



Informação n.º 037/2015

1. Trata-se de recurso administrativo em procedimento licitatório objetivando a aquisição e instalação de 16 (dezesesseis) centrais telefônicas, com garantia de 24 (vinte e quatro meses), suporte técnico para manutenção preventiva, corretiva e programação, pelo período de 24 (vinte e quatro meses), além de treinamento, conforme especificações constantes no Edital e seus Anexos.

Após a disputa de lances, a empresa **INTELBRÁS S/A – INDÚSTRIA DE TELECOMUNICAÇÕES ELETRÔNICA BRASILEIRA** ficou com a melhor classificação entre os licitantes, tendo sido negociado o preço final de sua proposta e solicitada a planilha referente ao Anexo I do Edital, readequada aos descontos oferecidos nos termos do instrumento convocatório.

No momento propício para manifestar intenção de recurso, as empresas Leucotron e Digistar registraram as suas intenções.

Foram apresentados a planilha readequada de acordo com os valores ofertados em sessão, bem como os documentos de habilitação exigidos no Edital.

No prazo de apresentação de razões, as duas licitantes entregaram suas súplicas em tempo.

**LEUCOTRON EQUIPAMENTOS LTDA.** argui que o protocolo ISDN (exigido no subitem 4.1.11 do Anexo II do edital) e os protocolos SIP (subitem 4.5.6. do Anexo II do edital) não constam do certificado de homologação da ANATEL relativo ao produto ofertado, e que, em razão disso, a sua aceitação seria ilegal, pois, ou o produto não possui as características (desatendendo os subitens referidos acima), ou o produto, apesar de conter as características solicitadas, está irregular junto ao órgão de controle, o que também desatende ao instrumento convocatório, em especial ao subitem 4.1.10 do seu Anexo II, que determina que os produtos devem estar em conformidade com as normas técnicas e instrumentos regulatórios emitidos pela ANATEL. Para lastrear seu entendimento, referiu e juntou arquivo digital contendo consulta formulada à ANATEL, direto no site da Agência reguladora. Na consulta, o órgão regulador responde que o produto não pode ser utilizado e/ou comercializado

com características não homologadas, sob pena de penalização prevista no artigo 55 da Resolução 242/2000 da ANATEL. Aduz também que o manual das centrais IMPACTA não faz previsão de sinalização ISDN/RDSI, bem como afirma que o protocolo SIP é proprietário, destoando do ato convocatório. Ao final, afirma que a supracitada normativa do órgão regulador prevê punição para o usuário, no caso de utilização das centrais em desacordo com seu certificado de homologação. Ao final, pede a desclassificação de Intelbrás.

**DIGISTAR TELECOMUNICAÇÕES S.A.** baseou sua irresignação em quatro pontos: **(a)** a recorrida não teria apresentado documentos comprobatórios das características dos produtos, nos termos dos subitens 5.2 e 5.3 do Edital, referindo que os “folhetos comerciais” apresentados não trazem as comprovações exigidas; **(b)** a recorrida teria apostado valor zero para o item “treinamento”, em desacordo com o art. 43 parágrafo 3º da Lei Federal nº 8.666/1993; **(c)** o produto ofertado pela recorrida não atenderia o edital, pois não há registro das características protocolos ISDN e IP no respectivo certificado de homologação da **ANATEL**; **(d)** a recorrida não teria assinado o documento “*Análise Contábil de Capacidade Financeira da Licitante*” – **ACF**, o que o tornaria inválido. Por derradeiro, requereu a anulação do ato administrativo que declarou vencedora a recorrida e o prosseguimento do certame.

