a Secretaria se posicionou da seguinte forma:

“O prazo de 24 horas é um período razoável para avaliação da efetividade do equipamento instalado (se está com todas as funcionalidades ativas).”

Posicionamento SPACECOMM: Em relação ao item, considerando o pagamento da diária somente para aqueles monitorados que dispuserem de comunicação ou sinal de localização (GNSS/GPS) superior a 24 (vinte e quatro horas), observamos que tal definição irá inviabilizar o serviço de monitoramento, causando um sério desequilíbrio contratual e também, neste caso, conforme previsto no art. 884 do Código Civil, poderá incorrer em enriquecimento ilícito do Estado, conforme detalhado abaixo.

a) Os problemas de comunicação via rede celular, quando falamos dos dispositivos de monitoramento da SPACECOMM, certamente não se devem a falhas dos dispositivos, mas sim por deficiências da cobertura ou por falhas nos sistemas das operadoras celulares. Os equipamentos da SPACECOMM são projetados e utilizam o que existe de mais recente disponibilizado no Brasil em relação aos sistemas de comunicação via rede celular. A empresa dispõe hoje no mercado, de dispositivos com combinações de tecnologias celulares, definidas para abrangerem a maior cobertura possível para todas as regiões dentro do País, ou seja, combinações das tecnologias 2G e 3G (2G/3G) ou combinações das tecnologias 2G e 4G (2G/4G).

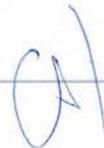
b) Por força de exigências dos editais os dispositivos deverão dispor de recursos para gravação de registros de monitoramento, quando da perda da comunicação celular, e a transmissão automática destes registros quando o dispositivo recuperar a comunicação. Este recurso permite que o sentenciado continue sendo monitorado quando da falta de comunicação, mesmo não sendo em tempo real.

c) A própria SEAPE/DF é ciente de que por diversas situações existem monitorados que residem em regiões rurais, aonde existe cobertura deficiente, mas o judiciário solicita o monitoramento mesmo assim, de forma que quando o monitorado se desloca para uma região com cobertura, o dispositivo irá descarregar todos os registros armazenados, para a Central de Monitoramento permitindo que esta Central tenha registrado e possa verificar todo o histórico do monitoramento no tempo em que o dispositivo esteve sem cobertura.

d) Aqui apesar da falta de comunicação na maior parte do tempo, por deficiência na cobertura celular, e não por problema do dispositivo, o sentenciado continuou a ser monitorado, todos os demais recursos do dispositivo continuaram operando normalmente e a SEAPE/DF e/ou a Vara de Execução terá todos os dados do monitoramento, inclusive com controle de áreas de inclusão/exclusão, violações da cinta ou do dispositivo, falta de carga de bateria, etc.

e) Portanto nesta situação fica claro que o serviço foi prestado normalmente, e caso a SEAPE/DF, não pague os períodos de monitoramento, estaria usufruindo de um serviço prestado sem a devida remuneração à CONTRATADA o que configuraria conforme previsto no Código Civil Brasileiro, art. 884, enriquecimento ilícito por parte da SEAPE/DF e do Estado, e sujeito a futuros questionamentos administrativos e/ou judiciais por parte da CONTRATADA.

f) Sistemas de localização (GNSS/GPS), apesar da constante evolução, não são projetados para trabalhar a contento em ambientes *indoor*, onde dependendo do tipo de construção, fatalmente o sinal de satélite é perdido ou fica prejudicado por algum período. Por outro lado, quando o monitorado está *indoor* (dentro da residência, trabalho, etc), o dispositivo pode estar sem sinal para localização (GNSS/GPS), situação que não impede que sua localização continue sendo monitorada, considerando que o sistema dispõe da sua última localização, antes de adentrar ao ambiente *indoor* e, assim que o monitorado deixar o local, o sistema automaticamente recupera o sinal de localização e passa a rastrear o



monitorado, indicando inclusive eventuais violações de área caso o monitorado saia da residência em horário não permitido.

