

## RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

### 1. ORDEM DE SERVIÇO

OS nº 2021/04099

### 2. IDENTIFICAÇÃO

#### 2.1. Objeto

Edital

#### 2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e de mérito.

#### 2.3. Área Auditada

Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodram-SP S.A.

#### 2.4. Período de Realização

03.09.21 a 14.09.21.

#### 2.5. Período de Abrangência

Não se aplica.

#### 2.6. Equipe Técnica

Maurício Kazuhiro Sato

RF nº 20.117

Renato Samba Suyama

RF nº 20.112

## 2.7. Procedimentos

- Obtenção de cópias da documentação relativa à fase interna da licitação – Processo SEI nº 7010.2020/0006654-3;
- Análise da documentação obtida, verificando o atendimento à legislação pertinente.

## 2.8. Abreviaturas

DOC	–	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
EPP	–	Empresa de Pequeno Porte
GIC	–	Gerência de Telecomunicações
GJU	–	Gerência Jurídica
GPON	–	<i>Gigabit Passive Optical Network</i>
IPC/Fipe	–	Índice de Preços ao Consumidor
ME	–	Microempresa
MEI	–	Microempreendedor Individual
LC	–	Lei Complementar
OS	–	Ordem de Serviços
PA	–	Processo de Informação
PMSP	–	Prefeitura do Município de São Paulo
POL	–	<i>Passive Optical LAN</i>
PON	–	Redes Ópticas Passivas ou <i>Passive Optical Network</i>
Prodam	–	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodam - SP S.A.
RF	–	Registro Funcional
RILC	–	Regulamento Interno de Licitações e Contratos
RP	–	Registro de Preços
SEI	–	Sistema Eletrônico de Informação
Sicaf	–	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
TCU	–	Tribunal de Contas da União
TR	–	Termo de Referência

### 3. RESULTADO

#### 3.1. Introdução

Trata o presente do Acompanhamento do Edital de Licitação na modalidade **Pregão Eletrônico nº 08.005/2021** (peça 5, fls. 1/117) tendo como interessada a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (ProdAm), publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC) de 03.09.21, que tem como o objeto a ata de Registro de Preços (RP) para futura e eventual contratação de empresa especializada em serviços de Infraestrutura com manutenção corretiva, manutenção preventiva, instalações, desinstalações, remanejamentos e execução de projetos em rede de telefonia, lógica e elétrica, compreendendo, ainda, o fornecimento e instalação de equipamentos GPON (*Gigabit Passive Optical Network*), para a Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo, pelo período de 12 meses.

O processamento do pregão será na forma eletrônica, por meio do sítio na *internet* [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br) – UASG: 925099, com a sessão de **abertura do certame** licitatório designada para o **dia 17.09.21**, às 10h (peça 5, fl. 1).

#### 3.2. Fase Preparatória

##### 3.2.1. Abertura e Autuação do Expediente

O Processo Administrativo (PA) que trata do certame foi autuado por meio de processo no Sistema Eletrônico de Informação (SEI) nº **7010.2020/0006654-3**, fundamentado na justificativa para a abertura do certame licitatório, elaborada pela Gerência de Telecomunicações (GIC) (peça 4, fls. 1/5), datada de 01.12.20, acompanhada de minuta de Termo de Referência (TR) (peça 4, fls. 6/65).

Ressalva-se que a instrução inicial não atendeu ao disposto no art. 11, II, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC)<sup>1</sup> da ProdAm, deixando de apresentar tempestivamente a Matriz de Risco.

<sup>1</sup> Regulamento Interno de Licitações e Contratos

**Art. 11.** A fase preparatória da licitação deverá observar os seguintes procedimentos gerais: [...]

II – Elaboração da **Justificativa Técnica, Termo de Referência e Matriz de Risco**, nos moldes dos Anexos pela ÁREA DEMANDANTE;

### **3.2.2. Justificativa para a Contratação**

O documento considerado para análise foi a Justificativa Técnica (SEI nº 047113447 – peça 4, fls. 67/71), última versão do documento que consta do PA.

O documento, datado de 28.06.21, foi dividido em sete itens: 1. Objeto; 2. Histórico; 3. Justificativa; 4. Participação de Consórcio; 5. Classificação do bem/serviço; 6. Proposição e 7. Glossário.

#### **3.2.2.1. Objeto** (peça 4, fl. 68)

O item 1 da justificativa descreve o objeto como ata de RP para contratação de empresa especializada em serviços de Infraestrutura com manutenção corretiva, manutenção preventiva, instalações, desinstalações e execução de croquis/pré-projetos/projetos em rede de telefonia, lógica e elétrica, compreendendo, ainda, a solução com Redes Ópticas Passivas (PON) como fornecimento e instalação de equipamentos GPON, com o objetivo de atender a demanda da Prodam e demais órgãos da Administração Direta e Indireta da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP).

#### **3.2.2.2. Histórico** (peça 4, fls. 68/69)

O documento demonstra que a PMSP é composta por cerca de 3.500 unidades, argumentando que estas unidades apresentam demanda crescente não só por criação de redes estruturadas em novas unidades, como a ampliação, remodelagem e troca das redes estruturadas existentes, e que a modernização da rede PMSP e o crescimento dos serviços informatizados prestados pela PMSP e seus órgãos de administração direta e indireta aos munícipes trariam uma demanda nos serviços de infraestrutura lógica e elétrica.

Entre as unidades que demandaram instalações de novas redes entre 2017 a 2020, destacam as oito unidades do Descomplica/SP, criação da Smit, Seme, CGM, remanejamentos na rede ótica municipal Aura, Prodam, CET etc.

Destaca que o modelo de contratação vem sendo utilizado há muitos anos, e sempre com uma grande adesão, citando as atas de RP anteriores: ARP-06.12/2006; ARP-12.06/2010; ARP-12.07/2013; ARP-10.06/2015; ARP-08.07/2017; ARP-07.12/2019.

### **3.2.2.3. Justificativa** (peça 4, fl. 69)

A Justificativa argumenta sobre a necessidade de continuidade na disponibilização da ata de RP para a melhoria e ampliação das unidades e demais órgãos da administração direta e indireta da PMSP, que teriam necessidades constantes de novas instalações de infraestrutura de rede lógica e elétrica em novos endereços ou reestruturação, assim como manutenções e desinstalações.

Alega que grande parte das localidades apresenta demanda de uma infraestrutura mais enxuta e robusta, devido a inúmeras edificações com a situação de tombamento pelos órgãos competentes e outras antigas que não oferecem condições para instalações com alto volume de cabos ou com pé direito que não possibilita a instalação de pisos elevados ou dutos na laje.

Justifica que, para atender a esta demanda, foi inserida na ata de RP a solução de redes PON (*Passive Optical Network*) com adequação para aplicar na rede local (*Passive Optical LAN – POL*), incluindo os ativos de rede que fazem uso da tecnologia GPON, que é um tipo de rede que utiliza a estrutura ponto multiponto. Trata-se de uma solução totalmente passiva entre o equipamento concentrador e o terminal, acrescentando que a utilização de cabos ópticos diminuem consideravelmente o volume de infraestrutura e de cabeamento.

### **3.2.2.4. Participação de Consórcio** (peça 4, fl. 70)

A Justificativa argumenta que, por não se tratar de serviço de alta complexidade e de relevante vulto, e por haver significativo número de empresas atuantes no mercado que de forma isolada podem atender às condições e especificações estabelecidas no edital, o que garantiria ampla competitividade, não seria aceita a participação de empresas organizadas em consórcio.

Em relação ao argumento, ressalva-se que a afirmação de que o objeto não apresenta “relevante vulto” é inverídica, tendo em vista a abrangência e valor estimado do objeto.

### **3.2.2.5. Classificação do Bem/Serviço** (peça 4, fl. 70)

A Justificativa informa que “Não haverá cessão de mão de obra em suas dependências ou na de terceiros, de segurados que não irão realizar serviços contínuos”.

### **3.2.2.6. Proposição** (peça 4, fl. 70)

A Justificativa propõe a autorização de abertura de procedimento licitatório para obtenção de uma ata de Registro de Preços para prestação de serviços de infraestrutura com manutenção corretiva, instalações, desinstalações, remanejamentos e execução de projetos em rede de telefonia, lógica e elétrica por demanda na Prodam e demais órgãos da Administração Direta e Indireta da PMSP, pelo período de 12 meses, respeitada a isonomia entre os interessados, selecionando a proposta mais vantajosa para a Administração, que garanta a boa qualidade dos serviços.

Ressalva-se que não consta justificativa para a não observação da diretriz de buscar a subdivisão do objeto em parcelas, considerando o vulto do objeto e a incorporação da solução de redes PON, previsto no inciso IV do art. 4º, do RILC<sup>2</sup>.

Nestes termos, conclui-se que a justificativa apresentada é deficiente e não dispõe dos elementos técnicos necessários para a definição do objeto, evidenciando falhas no planejamento e desatendimento ao disposto no inciso IV do art. 4º, art. 14<sup>3</sup> e incisos I e II do art. 19<sup>4</sup> do RILC.

---

<sup>2</sup> Regulamento Interno de Licitações e Contratos

**Art. 4º.** Nas licitações e contratações de que trata este Regulamento, no que couber, serão observadas as seguintes diretrizes::[...]

IV - subdivisão em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado e a ampliação da competitividade, visando à economicidade;

<sup>3</sup> Regulamento Interno de Licitações e Contratos

**Art. 14.** Identificada a necessidade de determinado objeto e listados os resultados esperados e os requisitos necessários e suficientes ao seu atendimento, a ÁREA DEMANDANTE deverá:

I - avaliar as alternativas internas para atendimento da demanda, quantificando, valorando e avaliando cada uma delas;

II - não havendo ou não sendo conveniente a adoção de alternativa interna, estudar as soluções existentes no mercado (inclusive com consultas a outros entes públicos), quantificando, valorando e avaliando cada uma delas; e

III - ponderar as soluções existentes, optando, justificadamente, pela mais vantajosa.

<sup>4</sup> Regulamento Interno de Licitações e Contratos

**Art. 19.** Na fase de preparação do procedimento licitatório devem ser elaborados os atos, expedidos os documentos necessários para caracterização do objeto a ser contratado e definidos os parâmetros do certame, tais como:

I - Definição do objeto;

II - Justificativa da contratação;[...].

