TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	765875/22
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE CASCAVEL
INTERESSADO:	LEONALDO PARANHOS DA SILVA, MARCELLO AUGUSTO MACHADO, MUNICÍPIO DE CASCAVEL, SMART AUTOMACAO COMERCIAL LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	ETIENE BOQUEMBUZO BONAMETTI, ISABELA MENDONCA BONAMETTI
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1853/23 - Tribunal Pleno

REPRESENTAÇÃO DA LEI N° 8.666/1993. INSURGÊNCIA QUANTO AO CRITÉRIO GLOBAL DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS. CRITÉRIOS TÉCNICOS E EMPÍRICOS QUE JUSTIFICAM A AGLUTINAÇÃO DOS SERVIÇOS LICITADOS. LEGALIDADE DA ESCOLHA ADMINISTRATIVA. IMPROCEDÊNCIA.

I. RELATÓRIO.

Trata-se de representação, com pedido cautelar, lastreada no artigo 113, §1º, da Lei n.º 8.666/93, formulada por Smart Automação Comercial Ltda., em face do edital do Pregão Eletrônico n° 310/2022 realizada pelo Município de Cascavel, para a "contratação de solução integrada de comunicação com uso de tecnologia VoIP (voice over IP), incluindo sistemas de comunicação baseado em IP, sistema de gerenciamento, monitoramento e manutenção, aparelhos de telefonia IP e PABXs, e serviços de instalação, configuração e suporte técnico necessários, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos".

A representação aponta a ocorrência de possíveis impropriedades no instrumento convocatório tendo em vista o critério de julgamento das propostas de maneira global e não em parcelas, como defendeu a representante.

O feito foi recebido, mas a cautelar foi indeferida (Despacho 1357/22-GCDA, peça 07).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y07X

Mediante às peças 15, o Município esclareceu que a licitação buscou contratar empresa capaz de atender a municipalidade de forma integral, ao entendimento de que essa seria a opção mais viável e que já vinha sendo adotada pelo Município desde 2019. Disse que a unificação em um único contrato se mostrou mais vantajosa na hipótese de falha na prestação de serviço.

Alegou:

A solução de unificação de um único contrato se mostrou muito mais vantajosa na medida que, havendo notícia de falha na prestação de serviço, é efetivamente mais fácil, ágil e eficaz ao Município acionar um único fornecedor, o qual será responsável pela aferição da causa que resultou na interrupção do serviço de telefonia , ou seja, caberá ao prestador de serviço aferir se o dano é decorrente de defeito na instalação, dano ou defeito no aparelho, na comunicação do ramal com a central, ou outra qualquer intercorrência que pode causar a suspensão do serviço.

Atualmente, o Município possui 340 unidades de gestão e serviços públicos tais como postos de saúde, escolas, cmei's, unidades de segurança, serviços de assistência social, distribuídos em todo o seu território, inclusive em seus distritos, os quais se distanciam cerca de 50 km da sede administrativa central.

Diante da grandiosidade da demanda, se mostrou muito mais eficiente concentrar toda a solução de tecnologia em um único contrato, tendente a evitar a repetição de inúmeras ocorrências no passado, onde o serviço público municipal restava prejudicado ante a falta de comunicação.

Na hipótese de haver 2 contratos distintos, era comum a dúvida se a falha era decorrente do que popularmente se pode dizer na falha do sinal de telefonia; ou defeito do aparelho de telefone; ou falha na instalação, etc. Não era raro a necessidade de convocação e reuniões entre os fornecedores para que ambos avaliassem conjuntamente seus produtos e o problema fosse efetivamente resolvido.

A dúvida da origem do problema e a gestão de 2 contratos quem sempre acabava por prejudicado era o usuário do serviço, que sofria os efeitos da suspensão/falha do serviço de telefonia ou problema e/ou defeito no aparelho de telefone.

Não raras vezes, o jogo de empurra entre os prestadores demandava servidores do próprio município a se deslocar até a unidade administrativa (seja no posto de saúde, na escola, cmei que poderia estar a uma distancia de mais de 50 km da sede) para intermediar e/ou aferir a qual contratado caberia a solução do problema.

Com a aglutinação da solução para um único contrato, tais problemas deixaram de existir, bastando um único chamado para o contratado, o qual terá prazo certo para solução do problema, independente se o defeito estiver no serviço de telefonia (propriamente dito) ou se o defeito se concentrasse no equipamento ou na instalação/configuração. [...]