Em sede de contrarrazões, a recorrida vencedora contrapôs os fundamentos das razões recursais do seguinte modo: **(a)** os produtos apresentados possuem as características exigidas no edital (podendo ser constatado a partir da observação do manual do produto constante do site da recorrida), atendendo, inclusive, às normas em vigor, bem como estando as centrais homologadas na ANATEL (certificados 0976070160 e 0450130160); neste mesmo tópico, afirma que a Anatel entende o tronco IP como item não homologável, bem como que a consulta feita por Leucotron à Agência reguladora foi direcionada a uma resposta favorável, sem precisar os detalhes da presente licitação, que prevê, segundo a recorrida, a utilização dos troncos IP para comunicação na rede interna da Administração, a qual, ainda segundo a recorrida, teria proposto o uso de sua rede de dados (visando redução de custos) para trafegar dados e voz (tecnologia VoIP); **(b)** houve comprovação das características técnicas dos produtos, na medida em que foi inscrito na proposta o site do fabricante para a consulta pelo órgão licitante, conforme autorizado pelo edital, aduzindo que o arquivo único que seria disponibilizado no sistema eletrônico ultrapassaria a capacidade de 2Mb se fossem incluídos os extensos manuais dos produtos ofertados; **(c)** o treinamento recebeu valor zero em razão de que a recorrida possui setor próprio para a capacitação de seus clientes, não cobrando pelo serviço, contudo, afirmando que, “*por se tratar de um valor único global, o treinamento está incluso no lote todo*”; **(d)** o formulário ACF apresentado fisicamente no

órgão foi devidamente assinado. Ao final, pede desprovemento de ambas as súplicas.

A área técnica manifestou-se, afirmando que, embora as centrais telefônicas da empresa Intelbrás suportem as funções questionadas, estas não constam dos Certificados emitidos pela Anatel para os modelos Impacta 220 e 300 R, não podendo ser comercializadas nem utilizadas, conforme norma regulatória pertinente.

É o relatório.

2. Os recursos merecem conhecimento, pois, em ambos, foram satisfeitos os pressupostos de estilo.

No mérito, deve ser feita uma análise estreita, pois há razões que devem ser consideradas.

**I – Ausência de menção, nos certificados de homologação dos produtos ofertados, das características de protocolos ISDN/RSDI (subitem 4.1.11<sup>1</sup> do Anexo II do edital) e SIP (subitem 4.5.6<sup>2</sup> do mesmo Anexo II).**

A irregularidade apontada pelas duas recorrentes é a desobediência ao subitem 4.1.10 do termo de referência – Anexo II do instrumento convocatório deste certame, cuja redação é:

**4.1.10 Os Sistemas propostos devem estar em conformidade com as normas técnicas brasileiras em vigor e instrumentos regulatórios e normativos emitidos pela ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações.**

---

<sup>1</sup> 4.1.11 A interligação com a rede pública de Telefonia deverá obedecer aos padrões da(s) operadora(s) local(is) e deve suportar sinalizações, tanto DTMF como FSK, nos troncos analógicos como as referentes aos entroncamentos digitais CAS RD2 e ISDN.

<sup>2</sup> 4.5.6. Os entroncamentos VoIP das centrais telefônicas deverão ser dotados de **protocolos SIP 1.0** ou versão mais recente se já disponível comercialmente. Caso venham a ser fornecidas centrais com versão SIP 1.0 e esta for atualizada pelos fabricantes para a versão SIP 2.0, o CONTRATADO deverá providenciar o upgrade sem ônus para esta PGJ/RS. Caso as centrais a serem fornecidas também disponham da possibilidade de serem dotadas de protocolo H 323 ou proprietário, que seja compatível com as demais centrais objeto deste fornecimento, e /ou com a Central Alcatel Enterprise que se constitui na principal central desta Procuradoria-Geral de Justiça, em Porto Alegre, a utilização destes protocolos poderá ser objeto de avaliação futura para implementação a critério da CONTRATANTE, sem ônus para a CONTRATANTE.

Ao não ter menção dos protocolos ISDN e SIP em seus certificados de homologação da ANATEL, os produtos ofertados acabam por não atender ao edital.