### **3.2.3. Especificações Técnicas**

As especificações técnicas do objeto constam do documento Termo de Referência (TR) inicial (peça 4, fls. 6/65), o TR revisado (peça 4, fls. 72/150), e o que consta do anexo I – Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 08.005/2021 (peça 5, fls. 22/59), este último utilizado na análise. O documento apresenta-se dividido em 20 itens: 1. Objeto; 2. Dos serviços; 3. Características dos itens a serem empregados em; 4. Fornecimento de materiais; 5. Descritivo de desinstalação; 6. Materiais de infraestrutura; 7. Restrições; 8. Transporte e seguro; 9. Vigência do contrato; 10. Obrigações da contratada; 11. Obrigações da contratante; 12. Comunicações e registros de ocorrências; 13. Acompanhamento dos serviços; 14. Perfil do supervisor de infraestrutura lógica e elétrica dedicado à operação e certificação da empresa; 15. Ferramentas e equipamentos de apoio administrativo; 16. Garantia dos serviços; 17. Medição dos serviços; 18. Da condição de pagamento; 19. Critérios técnicos de julgamento/documentos de habilitação técnica e 20. Das penalidades.

Ressalta-se que a descrição do objeto e as definições dos serviços dispostos no documento não estão suficientemente claras e precisas na definição do objeto que se pretende licitar, destacando-se:

#### **3.2.3.1. Dos Serviços**

O documento apresenta os serviços no item 2 (peça 5, fls. 22/26), dividindo em dez itens: 2.1. Execução de croquis e/ou pré-projetos e/ou projetos; 2.2. Manutenção corretiva; 2.3. Instalação – pontos de dados e telefonia; 2.4. Desinstalações; 2.5. Novas instalações; 2.6. Laudo técnico; 2.7. Abertura de chamados; 2.8. Ordem de serviço – OS; 2.9. Horário de trabalho e prazos de atendimento e 2.10. Detalhamento geral dos serviços.

A descrição dos itens relacionados aos serviços não faz menção ou apresenta indicação dos serviços com os 48 itens de serviços dispostos na Estimativa de Materiais e Serviços – Anexo II do Edital (peça 5, fls. 70/78). A ausência da indicação pode causar problemas na execução dos serviços e na medição, considerando que vários itens de serviços incluem em sua descrição o fornecimento de alguns materiais.

A comparação entre a descrição dos serviços de novos pontos estruturados da planilha de serviços (Anexo II) apresenta diferenças com a descrição de instalações novas de pontos estruturados descrito no item 2.5.2 do TR. Enquanto o TR dispõe que o ponto estrutura deve ser entendido como a entrega de um ponto de rede lógica e um ponto de telefonia, os itens um e dois da planilha de serviços descrevem novos pontos estruturados, consistidos de pontos de rede Cat 5E (itens um e 15) ou Cat6 (itens dois e 16). Ressalva-se que todas as disposições acerca dos serviços, materiais e equipamentos devem ser uniformes em todos os anexos do edital a fim de evitar divergências que prejudiquem a execução contratual.

Ainda em relação à descrição dos serviços de novos pontos estruturados, o item um dos serviços (peça 5, fl. 70) dispõe:

Instalação de novos Pontos estruturados, que consiste em 02 pontos de Rede Cat 5E com fornecimento de cabos LSZH de até 90m, Conector Femea e 02 Pontos de Energia Elétrica a 3 fios com fornecimento de cabos de 2,5 mm<sup>2</sup> e tomada de 10 A do QDF até a tomada, conectorização e Mão de Obra, em horário comercial.

A decomposição dos componentes que compõem o serviço sugere que ela é composta por materiais (dois conectores fêmeas Cat5E, duas tomadas elétricas de 10 amperes, até 90 metros de cabos de rede Cat5E LSZH e três cabos de 2,5 mm<sup>2</sup> ligando o QDF até a tomada, sem especificação do comprimento) e o serviço. A definição dos componentes do serviço é injustificada, tendo em vista que apresenta componentes de custo variáveis ou indefinidos, representados pelos cabos de rede e elétricos, Estes podem variar de alguns metros até 90 metros, no caso de cabos de rede, ou sem definição de comprimento máximo, no caso dos cabos elétricos. A definição de um preço fixo para itens com componente de custo variável, sem qualquer parâmetro que justifique o seu valor, mostra-se inadequada e prejudicial ao certame. A sistemática de definir serviços incluindo materiais, especialmente cabos, se repete em outros serviços, como a instalação de pontos de rede e pontos de energia elétrica.

A estrutura dos itens não apresenta a hierarquia de itens e subitens por assunto, relacionando descrição de serviços e de procedimentos indistintamente, dificultando a compreensão dos temas e a localização dos assuntos no TR.

### **3.2.3.2. Características dos Itens a serem Empregados**

O documento apresenta as características dos itens a serem empregados no item 3 (peça 5, fls. 26/51), dividindo em 20 itens: 3.1. Rede lógica; 3.2. Ponto lógico; 3.3. Fibra óptica; 3.4. Ponto de Rede Óptica (GPON); 3.5. GPON Elementos Ativos; 3.6. Padrões mínimos para OLT, ONT e *transceivers*; 3.7. OLT Tipo I – chassi – a partir de 32 portas GPON; 3.8. OLT Tipo II - 8 Portas GPON; 3.9. ONT – Tipo I; 3.10. ONT – Tipo II – POE; 3.11. Demais características das ONTS; 3.12. ONT – Tipo III; 3.13. Elementos passivos; 3.14. Identificação do cabeamento / pontos; 3.15. Rede telefônica; 3.16. Rede elétrica; 3.17. Além das normas do item 3.18, atendimento a “INSTALAÇÃO ELÉTRICA”; 3.18. Sistema de aterramento; 3.19. Instalação elétrica; 3.20. Quanto às réguas de tomadas.

A estrutura dos itens não apresenta a hierarquia de itens e subitens por assunto, dificultando a compreensão dos temas. Somente os itens 3.7 a 3.10 apresentam relação com os itens de equipamentos dispostos na Estimativa de Materiais e Serviços – Anexo II do Edital (peça 5, fl. 79).

### **3.2.3.3. Estrutura e Organização**

Alguns itens apresentam os mesmos temas descritos em outros itens (exemplos: 2.4. Desinstalações e 5. Descritivo de desinstalação; 4. Fornecimento de materiais e 6. Materiais de infraestrutura). Outros apresentam temas relacionados a procedimentos licitatórios (19. Critérios técnicos de julgamento/documentos de habilitação técnica) ou à execução contratual (9. Vigência do contrato; 10. Obrigações da contratada; 11. Obrigações da contratante; 17. Medição dos serviços; 18. Da condição de pagamento e 20. Das penalidades), e poderiam ser alocadas no local apropriado, seja no corpo do edital ou na minuta contratual, sendo que algumas das disposições já encontram equivalentes na própria minuta contratual.

Nestes termos, conclui-se que o TR do objeto editalício não atende ao disposto no art. 5º, XXV, do RILC<sup>5</sup>. As quantidades dos itens do objeto não foram justificadas e o TR não dispõe de elementos técnicos necessários para a definição dos quantitativos dos itens do objeto

<sup>5</sup> Regulamento Interno de Licitações e Contratos

**Art. 5º.** Para os fins do disposto neste Regulamento considera-se: [...]

XXV - **Termo de Referência (TR):** documento elaborado pela ÁREA DEMANDANTE, previsto no Anexo deste Regulamento, que contém descrição detalhada e definição precisa do objeto/serviço que pretende contratar.

demandados, afrontando o disposto no art. 3º, incisos I e III, da Lei Federal nº 10.520/02<sup>6</sup> e art. 15<sup>7</sup> do RILC.

### 3.2.4. Estimativa do Quantitativo

Consta do PA a realização de pesquisa de demanda, publicada no DOC de 12.12.20 (peça 4, fl. 151) e disponibilizado na internet (peça 4, fl. 152), a consulta ao TR (peça 4, fls. 153/233) e o acesso ao termo de adesão (peça 4, fl. 234). O termo de adesão dispunha de 16 itens para que as unidades manifestassem a quantidade demanda: 1 Pontos estruturados CAT5E; 2 Pontos estruturados CAT6; 3 Pontos de Rede CAT5E; 4 Pontos de Rede CAT6; 5 Pontos de Rede CAT6A; 6 Manutenção Preventiva CAT5E, CAT6 e CAT6A; 7 Manutenção corretiva CAT5E, CAT6 e CAT6A; 8 Desinstalação de Pontos de Rede CAT5E; 9 Pontos de Energia Elétrica a 3 fios com fornecimento de cabos de 2,5 mm<sup>2</sup>; 10 Fusão de fibra óptica; 11 Lançamento de cabo ótico; 12 Lançamento de cabo CI 50; 13 Lançamento de cabo CI 30; 14 Ponto de rede GPON (múltiplos de 4); 15 Manutenção corretiva GPON e 16 Desinstalação de Pontos de Rede GPON.

A versão final da pesquisa de demanda consta do Documento Adesões Consolidadas (SEI nº 47113975 – peça 4, fl. 235).

---

<sup>6</sup> Lei Federal nº 10.520/02

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:[...]

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; [...]

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

<sup>7</sup> Regulamento Interno de Licitações e Contratos

**Art. 15.** Definida a solução que melhor atenderá à necessidade, a ÁREA DEMANDANTE elaborará diligentemente o Termo de Referência, conforme o caso, observados, dentre outros, os seguintes cuidados:

I - deverá realizar detalhamento das condições de execução da demanda, de modo a permitir ao interessado a exata compreensão do objeto e dos direitos e obrigações a serem assumidos em caso de contratação;

II - deverá parcelar o objeto em tantas parcelas quantas forem necessárias ao aproveitamento das peculiaridades de mercado, visando à ampla competição e à economicidade da contratação, ressalvados os casos de indivisibilidade do objeto, de prejuízo ao conjunto, ou de perda de economia de escala;

III - não poderá prever requisitos ou condições que venham a restringir injustificadamente a competição ou a direcionar a licitação.