g) Também, todos os outros recursos do dispositivo permanecem operando quando da falta de sinal GPS, ou seja, o sistema irá identificar violações de cinta, violações ao dispositivo, falta de carga de bateria, etc. Portanto, por características da tecnologia (GNSS/GPS), é comum o monitorado perder o sinal de GPS quando dentro de residências, (até pelas características das construções no Brasil), e ainda se o monitorado possuir uma área de inclusão que o obrigue a ficar em casa todo o final de semana, por exemplo, ele pode passar grande parte deste tempo sem captar o sinal de satélite (GNSS/GPS). Contudo, isso não representa que o monitoramento não está operante, uma vez que o sistema continuará a monitorá-lo e irá alarmar na central se o monitorado sair da residência e violar a área de inclusão, além de definir o seu trajeto fora da residência mesmo que por curtos intervalos de tempo, irá sinalizar se ocorrerem violações da cinta ou do dispositivo, falta de carga de bateria, etc.

h) É comum na operação de monitoramento, o monitorado sair durante o dia e retornar ao presídio a noite permanecendo nele, inclusive, todo final de semana e feriados. Neste caso, por características de alguns presídios que estão instalados em áreas com pouca cobertura celular ou dispõem de bloqueadores celulares, é comum o dispositivo não captar sinal celular e/ou até sinal de localização GNSS/GPS, enquanto o monitorado permanece dentro da unidade. De outro lado, na medida em que o monitorado deixa o presídio, o equipamento passa a captar os sinais de satélite e celular normalmente.

Portanto, considerando o acima exposto, **IMPUGNAMOS** desde já, solicitando a alteração do referido item, com o risco de, não o fazendo, a SEAPE/DF poderá:

- Expor todo o processo licitatório a questionamentos e até a definição de sua nulidade, junto a órgãos fiscalizadores e judiciais, considerando que a cláusula em questão é extremamente abusiva e desproporcional, obrigando

a CONTRATADA a executar serviços em determinadas condições, sem a devida e justa remuneração;

- Inviabilizar a operação de monitoramento, podendo tornar inexecutável o cumprimento das obrigações contratuais por parte da contratada, com o não pagamento de serviços regular e devidamente prestados, dentro das condições exigidas em edital e conseqüentemente levando o contrato ao desequilíbrio econômico-financeiro;
- Expor a SEAPE/DF, seus administradores e/ou a CONTRATANTE, a inseguranças jurídicas, considerando eventuais questionamentos de órgãos fiscalizadores, fóruns judiciais etc.

Assim, o item deverá ser ajustado para a seguinte redação:

*"36.7. O acionamento registrado no software, para fins de pagamento, considerará somente os dispositivos que tenham permanecido em pleno funcionamento nas primeiras **2 (duas)** horas."*

QUESTIONAMENTO N.º 03: DA POSSIBILIDADE DE MUDANÇA DO LOCAL DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

O edital, quanto ao item 19.1.1.5., que trata sobre a possibilidade de mudança do local da prestação de serviços, foi alterado no seguinte sentido:

*19.1.1.5. A CONTRATANTE poderá, na vigência do contrato e desde que necessário, **solicitar somente uma mudança** do local de prestação do serviço, devendo a CONTRATADA realizar a transferência do conjunto de equipamentos por esta fornecidos sem custos adicionais à CONTRATANTE.*

Ainda que o item passe a prever o limite de uma mudança, tem-se que a mesma poderá ocorrer, ou não.



Apesar da alteração, mantém-se a enorme insegurança financeira e, principalmente, jurídica para a futura contratada que, por certo, incluirá os custos da mudança em sua proposta de preços, assim como todas as licitantes.