A uma, porque, não havendo menção, significa que não houve submissão dessas características à homologação regulatória, sendo proibida a comercialização e/ou a utilização dessas características nas centrais a serem adquiridas.

A duas, porque os produtos ofertados, da maneira como estão homologadas, não atendem ao edital.

Não se trata de os produtos não possuírem as características, pois, comprovadamente as possuem, tanto é que a área técnica permitiu sua participação na fase de disputa de lances.

O cerne da questão é a regularidade desse produto frente aos órgãos reguladores.

O que se verifica é que os produtos ofertados, frente à ANATEL, não possuem as características solicitadas em edital.

A PGJ/MPRS, como integrante da Administração Pública, deve orientar-se pelo que determinam os demais órgãos integrantes da Administração Pública. Com base nisso, a observação constante do Certificado de Homologação nº 0450-13-0160 (central privada de comunicação telefônica – categoria I – modelo Impacta 300 R) deve ser considerada para fins de atendimento ao subitem 4.1.10 do Anexo II do ato convocatório. Eis a observação:

***“Outros módulos de interface e protocolo de sinalização, especificados em documentos técnicos do produto, não estão cobertos por este certificado, sendo obrigatória sua certificação e homologação, caso venham a ser fornecidos ou utilizados”.***

Assim, não constando do referido certificado os protocolos de sinalização ISDN/RSDI e SIP, ainda que especificados em manuais ou catálogos técnicos, não estão cobertos pelo documento de homologação, desatendendo o suprarreferido subitem 4.1.10.

De outro lado, inobstante a discussão se o protocolo SIP deve ser homologável ou não (alguns certificados possuem a menção a essa característica), o protocolo ISDN deve o ser, bastando a sua ausência no certificado de homologação para que o edital fosse desatendido. Aliás, todos os certificados de homologação dos produtos ofertados pelas demais licitantes fazem menção expressa ao protocolo ISDN/RSDI.

Os únicos documentos que destoam são os dos produtos ofertados pela recorrida.

De outro lado, deve ser considerada a possibilidade de algumas empresas não terem ocorrido ao certame em razão de que seus produtos não possuíam certificados que homologassem protocolos ISDN/RSDI. Seria um gravíssimo atentado à competitividade aceitar produtos sem a devida certificação regulatória.

Quanto à consulta feita à ANATEL, sem entrar no mérito da indução ou não à resposta para os protocolos SIP, a resposta para o protocolo ISDN é suficiente para reforçar o presente entendimento. Cabe salientar que houve, por parte deste órgão licitador, contato junto à ANATEL para verificação da autenticidade da consulta, o que foi confirmado pela citada Agência.

Por fim, cabe trazer ao conhecimento a posição da área técnica, que após muita reflexão sobre o tema, assim se manifestou:

*“Avaliando as razões recursais apresentadas pela Leucotron Equipamentos Ltda., em particular o questionamento de não conformidade do Certificado de Homologação da ANATEL das centrais Intelbrás no sentido de suportar sinalizações ISDN, reconhecemos que embora as centrais ofertadas pela Intelbrás suportem tais funções, tal não consta dos certificados emitidos para os modelos Impacta 220 e 300 R.*

*Desta forma, como tais características não aparecem de forma clara e explícita nos certificados emitidos, em especial no referente ao modelo Impacta 300 R, juridicamente falando é como se não estivessem presentes.*

*Destaca-se no Certificado de Homologação ANATEL nº 450-13-160, (Emissão 12/04/2013) referente ao modelo Impacta 300 R a inexistência de citação ao protocolo ISDN no produto ofertado pela Intelbrás, bem como a inexistência de citação a quaisquer ramais IP, estando presente a observação da ANATEL em negrito de “**Outros módulos de interface e protocolos de sinalização, especificados em documentos técnicos do produto, não estão cobertos por este certificado, sendo obrigatória a sua homologação, caso venham a ser fornecidos ou utilizados.**”*

No caso em tela, deve ser observado o princípio da vinculação ao edital, que, embora não seja estrito, não pode ser descuidado pelo agente administrativo, principalmente quando ponderado a outros princípios como o da isonomia de participantes, o da competitividade e o da legalidade.