Quadro 1 – Pesquisa de demanda – Adesões consolidadas

	Itens	Quantidade
1	Pontos estruturados CAT5E	7.400
2	Pontos estruturados CAT6	10.220
3	Pontos de Rede CAT5E	4.658
4	Pontos de Rede CAT6	3.774
5	Pontos de Rede CAT6A	2.100
6	Manutenção Preventiva CAT5E, CAT6 e CAT6A	7.030
7	Manutenção corretiva CAT5E, CAT6 e CAT6A	7.128
8	Desinstalação de Pontos de Rede CAT5E	6.800
9	Pontos de Energia Elétrica a 3 fios com fornecimento de cabos de 2,5 mm <sup>2</sup>	10.210
10	Fusão de fibra óptica	1.199
11	Lançamento de cabo ótico	5.984
12	Lançamento de cabo CI 50	1.520
13	Lançamento de cabo CI 30	1.610
14	Ponto de rede GPON (múltiplos de 4)	2.077
15	Manutenção corretiva GPON	1.220
16	Desinstalação de Pontos de Rede GPON	773

Fonte: Elaborado com base no Documento Adesões Consolidadas (SEI nº 47113975 – peça 4, fl. 235)

O documento foi referendado pela GIC (peça 4, fl. 248), acompanhado das planilhas de ativo (peça 4, fl. 236), composto por cinco itens, materiais (peça 4, fls. 237/242), composto por 172 itens e serviços (peça 4, fls. 243/247), composto por 48 itens. Essas planilhas serviram como base na pesquisa de preços e também do Anexo II do Edital (peça 5, fls. 60/79).

Não consta do PA a racionalidade ou a memória de cálculos demonstrando a relação entre as quantidades da pesquisa de demanda constante no Documento Adesões Consolidadas com as quantidades das planilhas de ativo, materiais e serviços.

Ilustrativamente, os itens 1, 2, 15 e 16 do anexo II descrevem instalações novas de pontos estruturados, sendo os dois primeiros referentes a serviços em horário comercial, Cat5E e Cat6, respectivamente, e os itens 15 e 16, com as mesmas especificações, realizados após o horário comercial ou em sábados, domingos, feriados e pontes de feriados.

Quadro 2 – Comparativo de quantidades demanda x edital

Item	Demanda	Planilha Serviços	Quantidade
Pontos estruturados CAT5E	<b>7.400</b>	1 - Horário comercial	5.000
		15- Fora do horário comercial	2.400
		<b>Total</b>	<b>7.400</b>
Pontos estruturados CAT6	<b>10.220</b>	2 - Horário comercial	7.000
		16 - Fora do horário comercial	2.520
		<b>Total</b>	<b>9.520</b>

Fonte: Elaborado com base no Documento Adesões Consolidadas (SEI nº 47113975 – peça 4, fl. 235) e Anexo II (peça 5, fls.70/72)

Não consta qualquer referência ou esclarecimento quanto à distribuição das quantidades demandadas e as licitadas em horário comercial e fora do horário comercial, ressaltando que o total dos pontos estruturados do tipo Cat6 não é igual.

Em relação aos materiais, não há possibilidade de avaliar ou efetuar uma predição de quantitativos somente com base na pesquisa de demanda realizada, pois referem-se a materiais adicionais necessários aos serviços, mas que não estão na relação de materiais que compuseram o serviço. Isso demandaria que as unidades informassem a suas estimativas ou apresentassem os croquis em que foram baseadas as demandas para que a Prodam estimasse esses materiais.

Ainda utilizando o exemplo dos pontos estruturados, conforme a descrição dos itens, os serviços incluem o fornecimento dos conectores e cabos de rede, tomadas e cabos de energia elétrica, além da mão de obra especializada para a instalação. Entretanto, todos os materiais necessários para a passagem dos cabos e a sua ligação (canaletas, calhas, eletrodutos, curvas acabamentos, disjuntores etc.) não fazem parte dos materiais incluídos nos serviços e, portanto, necessitariam ser orçados à parte, o que demandaria minimamente um croqui das instalações pretendidas.

A Prodam deve apresentar a memória de cálculo, evidenciando a correlação entre um item da pesquisa de demanda com os quantitativos apresentados no edital (equipamentos, materiais e serviços), pois, conforme disposto no § 3º do art. 17 do RILC<sup>8</sup>, o quantitativo previsto deve ser justificado, demonstrando a real necessidade, mesmo que de forma estimada. Ressalva-se ainda que não foi evidenciado no PA a validação das áreas que atendem aos respectivos entes municipais, conforme disposto no art. 18 do RILC<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Regulamento Interno de Licitações e Contratos

**Art. 17.** Nas licitações para registro de preço, tratado no presente Regulamento no artigo 82 e seguintes, a ÁREA DE COMPRAS, após recebimento do Processo Administrativo, realizará a pesquisa de demanda junto aos Entes do Município de São Paulo, contemplados no art. 83 do presente regulamento, com a publicação do aviso no Diário Oficial da Cidade de São Paulo. [...]

**§ 3º.** Em todos os casos, o quantitativo previsto deverá ser bem justificado, demonstrando a real necessidade, mesmo que de forma estimada.

<sup>9</sup> Regulamento Interno de Licitações e Contratos

**Art. 18.** Após o recebimento dos quantitativos encaminhados pelos participantes, a ÁREA DE COMPRAS enviará o resultado para validação das áreas que atendem aos respectivos entes municipais e, ainda, para a ÁREA DEMANDANTE.

### 3.2.5. Matriz de Risco

A matriz de riscos consta do Anexo VI do edital (peça 5, fl. 87), e apresenta três itens, conforme reproduzido no Quadro 3:

Quadro 3 – Matriz de riscos

Risco	Definição	Alocação <sup>1</sup>	Impacto <sup>2</sup>	Probabilidade <sup>3</sup>	Mitigação <sup>4</sup>
Alteração de legislação	Modificação na legislação na utilização dos equipamentos pelos órgãos competentes	compartilhado	alto	remota	Solicitação de modificação dos equipamentos, se necessário, adequação ao contrato
Inovações tecnológicas	Atendimento por parte da CONTRATADA de inovações tecnológicas	compartilhado	baixo	remota	Adequação ao contrato
Alteração da legislação tributária	Majoração dos tributos	compartilhado	alto	ocasional	Revisão por entre as partes

Fonte: Anexo VI do edital (peça 5, fl. 87). Observações: <sup>1</sup>(público, privado ou compartilhado); <sup>2</sup>(alto, médio, baixo); <sup>3</sup>(frequente, provável, ocasional, remota ou improvável); <sup>4</sup>(medidas, procedimentos ou mecanismos para minimizar).

Considerando a definição que uma a matriz de riscos é caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, ressalva-se que os três itens apresentados no Quadro 3 não dispõem das características relacionadas no art. 42, Inciso X, da Lei Federal nº 13.303/16<sup>10</sup>, pois representam uma parcela bastante limitada dos eventos supervenientes à contratação que podem modificar o balanço do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato. Além disso, não se estabelecem precisamente as frações do objeto em que haverá ou não liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas das frações do objeto.

A caracterização e definição do risco e as medidas, procedimentos ou mecanismos para minimizar os riscos não se mostram elucidativos ou úteis em caso de necessidade de reavaliação do reequilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

<sup>10</sup> Lei Federal nº 13.303/16

Art. 42. Na licitação e na contratação de obras e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições: [...]

X - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo quando de sua ocorrência;

b) estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação;

c) estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação.

Nestes termos, a matriz de riscos apresentada no anexo VI do edital não atende o disposto no art. 42, Inciso X, da Lei Federal nº 13.303/16 e do art. 5º, XVII, do RILC<sup>11</sup>, desatendendo o art. 69, inciso X, da Lei Federal nº 13.303/16<sup>12</sup> e o art. 11, §1º, VIII, do RILC<sup>13</sup>.

### 3.2.6. Consulta Pública

Consta do PA a realização de Consulta Pública, conforme publicação no DOC de 05.08.21 (peça 4, fl. 424). Conforme registrado na ata da Consulta Pública nº 005/2021, publicada no DOC 13.08.21(peça 4, fl. 425), durante o período de cinco a onze de agosto de dois mil e vinte e um não houve nenhum questionamento, sugestão ou manifestação acerca do edital disponibilizado para consulta.

Ressalva-se que as publicações apresentaram uma incorreção na informação do PA, apresentando a numeração “7010.2021/0006654-3” ao invés de “7010.2020/0006654-3”.

### 3.2.7. Pesquisa Prévia de Preços de Mercado

Consta do PA a informação sobre a realização de pesquisa de preços ao mercado em autos apartados – SEI nº 7010.2021.0006039-3.

Consta dos autos a informação de que foram realizadas pesquisas em busca de pregões/editais de outros Órgãos Públicos com objeto similar ao pretendido pela Prodam, constando as análises de três editais considerados similares, mas descartados após

---

<sup>11</sup> Regulamento Interno de Licitações e Contratos

**Art. 5º.** Para os fins do disposto neste Regulamento considera-se:

XVII - **Matriz de riscos:** cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, que deverá ser aprovada pelo Diretor da ÁREA DEMANDANTE, a partir de pareceres técnicos elaborados por sua equipe, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) Listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e previsão de eventual necessidade de celebração de termo aditivo quando da sua ocorrência;

b) Estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação;

c) Estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação.

<sup>12</sup> Lei Federal nº 13.303/16

Art. 69. São cláusulas necessárias nos contratos disciplinados por esta Lei: [...]

X - matriz de riscos.

<sup>13</sup> Regulamento Interno de Licitações e Contratos

**Art. 11.** A fase preparatória da licitação deverá observar os seguintes procedimentos gerais:

**§ 1º.** Integram o instrumento convocatório como Anexos: [...]

VIII - a Matriz de Riscos;

apreciação da GIC (SEI nº 042949100, nº 042949496 e nº 042949640). Consta ainda o documento Consulta site Prodam AM (SEI nº 042949849), também infrutífero.

Consta do PA a solicitação de cotações a seis empresas, das quais quatro apresentaram propostas que compuseram o mapa de cotação de preços (SEI nº 48680606), base do preço referencial do pregão.

O Quadro 4 apresenta o resumo dos preços totais globais propostos pelos fornecedores que compuseram a planilha de preços referencial do objeto.