Para que efetivamente haja o funcionamento é imprescindível a associação do serviço de telefonia (fixo ou móvel) e esse serviço está ligado umbilicalmente a um aparelho (PABX, um ramal, um celular, etc). Sem a conjugação de 2 produtos, não há comunicação, não há o produto pretendido pelo Município.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y07X

Sustentou a legalidade da medida e aduziu que a divisão em lotes distintos não seria tecnicamente viável. Ressaltou que seis empresas participaram da fase de propostas do Pregão, não prosperando a alegação de prejuízo à competitividade.

Asseverou que há mais de 100 empresas habilitadas pela ANATEL para o fornecimento do produto desejado e que não haveria ilegalidade na exigência Editalícia.

Requereu a improcedência da representação (peça 15). Apresentou documentação às peças 16.

A Coordenadoria de Gestão Municipal se manifestou pela improcedência da Representação tendo em vista a plausibilidade dos esclarecimentos prestados pela Municipalidade a justificar a adoção do preço global na licitação (Instrução 830/23, peça 17).

O Ministério Público de Contas, por meio de sua 6ª Procuradoria de Contas, corroborou o opinativo da unidade técnica (Parecer 227/23 – 6PC, peça 17).

II. FUNDAMENTAÇÃO.

Por meio da Representação, a empresa Smart Automação Comercial Ltda impugnou a escolha do Município de Cascavel quanto ao critério de julgamento adotado, qual seja, menor preço GLOBAL do grupo, na licitação que visou a *"contratação de solução integrada de comunicação com uso de tecnologia VoIP (voice over IP), incluindo sistemas de comunicação baseado em IP, sistema de gerenciamento, monitoramento e manutenção, aparelhos de telefonia IP e PABXs, e serviços de instalação, configuração e suporte técnico necessários, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos".*

Alegou a representante que a escolha contrariou as disposições legais, por restringir a participação de licitantes interessados e capacitados a participarem do certame.

Os serviços a serem contratados foram assim planilhados:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y07X

GOVERNO MUNICIPAL
CASCAVEL

Divisão de Informática

ITEM	DESCRIÇÃO	UNDADE DE MEDIDA	QTD	VALOR UNITÁRIO ESTIMADO (R$)	VALOR MENSAL ESTIMADO (R$)	VALOR TOTAL 12 MESES ESTIMADO (R$)
1	Sistema PABX IP (2500 e 1300 linhas)	-	1	2910,00	2.910,00	34.920,00
2	Pcte de Minutos Ilimitado para Fixo	-	1	2000,00	2.000,00	24.000,00
3	Pcte de Minutos Ilimitado para Móvel	-	1	2500,00	2.500,00	30.000,00
4	Aparelho IP com Placa de Extensão	UND.	3	100,00	300,00	3.600,00
5	Placa de Extensão	UND.	12	50,00	600,00	7.200,00
6	Aparelho IP	UND.	1733	35,00	60.655,00	727.860,00
7	Aparelho IP Gigabit	UND.	300	50,00	15.000,00	180.000,00
8	Aparelho IP Sem Fio	UND.	314	50,00	15.700,00	188.400,00
9	Base IP para Fone Móvel	UND.	182	30,00	5.460,00	65.520,00
10	Headset USB	UND.	50	25,00	1.250,00	15.000,00
11	Licença Softphone VoxSIP	UND.	50	1,00	50,00	600,00
				VALOR GLOBAL ESTIMADO (R$)	106.425,00	1.277.100,00

Para a representante, *"os Itens 2 e 3 se referem a prestação de serviços exclusivos de empresas de telefonia autorizadas pela ANATEL, já os Item 1, 4 a 11 do presente certame envolve a prestação de serviços com fornecimento de equipamentos, destinados à empresas que possuem solução tecnológica de comunicação através de IP(equipamentos e serviços)."*

Assim, sustentou a empresa que "*Para que a licitação não ferisse o principio da legalidade, impessoalidade e moralidade, este objeto deve ser fragmentado em dois lotes, sendo o LOTE 1 composto pelos itens 2 e 3, destinados às Empresas de Telefonia; e LOTE 2 composto pelos itens 1, 4 a 11, destinados às Empresas de Solução de Tecnologia podendo a Empresa de Telefonia participar, caso atenda os critérios de participação."*

Por sua vez, o Município alegou que a escolha pela oferta de um único lote foi tomada tendo em vista os elementos técnicos e empíricos da contratação ocorrida em 2019. Para embasar sua escolha, acostou aos autos a justificativa do departamento de Tecnologia e Inovação, da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, em que afirma a pretensão de dar continuidade, melhoria e otimização dos serviços prestados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y07X

Aduziu, ainda:

> Para entender a fundamentação técnica da decisão da contratação de serviços em formato de solução completa, é importante olhar para o cenário dos serviços de Telecom no passado, onde havia uma pequena gama de empresas que fornecia serviços de telefonia comutada, e era necessária a contratação de empresas para fornecimento e manutenção de PABX analógicos, pois o mercado era bastante restrito. Tal formato geravam prejuízos à prestação do serviço, pois em momentos de indisponibilidade, a gestão municipal precisava demostrar que a falha era de um ou outro fornecedor, ampliando o prazo para reestabelecimento do serviço e trazendo impactos diretos para prestação de serviços aos munícipes.