A insegurança financeira se funda na impossibilidade de prever o custo sequer aproximado da mudança, uma vez que não se sabe qual seria o tamanho do (eventual e futuro) local, o material necessário para estruturar a rede lógica, quantidade de câmeras, etc., uma vez que é desconhecido o futuro local.

Já a insegurança jurídica reside no fato de que, caso a mudança não seja necessária, o Tribunal de Contas do Distrito Federal poderá, eventualmente, questionar os custos previstos pela contratada, suscitando inclusive eventual enriquecimento ilícito.

Diante dos argumentos apresentados, **IMPUGNA-SE** desde já o item 19.1.1.5, a fim de que os custos de eventual mudança fiquem a cargo da CONTRATANTE.

QUESTIONAMENTO N.º 04: DO MECANISMO DE ATIVAÇÃO DA TORNOZELEIRA

O edital, quanto ao item que trata sobre o mecanismo de ativação da tornozeleira, foi alterado no seguinte sentido:

Anterior: "deve ser automático, não devendo possuir nenhum tipo de mecanismo de ativação físico (ex: botões, chaves) que permita ao monitorado intervir no funcionamento (botão liga/desliga);"

Atual: "deve ser automático, não devendo possuir nenhum tipo de mecanismo de ativação que permita ao monitorado intervir no funcionamento;"

Posicionamentos SPACECOMM: Nota-se que, apesar da sensível alteração no texto, o item ainda permite interpretações que podem levar à exclusão de licitantes e, conseqüentemente, causar restrição à competitividade no certame,

que já possui um número limitado de empresas com capacidade técnica para fornecer o objeto, o que nos leva novamente a IMPUGNAR a existência do item.

Da leitura do item, infere-se que a exigência seria pautada na eventual hipótese de o equipamento permitir a intervenção pelo próprio usuário.

Nesse sentido, é de se ressaltar que o equipamento fabricado pela Spacecomm, ora Impugnante, foi construído justamente com o objetivo de impedir que o usuário ligue ou desligue o dispositivo. Logo, em que pese a existência de "mecanismo de ativação" (botão interno conforme será detalhado a seguir), a intenção da SEAPE/DF em garantia a não intervenção do monitorado – se encontra plenamente atendida.

Contudo, o texto em sua concepção geral foi mantido, ainda **que esta impugnante tenha alegado em peça anterior que a ausência de tal mecanismo de ativação poderia ensejar prejuízo à instalação e à própria ativação do dispositivo**, uma vez que "o dispositivo dependerá de sinal de GNSS e de Rede Celular para migrar para a condição **ATIVADO**". Neste caso, conforme salientado, "somente na condição ativado o equipamento consegue gerar os alarmes de rompimento de cinta, violação de área de inclusão e/ou exclusão, violação do invólucro da caixa, dentre outros, trazendo uma enorme lacuna de monitoramento **e uma brecha inaceitável** na qualidade e confiabilidade do monitoramento".

Não é demais lembrar que a manifestação apresentada anteriormente por esta impugnante sugeriu que "o que os dispositivos **devem ter a opção de botões ou chaves de ativação (...)**", sobretudo porque "o fato de o equipamento eventualmente possuir botão de acionamento não representa qualquer diminuição da segurança do dispositivo ou da operação, muito pelo contrário. Conforme destacado neste questionamento, a ausência de botões (o que resultaria em suposta ativação remota – condição "PRÉ ATIVO") acarreta mais complicadores à operação do que a ativação do dispositivo no momento da instalação no tornozelo da pessoa a ser monitorada".

Nesse contexto, a manutenção da exigência de que o equipamento não possua "**nenhum tipo de mecanismo de ativação**" acaba por configurar requisito técnico excludente, justamente porque os dispositivos fabricados pela Spacecomm possuem botão de acionamento.