Quadro 4 – Resumo planilha de preços em R\$

	Proponente	preço global	Δ% Grupo LPM	preço global
1	Grupo LPM	117.742.142,71	0,0	117.742.142,71
2	YSSY	143.385.487,99	21,8	143.385.487,99
3	Net Telecom	43.566.827,38	-63,0	
4	KJ2 Elétrica	140.879.050,97	19,7	140.879.050,97
	<b>Média</b>	111.393.377,26	13,8	134.002.227,22

Fonte: Elaborado com base na planilha de preços (peça 6, fl. 17)

O valor referencial foi obtido pela média do preço global das propostas apresentadas por três proponentes, considerando que uma das propostas foi desconsiderada devido estar 63% abaixo da menor proposta considerada para cálculo do preço médio, conforme nota apresentada na planilha. O preço de referência para o certame foi definido em R\$ 134.002.227,22, média das três propostas consideradas.

Em relação à pesquisa de preços, ressalva-se que, devido aos problemas detectados nas estimativas dos quantitativos requeridos em Edital, destacados nos itens 3.2.3 e 3.2.4, os preços coletados, assim como a sua consolidação no Quadro Comparativo de Pesquisas de Preços, podem não refletir a realidade do mercado, pois os quantitativos envolvidos influenciam diretamente na precificação dos produtos e serviços licitados, o que acarretaria consequências que não podem ser ignoradas para uma correta cotação de valores, bem como para uma adequada execução contratual.

Quanto à metodologia adotada pela Prodam, ressalva-se que ela se mostra deficiente e carece de fundamentação.

Primeiramente, considerando a pequena quantidade de cotações, a exclusão de uma das cotações pela distorção considerada excessiva para o cálculo da média do valor global

referencial da pesquisa de preços não se mostra plenamente justificada. A despeito da diferença destacada para exclusão da proposta, não consta do PA evidências do atendimento ao disposto no art. 27, §§ 1º e 2º do RILC<sup>14</sup>, ou seja, a certificação da correta compreensão por parte da empresa consultada a respeito do objeto licitado. Caso a compreensão pela empresa estivesse correta, não haveria motivação para a sua exclusão da média.

Entretanto, a maior deficiência do cálculo apresentado é a ausência da avaliação dos preços unitários e a não utilização como base para o cálculo do preço global da proposta.

Conforme o item 17 do TR, os serviços prestados serão pagos mediante medições apresentadas pela contratada, nas quais serão apuradas as quantidades executadas. Apesar de não estar expresso no TR, o senso comum sugere que o valor da medição será apurado mediante o cálculo da somatória das quantidades executadas pelos preços unitários dos itens. Considerando este procedimento, a ausência de apuração do preço unitário na pesquisa de preços fragiliza o processo de apuração da medição dos serviços, pois ao não avaliar os preços unitários possibilita-se o artifício conhecido como “jogo de planilhas”.

Destaca-se ainda que os preços unitários dos itens devem ser utilizados também para a avaliação da exequibilidade das propostas, o que torna a apuração fundamentada dos preços unitários primordial para o bom andamento do procedimento licitatório.

O Quadro 5 apresenta uma comparação entre formas alternativas de apuração do valor referencial baseado nas propostas obtidas na pesquisa de preços.

Quadro 5 – Resumo Preços totais – alternativas de preço referencial em R\$

Preço Total Anual	Média todas	Média (- Net Telecom)	Mediana de preços unitários
Equipamentos	18.357.385,83	22.723.423,91	19.112.370,58
Materiais	28.714.561,40	34.020.390,90	29.984.578,90
Serviços	64.322.255,20	77.258.412,41	63.618.145,69
Total Global	111.394.202,43	134.002.227,22	112.715.095,17

Fonte: Elaborado com base nas propostas que compuseram a planilha de preços (peça 6)

<sup>14</sup> Regulamento Interno de Licitações e Contratos

**Art. 27.** A ÁREA DE COMPRAS deverá anexar ao Processo Administrativo as consultas realizadas e as respostas obtidas na Pesquisa de Preços.

§ 1º. Nas hipóteses em que forem recebidas cotações discrepantes entre si, o(s) responsável(is) pela realização da Pesquisa de Preços deverá(ão) se certificar da correta compreensão, pelas empresas consultadas, do objeto licitado, podendo disponibilizar novo prazo para que estas possam sanear seus orçamentos.

§ 2º. Se as discrepâncias referidas no parágrafo anterior ainda assim permanecerem deverão ser fixados os critérios para a seleção dos orçamentos formadores do valor estimado da licitação, sendo justificados no Processo Administrativo exclusões ou ajustes dos valores orçados, sendo possível, nestes casos, atribuição de pesos quando imprescindíveis para a maior realidade da Pesquisa de Preços.

O menor valor apresentado representa a média do valor considerando todas as propostas obtidas (R\$ 111.394.202,43). O maior valor é o utilizado pela Prodam com referencial do edital, que excluiu a proposta de menor valor (R\$ 134.002.227,22).

Alternativamente, ainda considerando as quatro propostas, mas mitigando a dispersão dos preços apresentados, foi calculado o valor total anual por meio do cálculo da mediana dos preços unitários, tendo sido obtido o valor de R\$ 112.715.095,17. A mediana busca identificar o valor central entre os valores obtidos na pesquisa de preços. No caso, considerando que a pesquisa obteve somente quatro respostas, a mediana foi obtida pela exclusão do menor e maior valor, calculando-se a média entre os valores remanescentes centrais.

Para verificar a representatividade de cada proponente no valor calculado pela mediana dos preços unitários, o Quadro 6 apresenta uma comparação destacando a quantidade de itens em que cada uma das proponentes apresentou o menor ou maior preço unitário, dentre os itens cotados.

Quadro 6 – Resumo proponentes / preços unitários quantidade

Proponente	menor preço		maior preço		preço intermediário	
	Itens	%	Itens	%	Itens	%
1 Grupo LPM	33	14,7	0	0,0	192	42,7
2 YSSY	13	5,8	129	57,3	83	18,4
3 Net Telecom	179	79,6	16	7,1	30	6,7
4 KJ2 Elétrica	0	0,0	80	35,6	145	32,2
<b>Total</b>	<b>225</b>	<b>100,0</b>	<b>225</b>	<b>100,0</b>	<b>450</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborado com base na planilha de preços (peça 6, fls. 1/17)

Considerando o valor do preço global total, considerando o cálculo baseado nas medianas dos preços unitários, que chegou ao valor de R\$ 112.715.095,17, houve a participação de todos os proponentes no cômputo do valor, conforme a participação de cada proponente na qual foi ofertado o valor intermediário entre os preços unitários ofertados.

Dessa forma, considera-se que não foi atendido o art. 66, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 13.303/16<sup>15</sup>, art. 7º, inciso III do Decreto nº 46.662/05<sup>16</sup> e o art. 4º do Decreto nº 44.279/03<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Lei Federal nº 13.303/16

Art. 66. O Sistema de Registro de Preços especificamente destinado às licitações de que trata esta Lei reger-se-á pelo disposto em decreto do Poder Executivo e pelas seguintes disposições: [...]

§ 2º O registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições:

I - efetivação prévia de ampla pesquisa de mercado;

<sup>16</sup> Decreto nº 46.662/05

Art. 7º. A fase preparatória do pregão será iniciada com a abertura do processo no qual constará: [...]

III - a requisição ou planilha de orçamento, que conterá os quantitativos e os valores unitários e totais do bem ou serviço, após efetuada a

Em face do exposto, a metodologia para a obtenção do valor estimado da contratação não seguiu todos os procedimentos previstos no RILC, notadamente acerca da discrepância em um dos orçamentos, em afronta ao art. 27, §§ 1º e 2º, do RILC. Consequentemente, não foi atendido o art. 66, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 13.303/16, art. 7º, inciso III, do Decreto nº 46.662/05 e o art. 4º do Decreto nº 44.279/03.

### 3.2.8. Recursos Orçamentários

Conforme disposto no art. 8º, § 4º, do Decreto nº 56.144/15, não é necessária a indicação de dotação orçamentária para RP, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

### 3.2.9. Aprovação Prévia pela Assessoria Jurídica

A Gerência Jurídica (GJU) da Prodam, por meio do Parecer Jurídico nº 194/2021 (SEI nº 049347181, peça 4, fls. 262/265), datado de 02.08.21, manifestou-se:

Pelo exposto e em atendimento ao disposto no artigo 32, inciso I, da Lei Federal nº 13.303/16 c/c o artigo 4º, inciso II, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PRODAM-SP, verifica-se que a padronização dos instrumentos foi realizada e, **observadas as considerações do presente parecer**, o processo administrativo, bem como a minuta do edital estarão aptas para prosseguir para realização da consulta pública, não havendo necessidade de retornar o processo a esta GJA para nova análise.

Considerando que não houve alteração no edital motivada pela consulta pública e que a alteração efetuada no edital foi referendada pela assessora jurídica (SEI nº 051328207 – peça 4, fl. 299), considera-se atendido o disposto no art. 11, inciso X, do RILC<sup>18</sup>.

---

pesquisa de mercado;

<sup>17</sup> Decreto nº 44.279/03

Art. 4º A pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral consistirá em consulta ao banco de preços de referência mantido pela Prefeitura.(Redação dada pelo Decreto nº 56.818/2016)

§ 1º Na hipótese de inexistência do bem ou serviço que se pretende adquirir ou contratar no banco de preços de referência mantido pela Prefeitura, bem como na hipótese de incompatibilidade de sua especificação técnica com aquela que serve de base para a composição do banco, desde que devidamente caracterizadas, fica autorizada a utilização dos seguintes parâmetros para a realização da pesquisa de preços:(Redação dada pelo Decreto nº 56.818/2016)

I - pesquisa publicada por instituição renomada na formação de preços, inclusive por meio eletrônico, desde que contenha a data e hora de acesso;(Redação dada pelo Decreto nº 56.818/2016)

II - bancos de preços praticados no âmbito da Administração Pública;(Redação dada pelo Decreto nº 56.818/2016)

III - contratações similares de entes públicos, em execução; ou(Redação dada pelo Decreto nº 56.818/2016)

IV - múltiplas consultas diretas ao mercado.(Redação dada pelo Decreto nº 56.818/2016)

<sup>18</sup> Regulamento Interno de Licitações e Contratos

**Art. 11.** A fase preparatória da licitação deverá observar os seguintes procedimentos gerais.:

XI - Em seguida, encaminha-se a ÁREA JURÍDICA para parecer jurídico sobre o processo administrativo licitatório;

### **3.2.10. Despacho de Autorização**

A abertura do certame foi submetida à deliberação da Diretoria, conforme Proposta de Matéria para Deliberação (SEI nº 050245684 – peça 4, fls. 283/284), constando a informação que sua aprovação se deu na 2050ª Reunião de Diretoria (SEI nº 050915236 – peça 4, fl. 286), realizada em 18.08.21.