> Atualmente, Cascavel conta com mais de 340 unidades de gestão de atendimento municipal (Unidades de Saúde, Unidades da Educação, Unidades de Assistência Social, Segurança Pública, Paço Municipal e demais serviços), incluindo os serviços relacionados aos atendimentos aos distritos rurais. Quando tal estrutura era atendida por diversas empresas e ocorria um problema com a linha de uma determinada unidade, era necessário que um técnico do município fosse até o local para tentar identificar o ponto de falha (aparelho, central ou Serviço de Telefonia Comutada), muitas vezes para identificar o problema era necessária uma ação conjunta com dois ou mais fornecedores, o qual causava atraso no atendimento. Por esse motivo, não é viável tecnicamente e operacionalmente permitir que várias empresas ofereçam diferentes componentes de uma solução de telefonia, sem haver um responsável efetivo por garantir que todos os elementos funcionem de maneira integrada e eficiente. Isso pode levar a complicações no gerenciamento e manutenção do sistema, bem como a dificuldades na solução de problemas em caso de falhas. O prestador do serviço tem que ter um olhar para toda a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y07X

operação do sistema, para no caso de indisponibilidade total ou parcial do recebimento e realização de chamadas, possa oferecer ao município o pronto atendimento, principalmente para os casos de alta criticidade, onde envolve a prestação de serviços essenciais como nas unidades de atenção à saúde. Portanto, conforme citado no item 10 - 10. "JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO" do Estudo técnico Preliminar:

> *O não parcelamento do objeto em lotes, não tem a finalidade de reduzir o caráter competitivo da licitação, visa tão somente, assegurar a gerência segura da contratação, e principalmente, assegurar, não só a mais ampla competição necessária de um processo licitatório, mas também, atingir sua finalidade de atender a contento as necessidades da Administração Pública.*

Consoante se denota, as explicações se mostraram razoáveis e justificam a escolha pela administração do critério de julgamento de forma global. Nota-se que a busca da melhor contratação pela Administração Pública comporta uma análise das nuances que, na hipótese, foram bem retratadas pela municipalidade.

Convém lembrar que a disposição contida no art. 23, § 1º, da Lei n.° 8666/93[1] orienta o parcelamento do objeto, desde que isso seja técnica e economicamente viável.

Na hipótese, restaram esclarecidos os aspectos técnicos que orientaram a escolha do Município, os quais findam por proteger o interesse público e o resultado exitoso da contratação

Nos termos que se manifestou a CGM:

Entende-se que a licitação por itens para compras de bens de natureza divisível não deve ser adotada de forma absoluta, sendo que a aglutinação de serviços pelo critério de menor preço global deve ser considerada com cautela, devendo ser levado em consideração, principalmente, a característica do objeto e o fundamento para a realização.

[1] *§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y07X

No caso em tela, verifica-se que são admissíveis as justificativas apresentadas pelo Município às peças 15 e 16, que incluiu informações prestadas pelo Departamento de Tecnologia e Inovação – SEPLAG, da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, informando que desde 2019 vem sendo contratada solução em telefonia que envolve a prestação de STFC (serviço telefônico comutado), incluindo minutos para ligações fixas e móveis, além de todos os demais equipamentos, como PABX IP, gateways e telefones IPs.

...

A junção dos itens em um só contrato é justificada em face de contratações anteriores pelo Município com diversas empresas fornecedoras, que acabavam por trazer prejuízos quando da ocorrência de falhas e interrupções nos serviços, em virtude da alta demanda atendida, que inclui mais de 340 (trezentos e quarenta) unidades de gestão de atendimento municipal.

Entre as unidades a serem atendidas pelo contrato, destacam-se as referentes às áreas de educação, assistência social, segurança pública e unidades de saúde, incluindo atendimentos aos distritos rurais. Quando ocorriam problemas, era comum a dúvida se a falha era decorrente do sinal de telefonia ou do aparelho ou instalação, tendo que ser realizadas diversas convocações e reuniões com os fornecedores para que avaliassem de quem era a obrigação, inclusive havia a necessidade de servidores do Município terem que se deslocar até as unidades respectivas, que muitas vezes estavam a distâncias consideráveis de 50 km da sede do Município, para verificar de qual fornecedor era a responsabilidade.