Tal botão – localizado na parte interna do dispositivo – se presta apenas para iniciar sua ativação antes de ser instalado no tornozelo do usuário, possibilitando posterior vinculação ao software de monitoramento. Na prática, o botão utilizado pela Spacecom em seus dispositivos faz a verificação entre o dispositivo e o enlace óptico, a fim de verificar se os mecanismos estão todos "aptos" para receber os registros de localização via GNSS e comunicar via Rede Celular, mesmo que estejam sendo instalados em locais sem esses sinais, ou seja, assim que o dispositivo se comunicar com o GNSS e com a Rede Celular, automaticamente ele começará a descarregar as coordenadas georreferenciadas e os pacotes de dados do monitoramento.

É importante ressaltar que os equipamentos da Spacecomm possuem qualidade nacionalmente reconhecida, principalmente em razão do pioneirismo da empresa no mercado de monitoramento eletrônico de sentenciados e esta condição de "verificação das funcionalidades" se traduz em segurança e confiabilidade ao monitoramento, diferentemente do conceito de "PRÉ ATIVAÇÃO" pela ausência de botão e se o dispositivo estiver com algum problema, nesta condição de "PRÉ ATIVO", a monitoração será totalmente prejudicada.

Na verdade, a intenção desta impugnação é justamente garantir a participação de todas as (poucas) empresas que compõem o mercado de monitoramento eletrônico no país. Manter uma injustificada e excludente exigência, considerando que já existem poucas empresas especializadas no mercado, representa clara violação aos princípios mais basilares que regem o processo licitatório.

Ante o exposto, **IMPUGNA-SE** novamente, e desde já a exigência, a fim de que seja afastada do edital, sob pena de violação de importantes princípios que



regem a Administração Pública, dentre eles o da isonomia, da ampla concorrência, da eficiência e da economicidade.

QUESTIONAMENTO N.º 05: DOS LOCAIS DE INSTALAÇÃO DO DATACENTER

O edital, quanto ao item 20.9.2.1, que trata sobre os locais de instalação do datacenter, foi alterado no seguinte sentido:

Anterior: "20.9.2. A CONTRATADA deverá providenciar o armazenamento dos dados em 2 (dois) locais Distintos;

20.9.2.1. Um local de armazenamento de dados deverá ser configurado **em local disponibilizado pela CONTRATANTE no Distrito Federal;**"

Atual: "20.9.2. A CONTRATADA deverá providenciar o armazenamento dos dados em 2 (dois) locais Distintos;

20.9.2.1. Um local de armazenamento de dados deverá ser configurado **dentro da Central de Monitoramento Eletrônico;**"

Posicionamentos SPACECOMM: Nota-se que um dos locais de instalação do Datacenter, apesar de a redação do item ter sido alterada, **continua a ser no Distrito Federal.**

Desta forma, cabe novamente destacar a previsão do art. 3º, §1º, I da Lei nº 8.666/93:

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

*I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, **cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, 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, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (g.n.)*

Ainda, tem-se que, no caso em tela, não foi justificada, ou sequer analisada a razoabilidade da exigência para verificar sua pertinência e

imprescindibilidade para a adequada execução do objeto licitado, o que pode, inclusive, gerar responsabilização pelos órgãos de controle.

Ademais, tem sido comum em todos os certames realizados em várias Unidades da Federação a exigência de armazenamento dos dados e registros gerados pela monitoração em locais como DATA CENTER principal e com redundância, condição técnica que deve ser declarada pelas licitantes e pode ser passível de vistoria pela Administração.

Nosso entendimento é de que a solicitação é desarrazoada e totalmente antieconômica. As empresas serão submetidas a custos adicionais para atender este requisito, que não traz qualquer garantia real de segurança e confiabilidade no armazenamento de dados. **O requisito adequado é que as empresas licitantes deverão comprovar redundância de DATA CENTERS ou armazenamento na NUVEM, assumindo declaradamente a responsabilidade pela guarda dos dados e política de backups frequentes.**

Diante da ausência de razoabilidade e de justificativa técnica para a previsão, **IMPUGNA-SE**, portanto, a manutenção da exigência de datacenter na Central de Monitoramento Eletrônico localizada no Distrito Federal, devendo ser o item suprimido do Termo de Referência, sendo razoável que a Administração exija que as licitantes se comprometam a armazenar os dados e registros em DATA CENTER principal, com redundância e obrigatoriamente em território nacional, para garantir a preservação dos dados gerados pelo sistema.