### **3.2.11. Modalidade Licitatória**

Para o presente certame, a modalidade adotada foi o Pregão Eletrônico (peça 5, fl. 1), com critério de julgamento e classificação o menor valor global (peça 5, fl. 10).

### **3.2.12. Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio**

A designação do pregoeiro e equipe de apoio foi formalizada por meio de documento datado de 02.09.21, assinado eletronicamente pelo Diretor de Administração e Finanças e pelo Diretor de Infraestrutura e Tecnologia (SEI nº 051328648 – peça 4, fl. 422), indicando o documento SEI nº 051328329 (peça 4, fl. 421):

Elisangela Marcelino	GFC-Pregoeira
Natalina Araújo S. Kondo	GJA
Elaine Aparecida da S. Augusto	GJA
Walter Franzoi	GFP
Fabio Luis Ricci	GIC
Carlos Alberto Marcelino Sampaio	GIC

### **3.2.13. Publicidade**

O Aviso de abertura do Pregão Eletrônico nº 08.005/2021 foi publicado no DOC de 03.09.21 (peça 4, fl. 426) e a divulgação no sítio e-negócios da PMSP (peça 4, fl. 255). A sessão de abertura do certame licitatório foi designada para o dia 17.09.21, às 10h.

Ressalva-se que não consta evidência da publicação em jornal de grande circulação. A publicação do aviso em jornal de grande circulação é demandada no art. 46 do RILC<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Regulamento Interno de Licitações e Contratos

**Art. 46.** Aprovada a minuta do edital e verificada a regularidade da instrução do processo, a ÁREA DE COMPRAS providenciará a

O prazo entre a divulgação do procedimento licitatório e a abertura do certame desatende a disposição do art. 39, inciso II, alínea a, da Lei Federal nº 13.303/16<sup>20</sup>, que exige o intervalo mínimo de 15 dias úteis entre a publicação do edital e a data da realização da sessão pública quando a licitação para contratação de serviços utiliza o critério do menor preço.

Entre a data da publicação do aviso do edital no DOC, em 03.09.21, e a data de abertura do pregão (17.09.21), terão transcorridos nove dias úteis, intervalo de tempo menor do que o estabelecido na Lei Federal nº 13.303/16.

### **3.3. Instrumento Convocatório**

O instrumento convocatório foi titulado Pregão Eletrônico nº 08.005/2021.

#### **3.3.1. Data e Assinatura**

O Pregão Eletrônico nº 08.005/2021 (peça 5, fls. 1/117) foi referendado por dois diretores em 02.09.21 (SEI nº 051328648 – peça 4, fl. 422).

Ressalva-se que, a despeito do nome da pregoeira constar da Informação PRODAM/DAF/GFC/NLI nº 051328648 (peça 4, fl. 421), o documento não foi assinado pela pregoeira designada para a condução do certame, desatendendo o disposto no art. 5º, inciso XV, do RILC<sup>21</sup>.

#### **3.3.2. Regime de Execução**

Conforme consta no preâmbulo do edital (peça 5, fl. 1), o regime de execução a ser adotado na execução dos serviços licitados será o de empreitada por preço global. O art. 42, inciso II, da Lei

---

publicação de extrato do instrumento convocatório no Diário Oficial da Cidade de São Paulo e jornal de grande circulação, com a divulgação da data de realização do certame, o objeto da contratação, a forma de apresentação das propostas e o endereço eletrônico em que o instrumento convocatório pode ser acessado.

a) 15 (quinze) dias úteis, quando adotado como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto; [...]

<sup>20</sup> Lei Federal nº 13.303/16

Art. 39. Os procedimentos licitatórios, a pré-qualificação e os contratos disciplinados por esta Lei serão divulgados em portal específico mantido pela empresa pública ou sociedade de economia mista na internet, devendo ser adotados os seguintes prazos mínimos para apresentação de propostas ou lances, contados a partir da divulgação do instrumento convocatório: [...]

II - para contratação de obras e serviços:

a) 15 (quinze) dias úteis, quando adotado como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto; [...]

<sup>21</sup> Regulamento Interno de Licitações e Contratos

**Art. 5º.** Para os fins do disposto neste Regulamento considera-se:

XV - **Instrumento Convocatório ou Edital:** ato administrativo normativo, de natureza vinculante, assinado pela autoridade competente, contendo as regras para a disputa licitatória e para a futura contratação;

Federal nº 13.303/16 dispõe que a empreitada por preço global se refere à contratação por preço certo e total.

Ressalva-se que o Anexo I – Termo de Referência do edital expressa, nos subitens do item 17 (peça 5, fls. 56/57) que serviços serão apontados por medições, discriminando os serviços realizados e as respectivas quantidades, denotando tratar-se de execução por empreitada por preço unitário, previsto no art. 42, inciso I, da Lei Federal nº 13.303/16<sup>22</sup>.

### **3.3.3. Condições de Participação**

A participação no certame se dará por meio de sistema eletrônico, pelo acesso ao sítio [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br), UASG: 925099 – nas condições descritas no edital e com início da sessão às 10h do dia 17.09.21.

Poderão participar do certame eletrônico as licitantes que atenderem a todas as exigências do Edital e de seus anexos, e desde que estejam inscritas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf).

Em relação aos subitens do item II – Da Participação destacam-se:

#### **3.3.3.1. Falência**

A alínea “a” do item 2.2 (peça 5, fl. 4) dispõe as condições para a participação de empresas com pedidos de falência propostos por terceiros ou execuções patrimoniais, vedando a participação de empresas com falência decretada por sentença judicial transitada em julgado.

#### **3.3.3.2. Consórcios**

O item 2.2, alínea “b” do Edital (peça 5, fl. 4) dispõe sobre a vedação à participação de empresas constituídas em forma de consórcios.

A justificativa técnica apresentou o seguinte argumento para a vedação (peça 4, fl. 70):

---

<sup>22</sup> Lei Federal nº 13.303/16

Art. 42. Na licitação e na contratação de obras e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições: (Vide Lei nº 14.002, de 2020)

I - empreitada por preço unitário: contratação por preço certo de unidades determinadas;

Por não se tratar de serviço de alta complexidade e de relevante vulto, e ainda, por haver significativo número de empresas atuantes no mercado que de forma isolada podem atender as condições e especificações estabelecidas ao edital, o que garante ampla competitividade, não será aceita a participação de consórcio.

A despeito da justificativa, o argumento não se mostra devidamente fundamentado, pois a afirmação de que o valor do objeto não apresenta “relevante vulto” é inverídica, tendo em vista a abrangência e valor estimado do objeto.

Nestes termos, considera-se a vedação à participação de empresas constituídas em forma de consórcios restritiva, em afronta ao disposto no inciso I do art. 6º do RILC<sup>23</sup>.

### **3.3.3.3. Tratamento Preferencial**

O item 2.3 do edital (peça 5, fl. 4) dispõe sobre a condição de Microempresa (ME), Microempreendedor Individual (MEI) e Empresa de Pequeno Porte (EPP), e a qualificação aos benefícios legais previstos na Lei Complementar (LC) nº 123/06, atualizada pela LC nº 147/14.

Ressalva-se que o edital não contempla outros tratamentos favorecidos, como a exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte prevista no Decreto nº 56.475/15.

### **3.3.4. Credenciamento**

O título III trata do credenciamento (peça 5, fl. 5), que dar-se-á conforme instruções constantes no site [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br).

### **3.3.5. Apresentação da Proposta, Julgamento, Negociação e Aceitabilidade**

Os títulos IV a VII do edital dispõem sobre os procedimentos, desde a apresentação da proposta até o seu julgamento.

O título IV do Edital (peça 5, fls. 5/7) estabelece o meio pelo qual se dará a apresentação das propostas - sistema eletrônico Comprasnet. O item 4.5 dispõe que a apresentação da proposta

---

<sup>23</sup> Regulamento Interno de Licitações e Contratos

**Art. 6º.** No processamento das licitações é **vedado** admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos convocatórios, cláusulas ou condições que::  
I - restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação;

comercial implicará a plena aceitação, por parte da licitante, das condições estabelecidas no Edital e em seus Anexos.

O item 5.1 do Edital (peça 5, fl. 7) define que o pregão eletrônico terá início a partir das 10h (horário de Brasília) do dia 17.09.21.

A formulação dos lances está disciplinada nos itens 6.1 a 6.21 do Edital (peça 5, fls. 7/10), que dispõem sobre os procedimentos, desde a apresentação da proposta até a indicação do lance vencedor.

O título VII do Edital (peça 5, fls. 10/11) estabelece a forma de julgamento das propostas. O critério de julgamento será o menor valor total, mais especificamente, nos termos do item 7.1 do Edital (peça 5, fl. 10), será adotado o menor valor global.

#### **3.3.5.1. Modelo da Proposta**

Conforme disposto no item 4.2 do edital (peça 5, fl. 6), a participação no certame dar-se-á por meio do sistema eletrônico Comprasnet, com a postagem do “**PREÇO GLOBAL** até a data e horário estabelecidos neste edital”.

O Modelo de Proposta de Preços definido no Anexo X do edital (peça 5, fl. 102), apresenta um quadro com três itens (Materiais = 1; Serviços = 2 e Equipamentos = 3). As colunas dispõem os respectivos valores totais de cada um dos itens (a ser obtido por meio do Anexo II do Edital), que somados compõem a última linha do quadro, que dispõe “**VALOR GLOBAL – A ser postado no Comprasnet = (1+2+3)**”.