Tais situações acabavam por trazer prejuízos no que tange ao tempo despendido, à logística de pessoal a ser disponibilizado pelo Município para buscar a solução com as empresas e se deslocando até as respectivas unidades, bem como em relação aos impactos diretos na prestação do serviço, como na ampliação de prazos para restabelecimento do atendimento nos casos de indisponibilidade parcial ou total, com preocupações especialmente nos casos mais críticos, envolvendo serviços em unidades de saúde, cujos danos podem ser irreversíveis.

Denota-se razoável a alegação da Municipalidade de que a partir de 2019, quando passou a contratar os serviços de forma integral, com uma única empresa, os problemas deixaram de existir, pois com o estabelecimento de prazo certo para a solução das demandas que envolvem os serviços da contratação como um todo e por meio de um único chamado a empresa é acionada para a devida solução, independente se a falha advém do serviço de telefonia ou dos equipamentos, como pode ser observado no item 8.1.2.1.4 do Termo de Referência:

...

Assim, consideram-se aceitáveis as justificativas apresentadas, também em virtude de os serviços estarem interligados e terem que funcionar conjuntamente para que haja eficiência, além de a contratação em itens separados dificultar uma gestão adequada e completa em face da grande quantidade de unidades a serem atendidas.

Ademais, o fracionamento dos serviços não garante maior economia, inclusive considerando as informações trazidas pela Municipalidade, de que no cenário atual, empresas de telecomunicações passaram a oferecer projetos que incluem o fornecimento e a manutenção de PABX e IP como parte integrante da solução, além de empresas com foco em infraestrutura de TI, que passaram a obter

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y07X

licenças junto à ANATEL para oferecer serviços de telefonia comutada. Ou seja, com o crescimento do número de empresas oferendo essa solução conjunta e integrada, a tendência é o surgimento de propostas com melhores preços e maior competitividade.

Assim, compreendo que não houve qualquer ilegalidade na aglutinação dos serviços em lote único, como feito no Edital de Licitação n.° 310/22 do Município de Cascavel.

Como decorrência do entendimento pela legalidade da junção dos serviços em um único lote, decorre também a legalidade da exigência de qualificação técnica consubstanciada na autorização da Anatel para a execução de parte dos serviços licitados, consoante previsão do artigo 3.°, XXIII e artigo 5.° da Resolução n.º 426/2005, da ANATEL.

Sobre isso, a CGM assim se manifestou:

Considerando que o contrato será firmado com uma única empresa prestadora de serviços, há a necessidade de que esta apresente referida documentação de forma a comprovar que atende aos requisitos técnicos e regulatórios necessários para o cumprimento do contrato.

Conforme explanado pelo Município, com o advento da tecnologia VOIP, houve um aumento significativo de empresas com capacidade para fornecer soluções completas de telecomunicações, objeto almejado na contratação em questão, destacando-se o fato de que no Brasil, em pesquisa ao site da ANATEL, há centenas de empresas habilitadas para a prestação dos serviços de STFC, muitas com ênfase em infraestrutura de TI e que obtiveram a respectiva licença junto à ANATEL, para poderem prestar os serviços em forma de solução completa.

Ressalta-se que em análise à sessão do pregão eletrônico no Portal de Transparência da Prefeitura de Cascavel, realizada em 16/12/2022, no valor máximo de 1.277.100,00 (um milhão, duzentos e setenta e sete mil e cem reais), verifica-se que houve a participação de 6 (seis) empresas; e após vasta disputa de lances entre as participantes, o objeto foi adjudicado no valor de R$383.135,00 (trezentos e oitenta e três mil e cento e trinta e cinco reais), à empresa INOVA SOLUÇÕES EM TELECOMUNICAÇÃO LTDA., não sendo observado qualquer prejuízo, inclusive com ampla participação, competitividade e vantajosidade à Administração, no tocante à apresentação da documentação, entendo que a previsão consubstanciada no item 3.2 do Edital não encontra vedação na legislação, sendo destinada indiscriminadamente a todas as empresas que pretendiam participar e não refletiu em prejuízo ao certame. Ademais, conforme informou o Município, tratou-se de uma escolha discricionária que melhor atendeu ao interesse público, não se observando tenha desrespeitado a razoabilidade e proporcionalidade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y07X

Assim, acompanho a Instrução 342/23 da CGM (peça 46) e o Parecer 96/23-6PC do Ministério Público de Contas e Voto pela improcedência da presente Representação.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Julgar pela improcedência da presente Representação.

II. Após o trânsito em julgado, pelo encerramento dos autos.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 6 de julho de 2023 – Sessão Virtual nº 12.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y07X