QUESTIONAMENTO N.º 06: DA GARANTIA CONTRATUAL

O edital prevê, no item 17.8:

*"17.8. Caberá ao contratado optar por uma das modalidades de garanti a acima, no percentual de **até 5% (cinco por cento)** do valor do contrato (Lei n.º 8.666/93, art. 56, parágrafo 2º)."*

Contudo, o item 41.1, prevê diversamente:

41.1. Por se tratar de serviço continuado e levando ainda em consideração os diversos riscos e imprevistos que podem ocorrer durante a vigência do contrato, a SEAPE solicitará **garantia contratual de 2% (dois por cento)** do valor total da contratação.

Posicionamentos SPACECOMM: Em análise aos itens acima, observamos duas irregularidades.

Inicialmente, destaca-se a contradição entre os itens, onde um prevê a garantia contratual de até 5%, e o segundo exige garantia de 2%.

Já a segunda irregularidade se encontra no item 17.8, o qual deixa de prever a porcentagem exata da garantia a ser prestada, uma vez que, com a palavra "até" 5%, entende-se que a contratada poderá prestar garantia de apenas 1% do valor do contrato, se desejar, o que causaria ausência de isonomia nas propostas de preços, uma vez que cada licitante poderá prever uma porcentagem diferente.

Diante disso, **IMPUGNA-SE** desde já a redação do item 17.8, a fim de que passe a prever a mesma porcentagem do item 41.1, ou seja, 2% do valor total da contratação.

V – CONCLUSÃO E PEDIDO

A não adequação do instrumento convocatório trará iminente risco de prejuízos a todo o ritual previsto no artigo 4º da lei 10.520/2002, e assim, ser considerado inválido, considerados os equívocos e imprecisões contidos no edital e termo de referência ora questionado.

Em síntese, requeremos que sejam analisados os pontos detalhados neste expediente, com a correção necessária do Edital e Termo de Referência **assim como seus anexos**, se for o caso, para que se afaste qualquer antijuridicidade que macule todo o procedimento licitatório.

Outrossim, informamos que todas as considerações acima possuem caráter técnico e visam acima de tudo aprimorar o instrumento convocatório para

que a licitação ocorra com o sucesso esperado e em especial para que o Estado de Pernambuco realize a melhor contratação possível, que lhe permita operar com segurança e confiabilidade todo o monitoramento eletrônico no estado, evitando possíveis transtornos.

As imprecisões decorrentes das exigências desarrazoadas, além das demais questões que foram apontadas neste documento, podem ser objeto de questionamentos do próprio Tribunal de Contas do Distrito Federal. Recentemente ocorreram casos parecidos no Estado do Paraná onde o Pleno do Tribunal de Contas do Estado – Acórdão n.º 3337/2020 - diante das imprecisões diversas encontradas no Edital e no Termo de Referência PE 866/2018 decidiu pela NULIDADE do processo, decisão confirmada pelo Acórdão n.º 48/21 do Tribunal Pleno em 04/02/2021.

Ademais, o objeto desse Edital e Termo de Referência está inserido em tema sensível, a segurança pública e o sistema penitenciário, que demanda Edital e Termo de Referência sem prévios erros, a fim de que a concorrência seja a melhor possível. Conseqüentemente, os pontos aqui questionados, requerem sejam devidamente adequados e/ou corrigidos garantindo-se a estrita observância dos princípios que regem a Administração Pública, em especial a ampla concorrência.