O Anexo II – Estimativa de Materiais e Serviços do edital (peça 5, fls. 60/79) apresenta três quadros: Lista de Materiais (peça 5, fls. 60/70), com 172 itens; Lista de Serviços (peça 5, fls. 70/78), com 48 itens e Equipamentos Ativos (peça 5, fl. 79), com cinco itens. Cada item dispõe de uma descrição sucinta, a unidade de medida, a quantidade estimada e as colunas Valor Unitário e Valor Total Anual, a serem preenchidas pela proponente, obtendo-se o valor total de cada uma das listas pela somatória do valor total anual dos itens de cada lista. Pela sistemática proposta pelos quadros, é subentendido que a quantidade é de unidades demandadas estimadas por ano. Entretanto, a informação não é explicitada.

O item 6.16.1 (peça 5, fl. 9) dispõe que a Proposta Comercial, adequada ao último lance (Anexo X), deve ser encaminhada pela licitante melhor classificada, acompanhada da Estimativa de Materiais, Serviços e Equipamentos (Anexo II) do Edital, devidamente preenchida com os preços unitários e totais de cada item.

Ressalva-se que, considerando que o Anexo II é parte integrante da proposta, pois a sua entrega é condição para a aceitação da proposta comercial, a organização dos anexos do edital poderia ser aprimorada com a incorporação do anexo II ao anexo X. Ou seja, a estimativa de materiais, serviços e equipamentos deveria ser parte integrante da proposta comercial.

### **3.3.5.2. Formulação dos Lances**

O item 6.1 do edital (peça 5, fl. 7) dispõe que as licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico, sendo a licitante imediatamente informada do seu recebimento e respectivo horário de registro e valor. Os demais itens (6.2 a 6.21) apresentam a forma de processamento da formulação dos lances (peça 5, fls. 7/10).

Ressalva-se a disposição do item 6.16.1.1 do edital (peça 5, fl. 9). A redação do disposto é reproduzida a seguir:

6.16.1.1 No caso de divergência entre o “preço unitário” e o “preço total” dos itens que compõem o (Anexo II) deste Edital, prevalecerá o “preço total”, cuja somatória da lista de materiais, da lista de serviços e da lista de equipamentos, comporá o valor global da proposta comercial a ser ofertada, conforme (Anexo X) deste Edital.

O procedimento não se mostra adequado, considerando que o preço unitário deve ser utilizado para apuração das medições. Sugere-se que, em caso de divergência, seja solicitada que o proponente apresente nova planilha com os valores corretos, sem prejuízo de eventual penalização pela apresentação de proposta contendo valores incorretos.

### **3.3.5.3. Julgamento das Propostas**

O item 7.1 do edital (peça 5, fls. 10/11) dispõe que para julgamento e classificação das propostas será adotado o critério do menor preço total, conforme modelo de proposta do Anexo X do edital.

Para o julgamento das propostas será adotado o critério de menor valor global, conforme estabelecido no item 7.1. Acerca da aceitabilidade do preço, o item 7.1.1 do Edital (peça 5, fl. 10) dispõe:

7.1.1. A proposta com o menor preço será aceitável à medida que se mostre exequível e compatível com o praticado no mercado, bem como com a execução do objeto a ser contratado, podendo o Pregoeiro e Equipe de Apoio realizar diligências para aferir a exequibilidade da proposta ou exigir do detentor a sua demonstração, nos termos do art. 56, § 2º da Lei nº 13.303/16.

O item 7.1.2 do Edital (peça 5, fl. 10) ainda dispõe:

7.1.2. Será desclassificada a proposta ou o lance vencedor que apresentar preço final superior ao preço máximo fixado, nos termos do art. 56, IV da Lei 13.303/16 ou que apresentar preço manifestamente inexequível.

7.1.2.1. O juízo de admissibilidade da proposta será realizado após verificado o atendimento de todas as exigências habilitatórias exigidas no presente edital por parte da licitante melhor classificada na fase de lances, sendo certo que o preço máximo fixado é aquele obtido na pesquisa de mercado, cujo valor será mantido em sigilo, por força da disposição contida no art. 34 da Lei nº 13.303/16

O item 7.1.3 do Edital (peça 5, fl. 10) dispõe:

7.1.3. Considera-se inexequível a proposta que apresente preços globais ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valores zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

O item 7.2 e subitens dispõem sobre o procedimento adotado em caso de tratamento diferenciado com base na Lei Complementar nº 123/06.

Ressalva-se que o item 7.1.3 deve considerar o resultado da diligência para aferir a exequibilidade das propostas prevista no item 7.1.1 do edital.

Ressalva-se ainda que, considerando que a medição dos serviços será realizada com base nos itens de materiais e serviços efetivamente entregues pela contratada, a avaliação da aceitabilidade dos preços unitários dos itens deve ser expressamente prevista nos termos do procedimento editalício, desqualificando aqueles que se apresentem superiores ao máximo fixado, mitigando a possibilidade de artifícios que poderiam resultar em sobrepreços contratuais. Nestes termos, a falta da avaliação da aceitabilidade dos preços unitários dos itens

do objeto no julgamento da proposta resulta no desatendimento ao disposto no §4º do art. 56 da Lei Federal nº 13.303/16<sup>24</sup>.

### **3.3.6. Habilitação**

A documentação relativa à habilitação encontra-se prevista nos subitens do título VIII do edital (peça 5, fls. 11/16).

#### **3.3.6.1. Regularidade Fiscal e Trabalhista**

A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista encontra-se prevista nas alíneas “a” a “g” do item 8.4.1 do Edital (peça 5, fls. 12/13).

As certidões relacionadas nas alienas “a” a “g” do item 8.2.1 poderão ser substituídas pelo registro cadastral do Sicafe, desde que o cadastro esteja dentro da validade, conforme o item 8.4.2.

#### **3.3.6.2. Qualificação Econômico-Financeira**

O Edital dispõe nos subitens do item 8.5 do edital (peça 5, fls. 13/14) as exigências em relação à Qualificação Econômico-Financeira. O Edital dispõe acerca da entrega da certidão negativa de falência ou recuperação judicial expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica das licitantes no item 8.5.1 (peça 5, fl. 13).

O item 8.5.2 do edital (peça 5, fl. 13) dispõe sobre a comprovação de Capital Social integralizado ou Patrimônio Líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor da proposta final, após a etapa de lances.

O item 8.5.3 do edital (peça 5, fl. 13) dispõe:

8.5.3 Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada sua substituição por Balancetes ou Balanços

---

<sup>24</sup> Lei Federal nº 13.303/16

Art. 56. Efetuado o julgamento dos lances ou propostas, será promovida a verificação de sua efetividade, promovendo-se a desclassificação daqueles que: (Vide Lei nº 14.002, de 2020) [...]

§ 4º Para os demais objetos, para efeito de avaliação da exequibilidade ou de sobrepreço, deverão ser estabelecidos critérios de aceitabilidade de preços que considerem o preço global, os quantitativos e os preços unitários, assim definidos no instrumento convocatório.

Provisórios, exigindo-se, nos casos de sociedade comercial e civil, o Termo de Abertura e Encerramento.

Os itens 8.5.4 a 8.5.8 dispõem sobre a forma de apresentação das demonstrações contábeis.

Ressalva-se que a exigência do item 8.5.2, assim como a do item 8.5.3, deveria ser devidamente justificada para que cumpra a sua função de se apresentar como forma de avaliar se a proponente dispõe de condições econômico-financeiras de atender à demanda da contratação, e não uma mera exigência formal. Ressalta-se que, contabilmente, “Capital Social integralizado” e “Patrimônio Líquido” não são sinônimos, mas conceitos distintos e, portanto, não deveriam ser considerados alternativos. O primeiro (Capital Social integralizado) representa os valores recebidos pela empresa dos sócios, ou por ela gerados e que foram formalmente incorporados ao Capital e faz parte do segundo (Patrimônio Líquido), que representa a diferença entre ativo e passivo no balanço patrimonial de uma empresa. Ressalva-se ainda que a exigência de capital “integralizado” apresenta questionamentos quanto à sua legalidade no âmbito da Lei Federal nº 8.666/93, ressaltando que o art. 42 do RILC, que trata da qualificação econômico-financeira, não faz menção à necessidade de integralização do capital social.

Destaca-se que os termos do item 8.5.3 do edital não dispõem objetivamente a forma como seria comprovada a “a boa situação financeira da empresa”, isto é, a definição de índices contábeis baseados em parâmetros encontrados no mercado das empresas do segmento das fornecedoras dos serviços do objeto, desatendendo a disposição da Súmula nº 289 do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>25</sup>.

Nestes termos, os parâmetros dos itens 8.5.2 e 8.5.3 da qualificação econômico-financeira desatendem o disposto no art. 42 do RILC e não dispõem de critérios objetivos. Não se evidenciou terem sido baseados em parâmetros do mercado, desatendendo a disposição da Súmula nº 289 do TCU e o disposto no art. 31 da Lei Federal nº 13.303/16<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Súmula nº 289 do TCU

A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade.

<sup>26</sup> Lei Federal nº 13.303/16

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da

### 3.3.6.3. Qualificação Técnica

O Edital dispõe nos subitens do item 8.6 do edital (peça 5, fls. 14/15) a documentação relativa à comprovação de qualificação técnica.

8.6.1. A LICITANTE deverá apresentar, em seu nome, atestado (s) de capacidade técnica profissional, emitido pelo CREA com identificação do(s) engenheiro(s) responsável(eis) pelo comando das instalações, que tenham experiência em obra(s) de características análogas, acompanhado (s) da (s) respectiva (s) Certidão (ões) de Acervo Técnico (CAT), devidamente registrada (s) no CREA.

8.6.1.1. Consideram-se análogas as instalações de cabeamento para dados, voz e energia elétrica.

8.6.2 Certidão de Registro da empresa e de seu responsável técnico no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA).

Acerca da qualificação técnica destacam-se:

#### 3.3.6.3.1. Comprovação das Atividades e Quantidades

O item 8.6.3 do edital (peça 5, fl. 14) dispõe:

**8.6.3** O Atestado deverá conter o nome da pessoa jurídica declarante, a identificação do nome e a assinatura do responsável, bem como o número de telefone para contato e comprovar 10% das atividades e quantidades obtidas na pesquisa de demanda, deste montante serão distribuídos conforme descrito abaixo:

a) 40% para instalações de pontos de rede de dados, totalizando 1800 pontos de rede;

b) 40% para instalações de pontos elétricos, totalizando 1800 pontos de tomadas elétrica;

c) 20% para fornecimentos e instalações redes passivas PON, totalizando 42 pontos PON.

**8.6.4.1.** Será permitida a apresentação de mais de um atestado de capacidade técnica para a comprovação dos quantitativos elencados nas alíneas “a”, “b” e “c”, do subitem 8.6.4, desde que comprovada a simultaneidade na prestação dos serviços.

Não consta do PA justificativa para os quantitativos definidos nas alíneas “a” a “c”. Conforme o inciso II do art. 58 da Lei Federal nº 13.303/16<sup>27</sup> e art. 41, §2º, do RILC<sup>28</sup>, a qualificação técnica,

---

publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo. (grifo nosso)

<sup>27</sup> Lei Federal nº 13.303/16

Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros: [...]

deve ser restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório.

Ressalva-se que a numeração do subitem 8.6.4.1 está sequencialmente incorreta, pois se trata de um subitem do item 8.6.3.

### **3.3.6.3.2. Comprovação de Vínculo Profissional**

O item 8.6.4 do edital (peça 5, fls. 14/15) dispõe:

**8.6.4** Declaração de equipe técnica, contendo ao menos um profissional de nível superior com formação em engenharia elétrica, eletrônica ou telecomunicações e, no mínimo, (02) dois profissionais certificados em cabeamento estruturado e (02) dois profissionais certificados em soluções de fibra óptica do mesmo fabricante dos materiais ofertados em sua proposta.

**8.6.5.1.** A comprovação do vínculo profissional com a LICITANTE, dos profissionais elencados na declaração de equipe técnica, poderá se dar mediante contrato social, registro na carteira profissional, ficha de empregado ou contrato de trabalho, sendo possível a contratação de profissional autônomo que preencha os requisitos e se responsabilize tecnicamente pela execução dos serviços, na data fixada para a apresentação das propostas.

Ressalva-se que a exigência do item 8.6.5.1 apresenta-se restritiva, considerando que dispõe sobre a comprovação de vínculo de profissionais previamente à contratação, não condizente com o disposto no inciso I do art. 58 da Lei Federal nº 13.303/16<sup>29</sup>. Frise-se que esse parâmetro apresenta questionamentos quanto à sua legalidade no âmbito da Lei Federal nº 8.666/93, com jurisprudência pacífica no âmbito do TCU, que considera ilegal a prática.

A numeração do subitem 8.6.5.1 está sequencialmente incorreta, pois se trata de um subitem do item 8.6.4.

---

II - qualificação técnica, restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório,

<sup>28</sup> Regulamento Interno de Licitações e Contratos

**Art. 41.** A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á: [...]

**§ 2º.** A exigência relativa à capacitação técnica limitar-se-á à apresentação pela licitante de Atestado de Capacidade Técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes às do objeto da licitação, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, conforme previsto no instrumento convocatório.

<sup>29</sup> Lei Federal nº 13.303/16

Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros:

I - exigência da apresentação de documentos aptos a comprovar a possibilidade da aquisição de direitos e da contração de obrigações por parte do licitante; [...]

### 3.3.6.3.3. Termo de Referência

Além do disposto nos itens 8.6.1 a 8.6.5 do edital, o item 19 do TR (peça 5, fl. 58) também apresenta critérios de habilitação técnica. À exceção do item 19.1.3 (reproduzido a seguir), os demais se apresentam redundantes com disposições dos subitens do item 8.6 do edital.

#### **19. CRITÉRIOS TÉCNICOS DE JULGAMENTO/DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO TÉCNICA**

**19.1.3.** Atestado de Capacidade Técnica Operacional, em papel timbrado, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a aptidão da licitante no desempenho de atividades pertinentes, compatíveis e de natureza semelhante em características com o objeto desta licitação, atestando, inclusive, o bom desempenho e cumprimento a contento das obrigações contratuais.  
(grifo nosso)

Acerca da exigência, ressalta a falta de parâmetro objetivo na definição do que seria considerado “bom desempenho”, desatendendo o disposto no art. 31 da Lei Federal nº 13.303/16<sup>30</sup> no art. 6º, inciso VI, do RILC<sup>31</sup>.

### 3.3.6.4. Qualificação Jurídica

O Edital dispõe nos subitens do item 8.7 do edital (peça 5, fls. 15/16) a documentação relativa à comprovação de qualificação jurídica.

### 3.3.7. Vigência Contratual

Conforme o item 16.1 do Edital (peça 5, fl. 19), o contrato vigorará pelo período de 12 meses, conforme consta da Minuta do Instrumento Contratual – Anexo IX do edital.

O item 9.1 do TR, anexo I do edital (peça 5, fl. 54) dispõe no item 3.11:

**9.1.** A presente Contratação terá vigência de 12 (doze) meses, contados da data da assinatura do contrato, podendo ser prorrogado, mediante termo aditivo, por

<sup>30</sup> Lei Federal nº 13.303/16

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo. (grifo nosso)

<sup>31</sup> Regulamento Interno de Licitações e Contratos

**Art. 6º.** No processamento das licitações é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos convocatórios, cláusulas ou condições que:: VI - utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa, ainda que indiretamente, elidir o princípio da igualdade entre os licitantes. (grifo nosso)

igual ou inferior período até o limite legal, desde que haja anuência das partes, manifestada no prazo de até 90 (noventa) dias antes do término de vigência.

O item 3.1 da Minuta do Instrumento Contratual – Anexo IX do edital (peça 5, fl. 92), dispõe:

3.1. O contrato terá vigência de 12 (doze) meses, a contar da data de assinatura do contrato, podendo ser prorrogado até o limite de 5 anos, conforme dispõe o artigo 71, da Lei Federal nº 13.303/2016.

Ressalva-se, entretanto, que o serviço a ser prestado não se trata de uma prestação de serviços continuada, de duração anual ou prorrogável por até cinco anos. Trata-se de execução por empreitada, com prazo definido por meio de cronograma de execução dos serviços. Conforme as tabelas de prazos dispostos no item 2.9.3.1 do TR (peça 5, fl. 25), os prazos para execução dos serviços variam de acordo com os quantitativos acordados, predeterminados nos casos previstos de cinco a 30 dias, devendo atender a um cronograma, com prazos definidos para início e fim da execução.

Portanto, os termos do edital e da minuta contratual que tratam da vigência contratual estão imprecisos e devem ser adequados aos procedimentos dos serviços previstos no TR, considerando a abertura dos chamados, até a conclusão dos serviços, com a emissão do Termo de Aceite da Solução / Projeto e o início do prazo de garantia dos serviços e materiais aplicados. A fim de dar maior objetividade aos termos do Edital, as disposições relativas às condições contratuais deveriam ser restritas aos termos da minuta contratual, evitando-se a repetição desnecessária em outras partes do edital.

### **3.3.8. Índice de Reajuste**

O item 4.5 do Anexo VII – Minuta do Instrumento Contratual do edital (peça 5, fl. 92) dispõe que os preços poderão ser reajustados anualmente pela aplicação da variação do Índice de Preços ao Consumidor (IPC/Fipe), a contar da data da apresentação da proposta:

4.5. Após o período inicial de 12 (doze) meses de vigência, caso haja prorrogação, o contratado poderá ter seus preços reajustados, aplicando-se a variação do Índice de Preços ao Consumidor IPC/FIPE a contar da data da apresentação da proposta.

Considerando o disposto no art. 2º da Lei Federal nº 10.192/01<sup>32</sup>, o reajuste somente seria devido no caso em que o prazo contratual excedesse o prazo de vigência de um ano.

### **3.3.9. Obrigações das Partes**

A Cláusula II do anexo IX – minuta do instrumento contratual do Edital (peça 5, fls. 90/92) apresenta as obrigações da contratada, nas alíneas “a” a “f” do item 2.1 (peça 5, fls. 90/91) e da contratante, alíneas “a” a “f” do item 2.2 (peça 5, fls. 91/92).

Entretanto, o TR apresenta uma relação mais extensa de obrigações para a contratada, elencadas nos subitens 10.1 a 10.18 (peça 5, fls. 54/55), apresentando as obrigações da contratante nos subitens 11.1 a 11.4 (peça 5, fl. 55).

A fim de dar maior objetividade aos termos do Edital, as disposições relativas às condições contratuais deveriam ser restritas aos termos da minuta contratual, evitando-se a repetição desnecessária.

### **3.3.10. Garantia (art. 70, § 1º, da Lei Federal nº 13.303/16)**

O Item 15.1 do Edital (peça 5, fl. 19) estabelece que a licitante vencedora deverá apresentar garantia contratual conforme consta na minuta do contrato – Anexo IX do Edital.

Assim, o item 5.1 da minuta do termo contratual, Anexo IX do edital (peça 5, fl. 93), estabelece que será prestada garantia de 5% do valor do contrato. Os demais itens da Cláusula V da minuta do termo contratual (peça 5, fls. 93/94) disciplinam a prestação da garantia contratual.

### **3.3.11. Sanções Administrativas**

O Edital dispõe sanções administrativas em quatro localidades: no item XVII Sanções Administrativas do próprio edital (peça 5, fls. 19/20), no título 20. Penalidades do TR – Anexo I do edital (peça 5, fl. 59), na Cláusula X – Sanções Administrativas do Anexo IX – Minuta do instrumento contratual do edital (peça 5, fls. 98/99), na Cláusula VII – Penalidades do Anexo XVIII – Minuta da ata de registro de preços contratual do edital (peça 5, fls. 113/114).

---

<sup>32</sup> Lei Federal nº 10.192/01

Art. 2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

A fim de dar maior objetividade aos termos do Edital, as disposições relativas às condições contratuais deveriam ser restritas aos termos da minuta contratual, evitando-se a repetição desnecessária.

### **3.3.12. Faturamento e Condições de Pagamento**

As informações relativas ao faturamento e condições de pagamento constam da Cláusula VI da minuta do instrumento contratual – anexo IX do Edital. Os subitens do item 6.1 (peça 5, fl. 94) definem as condições de faturamento e os subitens do item 6.2 (peça 5, fls. 94/95) abordam as condições de pagamento.

Os subitens 6.1.1 e 6.1.2 dispõem:

6.1.1. O faturamento será liberado após validação do contratante mediante OS devidamente preenchida e assinada pelo contratante.