Como medida de cautela, **roga-se pela suspensão do presente Procedimento licitatório, em conformidade à Decisão Ord. Nº3/2023 (Processo TCDF 329/2023-e)**, tendo em vista que a sessão pública eletrônica está designada **para 01/02/2023, às 10 horas e 00 minutos**, requer ainda, seja conferido o efeito suspensivo a esta **IMPUGNAÇÃO**, tempestivamente apresentada, adiando-se a referida sessão para data posterior à solução dos itens ora apontados.

Atenciosamente,


ALFEU CABRAL SETNIK
Diretor Executivo
SPACECOMM MONITORAMENTO S/A



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO
DISTRITO FEDERAL

Diretoria de Planejamento de Contratações e Licitações

Relatório SEI-GDF n.º 7/2023 - SEAPE/SUAG/COAD/DILIC

Brasília-DF, 31 de janeiro de 2023

RELATÓRIO AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

Assunto: Resposta ao pedidos de Impugnação apresentados ao Pregão Eletrônico nº 23/2022 SEAPE-DF.

Interessado: SPACECOMM MONITORAMENTO S/A

1. DOS FATOS

A empresa SPACECOMM MONITORAMENTO S/A, inscrita sob CPNJ 09.070.101/0001-03, apresentou **TEMPESTIVAMENTE** impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 23/2022, SEAPE-DF, segue a manifestação embasada nos dados prestados pelas áreas técnicas do órgão.

2. DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

A empresa impugnante encaminhou sua peça em tempo hábil, a qual merece ter o seu mérito analisado, já que atentou para os prazos estabelecidos na legislação vigente e no instrumento convocatório.

Passados os esclarecimentos, a referida impugnação foi encaminhada para a Equipe de Planejamento da Contratação, a qual ao analisar as informações da empresa, verificou os seguintes pontos:

Questionamento 01: Da necessidade de estipulação de prazo para aprovação das medições de serviços.

Resposta: A SEAPE-DF é um órgão da administração pública direta que atua na Segurança Pública e gere o Sistema Penitenciário. Neste contexto, como pode se observar, há uma grande possibilidade de imprevistos, crises, intervenções de órgãos externos, *stakeholders* e atores que influenciam e decidem a atuação deste órgão. Assim, resguardando-se nos princípios da autotutela e da discricionariedade administrativa que o caso em concreto pede, esta Secretaria de Estado não fixará prazo no item levantado pela impugnante e continuará a critério da Administração.

Questionamento 02: Do período mínimo para validação do pagamento.

Resposta: Apesar do contrato mencionar valores mensais, a SEAPE pagará apenas diárias de equipamentos efetivamente usados. Não há como fracionar o dia em horas. Como já esclarecido na impugnação anterior, o CIME compreende todos os apontamentos feitos quanto às dificuldades de captação ou envio de dados à Central de Monitoração. Apesar de haver, por motivos diversos, interrupção temporária na monitoração, o equipamento permanece ativo. Ou seja, desde que vinculado e mesmo que a captação ou envio de dados se dê em momento posterior, consideraremos que este dispositivo está em pleno funcionamento. Mesmo havendo dificuldades na captação de

coordenadas GPS ou deficiência na cobertura das operadoras de celulares, ainda assim estarão vinculados aos monitorados ativos, sendo efetivamente usados e, conseqüentemente, farão jus ao pagamento de diárias. Da mesma forma, no caso de desativação de equipamentos, independente do horário em que ocorram, a diária daquele dia será paga integralmente, ou seja, não haverá fracionamento em horas.

Questionamento 03: Da possibilidade de mudança do local da prestação de serviços

Resposta: A SEAPE não possui prédio próprio para instalação do CIME, portanto sua localização física pode-se alterar durante a vigência do contrato. Assim, a Administração Pública deve se resguardar quanto a futuras necessidades de instalação de novos postos de atendimento. Como a SEAPE não tem sede própria, poderá mudar de local. Porém, foi previsto somente uma única mudança de estrutura física durante a vigência do contrato, ou seja, é totalmente possível calcular estes possíveis custos e incluí-los no valor total do serviço.