6.1.2 O faturamento final será efetuado após o Termo de Aceite da Entrega/Instalação contido no anexo XIV do TR.

As condições apresentadas indicam que o faturamento e pagamento dos serviços prestados serão de acordo com a execução de Ordens de Serviços (OSs), e não por pagamento fixo mensal.

Entretanto, destaca-se o disposto no item 4.1 da Cláusula IV da minuta do instrumento contratual – anexo IX do Edital, que deveria expressar os preços do contrato (peça 5, fl. 92), mas dispõe:

4.1. A CONTRATANTE pagará à CONTRATADA o valor mensal de R\$ ..... (....)

As disposições das cláusulas IV são consistentes com a prestação de serviços continuados, com pagamentos mensais, e não com a prestação de serviços por demanda. Os termos da cláusula IV do contrato a ser firmado deveriam expressar os preços dos componentes dos itens da OS a ser executada, conforme registrados na ata de RP.

Portanto, conclui-se que as disposições da Cláusula IV da minuta do instrumento contratual – anexo IX do Edital não são compatíveis com o objeto definido no TR do edital.

### **3.3.13. Ata de Registro de Preços**

O item 13 do edital (peça 5, fls. 18/19) dispõe sobre a Ata de RP.

Destacam-se as disposições dos itens 13.6 e 13.8 (peça 5, fl. 19):

**13.6.** Após o encerramento da etapa competitiva, os licitantes que aceitarem poderão reduzir seus preços igualando-os aos preços da proposta do licitante melhor classificado. [...]

**13.8.** Havendo um ou mais licitantes que aceitem igualar seus preços aos do licitante vencedor, estes serão classificados segundo a ordem de classificação do último lance ofertado durante a fase competitiva.

Ressalva-se que a disposição do item 13.8 está em desacordo com o disposto no art. 66, § 2º, inciso V, da Lei Federal nº 13.303/16<sup>33</sup> e art. 11 do Decreto nº 56.144/15<sup>34</sup>.

Destaca-se ainda a redação do item 13.9 do edital, que faz menção ao Decreto nº 7.892/2013. Ressalva-se que a indicação do Decreto nº 7.892/2013 não se mostra pertinente, tendo em vista que a norma é aplicável à esfera federal.

### **3.3.14. Minuta da Ata de Registro de Preços**

Ressalva-se que o anexo XVII - Minuta da ata de registro de preços do edital (peça 5, fls. 110/115) apresenta diversos trechos que não passaram pela revisão da redação, apresentando lacunas já definidas:

- o número do pregão eletrônico no preâmbulo (peça 5, fl. 110);
- descrição do objeto no item 2.1 (peça 5, fl. 111);
- o número do anexo das entidades públicas participantes do RP no item 3.1 (peça 5, fl. 111);

<sup>33</sup> Lei Federal nº 13.303/16

Art. 66. O Sistema de Registro de Preços especificamente destinado às licitações de que trata esta Lei reger-se-á pelo disposto em decreto do Poder Executivo e pelas seguintes disposições: (Vide Lei nº 14.002, de 2020) [...]

§ 2º O registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições:

V - inclusão, na respectiva ata, do registro dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais ao do licitante vencedor na sequência da classificação do certame, assim como dos licitantes que mantiverem suas propostas originais.

<sup>34</sup> Decreto nº 56.144/15

Art. 11. O instrumento convocatório que estabelecerá as condições para as futuras contratações poderá prever, observada a decisão de aceitabilidade dos preços propostos, o registro de mais de um fornecedor que concorde com o preço do licitante primeiro colocado, respeitadas as quantidades oferecidas em cada proposta e a ordem de classificação final da licitação. (Redação dada pelo Decreto nº 57.597/2017)

- os números dos anexos da minuta do contrato e TR no item 4.7 (peça 5, fl. 112);
- o número do anexo da minuta de contrato no item 6.3 (peça 5, fl. 113);
- excluir a observação “▪ Se o Edital ADMITIR a utilização da Ata de Registro de Preços por órgãos ou entidades que não participaram do instrumento convocatório, inclua o seguinte item:”, após o item 6.8 (peça 5, fl. 113), pois o edital prevê a possibilidade de “caronas”, disposto no item 13.4 do edital (peça 5, fl. 18).

### 3.4. Responsável pela Área Auditada

Nome	Cargo
Johann Nogueira Dantas	Diretor Presidente da Prodam

## 4. CONCLUSÃO

Em vista das análises dos aspectos formais e legais do Edital de **Pregão Eletrônico nº 08.005/2021**, cujo objeto é o Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada em serviços de Infraestrutura com manutenção corretiva, manutenção preventiva, instalações, desinstalações, remanejamentos e execução de projetos em rede de telefonia, lógica e elétrica, compreendendo, ainda, o fornecimento e instalação de equipamentos GPON (*Gigabit Passive Optical Network*), para a Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo, pelo período de 12 meses, considera-se que o procedimento **não reúne condições de prosseguimento**, em vista das irregularidades/infringências constatadas:

- 4.1.** A instrução inicial não atendeu ao disposto no art. 11, II, do RILC da Prodam, deixando de apresentar tempestivamente a Matriz de Risco. (item **3.2.1**);
- 4.2.** A justificativa técnica apresentada é deficiente e não dispõe dos elementos técnicos necessários para a definição do objeto, evidenciando falhas no planejamento e desatendimento ao disposto no art. 4º, IV, art. 14 e art. 19, I e II, do RILC (item **3.2.2.6**);
- 4.3.** O TR não apresenta descrição detalhada e definição precisa do objeto que pretende contratar, desatendendo o disposto no art. 3º, I e III, da Lei Federal nº 10.520/02 e art. 5º, XXV, e art. 15 do RILC (itens **3.2.3.1**, **3.2.3.2** e **3.2.3.3**);

- 4.4.** O quantitativo previsto não foi devidamente justificado, com a demonstração da real necessidade, desatendendo o disposto no § 3º do art. 17 e art. 18 do RILC (item **3.2.4**);
- 4.5.** A matriz de riscos apresentada no Anexo VI do edital não atende o disposto no art. 42, X, da Lei Federal nº 13.303/16 e art. 5º, XVII, do RILC, infringindo o art. 69, X, da Lei Federal nº 13.303/16 e art. 11, §1º, VIII, do RILC (item **3.2.5**);
- 4.6.** A metodologia para a obtenção do valor estimado da contratação não seguiu os procedimentos previstos no RILC, notadamente acerca da discrepância em um dos orçamentos, em afronta ao art. 27, §§ 1º e 2º, do RILC. Consequentemente, não foi atendido o art. 66, § 2º, II, da Lei Federal nº 13.303/16, o art. 7º, III, do Decreto nº 46.662/05 e o art. 4º do Decreto nº 44.279/03 (item **3.2.7**);
- 4.7.** O prazo entre a divulgação do procedimento licitatório e a abertura do certame desatende a disposição do art. 39, inciso II, alínea a, da Lei Federal nº 13.303/16 e não consta evidência da publicação em jornal de grande circulação disposta no art. 46 do RILC (item **3.2.13**);
- 4.8.** O edital não foi assinado pela pregoeira designada para a condução do certame, desatendendo o disposto no art. 5º, XV, do RILC (item **3.3.1**);
- 4.9.** A vedação à participação de empresas constituídas em forma de consórcios não foi devidamente justificada, mostrando-se restritiva, em afronta ao disposto no art. 6º, I, do RILC (item **3.3.3.2**);
- 4.10.** A falta da avaliação da aceitabilidade dos preços unitários dos itens do objeto no julgamento da proposta resulta no desatendimento ao disposto no art. 56, §4º, da Lei Federal nº 13.303/16 (item **3.3.5.3**);
- 4.11.** Os parâmetros dos itens 8.5.2 e 8.5.3 da qualificação econômico financeira infringem o disposto no art. 42 do RILC, não dispõem de critérios objetivos e não há evidências de terem sido baseados em parâmetros do mercado, desatendendo a disposição da Súmula nº 289 do TCU e o disposto no art. 31 da Lei Federal nº 13.303/16 (item **3.3.6.2**);

- 4.12.** Não consta do PA justificativa para os quantitativos definidos nas alíneas “a” a “c” do item 8.6.3 da qualificação técnica, resultando em desatendimento ao disposto no art. 58, II, da Lei Federal nº 13.303/16 e art. 41, §2º, do RILC (item **3.3.6.3.1**);
- 4.13.** A exigência do item 8.6.5.1 apresenta-se restritiva, considerando que a comprovação de vínculo de profissionais previamente à contratação não é condizente com o disposto no art. 58, I, da Lei Federal nº 13.303/16 (item **3.3.6.3.2**);
- 4.14.** A falta de parâmetro objetivo na definição do que seria considerado “bom desempenho” desatende o disposto no art. 31 da Lei Federal nº 13.303/16 e no art. 6º, VI, do RILC (item **3.3.6.3.3**);
- 4.15.** A disposição do item 13.8 está em desacordo com o disposto no art. 66, § 2º, V, da Lei Federal nº 13.303/16 e no art. 11 do Decreto nº 56.144/15 (item **3.3.13**).

Ressalta-se que foram identificadas algumas incongruências na redação do edital e seus anexos. Sugere-se que seja procedida uma criteriosa revisão na redação do edital a fim de mitigar eventuais inconsistências que possam dificultar o entendimento de suas disposições e/ou ocasionar questionamentos do procedimento por parte de seus participantes, além de outros aprimoramentos possíveis em uma eventual republicação do edital (itens **3.2.6, 3.2.3.1, 3.2.3.2, 3.3.2, 3.3.3.3, 3.3.5.1, 3.3.5.2, 3.3.6.3.1, 3.3.6.3.2, 3.3.7, 3.3.9, 3.3.11, 3.3.12, 3.3.13 e 3.3.14**).

Em 14.09.21

**MAURICIO KAZUHIRO SATO**  
Agente de Fiscalização

**RENATO SAMBRA SUYAMA**  
Agente de Fiscalização

**LUIZ GUSTAVO DE OLIVEIRA VIEIRA**  
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle 5

De acordo, em

**SAMARA XAVIER GOMES**  
Coordenadora Chefe de Fiscalização e Controle III - Substituta