Questionamento 04: Do mecanismo de ativação da tornozeleira.

Resposta: O tópico: "deve ser automático, não devendo possuir nenhum tipo de mecanismo de ativação que permita ao monitorado intervir no funcionamento;" diz respeito à operação/funcionamento do equipamento, de modo que não seja necessário o acionamento de botões ou utilização de chaves para que entre em operação, ou seja, que não possa ser ligado/desligado pelo próprio usuário. O item não versa sobre pré-ativação de dispositivos, como mencionado pela impugnante, de modo que deve ser mantido. A razão primordial para manutenção da exigência é que o tornozelado não possua o controle por qualquer meio de desligar o dispositivo de rastreamento, haja vista que o público que utiliza o equipamento, pode tentar evitar o funcionamento a fim de ludibriar a fiscalização do cumprimento de medida judicial.

Questionamento 05: Dos locais de instalação do *datacenter*.

Resposta: A medida é necessária para a execução do objeto licitado, já que a redundância do *Data center* é de fundamental importância, pois os dados que são gerados no monitoramento não podem ficar a mercê de fenômenos da natureza, casos fortuitos, força maior, ataques externos, entre outros. Não há necessidade de instalação de escritório na cidade, mas de redundância dos dados do monitoramento como podemos observar abaixo nos itens do TR, no qual o data center local será o próprio CIME e sua redundância em território nacional. A escolha do *data center* principal ser localizado na própria central de monitoramento é para facilitar a operação da futura CONTRATADA e diminuir seus custos (energia, aluguel de local, etc), além de trazer mais segurança para a Administração. Já o outro ponto poderá ser na nuvem, como apresentado no item 20.9.1 do Termo de Referência.

Questionamento 06: Da garantia contratual.

Resposta: A garantia contratual que será aplicada na contratação em pauta é a mencionada no Termo de Referência no item 41.1.: "Por se tratar de serviço continuado e levando ainda em consideração os diversos riscos e imprevistos que podem ocorrer durante a vigência do contrato, a SEAPE solicitará garantia contratual de 2% (dois por cento) do valor total da contratação."

A previsão do item 17.8 faz referência a dispositivo legal que informa o quantitativo máximo possível no que tange a garantia contratual, todavia, para

o caso em tela aplicar-se-á o quantitativo já mencionado, não havendo qualquer divergência entre os textos.

Ainda, acerca das informações trazidas no primeiro parágrafo da página 19 da peça impugnatória, explicitamos que a contratação realizada pela SEAPE/DF em nada poderá colaborar para o sucesso de uma licitação do Estado do Pernambuco, haja vista tratarem-se de unidades diversas da Federação e com órgãos distintos, razão pela qual não adentrará no mérito das informações apresentadas.

Este é o entendimento.

3. DA DECISÃO

Diante do exposto, entendo que os argumentos da empresa SPACECOMM MONITORAMENTO S/A, inscrita sob CPNJ 09.070.101/0001-03 não merecem prosperar. Isto posto, RESOLVO:

- 1) RECEBER e CONHECER o Pedido de Impugnação da empresa SPACECOMM MONITORAMENTO S/A, inscrita sob CPNJ 09.070.101/0001-03, visto sua tempestividade;
- 2) NEGAR PROVIMENTO ao pedido.

ANA CAROLLINA COSTA PEREIRA RODRIGUES

Pregoeira



Documento assinado eletronicamente por **ANA CAROLLINA COSTA PEREIRA RODRIGUES - Matr.0195108-4, Diretor(a) de Planejamento de Contratações e Licitações**, em 31/01/2023, às 17:29, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=104959712 código CRC= **EEA227D4**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SBS Quadra 02 Bloco G Lote 13, Brasília-DF - Bairro Setor Bancário Sul - CEP 70070933 - DF