Assim, estando a documentação em desacordo com as exigências do edital, devem ser providos os recursos de Leucotron e Digistar.

## **II – Valor zero para o custo unitário com treinamento**

A recorrida informou que o custo de sua proposta com o subitem 1.7 da planilha do Anexo I do Edital seria R\$ 0,00.

Existe um dispositivo legal que veda a apresentação de preços, seja o global, sejam os unitários, de valor irrisório, simbólico ou zerados. O dispositivo não é absoluto, sendo exceptuado se houver justificativa plausível para a renúncia à parcela de remuneração. Eis o artigo 44, §3º, da Lei n.º 8.666/1993:

**§ 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor 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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).**

A recorrida, em sede de contrarrazões, apresenta sua justificativa para fazer incidir a exceção legal, afirmando que possui setor próprio para a capacitação de seus clientes, não cobrando pelo serviço nesta licitação, diante da concorrência de preços.

Até aqui, a justificativa estaria sendo coerente e poderia até ser aceita.

No entanto, ao afirmar que, “em se tratando de valor único global, o treinamento está incluso no lote todo”, a recorrida sugere que o custo de treinamento foi diluído nos valores dos demais itens, o que configuraria uma prática vedada na realização de licitações.

Na redação confusa e pouco precisa da recorrida, há uma grande margem para interpretar que o custo com treinamento foi zerado no subitem 1.7 da planilha e acrescido ao preço de aquisição dos equipamentos e ao valor da prestação de serviços de manutenção.

Tal prática, se confirmada, é nociva à vantajosidade, principalmente no momento de eventual aditamento na compra de equipamentos ou prorrogação nos serviços de manutenção. Ao invés de pagar apenas o valor do equipamento, em eventual aditamento, estar-se-á

pagando o equipamento mais um valor extra por um treinamento que os servidores já receberam. O mesmo raciocínio vale para a prestação de serviços de manutenção: ao prorrogar o contrato de manutenção, será pagão o valor respectivo mais um valor de treinamento que já foi ministrado. Nessas duas situações, o erário público é lesado, pois pagará duas vezes por um custo que ocorrerá uma única vez.

Diante dessa possibilidade, considera-se insuficiente a justificativa para excepcionar a vedação legal contida no §3º do artigo 44 da Lei de Licitações.

Portanto, está sendo dado provimento ao recurso de Digistar no sentido de que a proposta conteve um dos custos unitários de valor zero, sem ter oferecido justificativa suficiente para excepcionar a vedação legal.

### **III – Falta de assinatura em documento de habilitação**

Totalmente descabida a alegação de falta de assinatura no documento chamado “Análise Contábil da Capacidade Financeira de Licitante – ACF, pois o documento que foi apresentado fisicamente no órgão licitador estava assinado, conforme se depreende do exame da fl. 433 dos autos.

Improcede o argumento de Digistar.

### **IV – Ausência de documentos comprobatórios das características dos produtos**

Também é descabido o argumento.

É sabido que equipamentos como estes que fazem parte do objeto desta licitação possuem manuais extensos, os quais, se fossem constar do arquivo único referido no subitem 5.2 do edital, ultrapassariam o limite de capacidade de 2Mb imposto pelo sistema eletrônico Banrisul.

Por conta disso, o próprio edital admite que seja informado o site do fabricante, a fim de permitir a pesquisa da área técnica sobre as características dos produtos (subitem 5.3.1.c).

Outrossim, a desclassificação somente ocorrerá se a área técnica não puder realizar a análise dessas características (subitem 5.3).

Assim, a recorrida colocou à disposição da Administração a documentação por meio de endereço eletrônico, sendo que a área técnica respectiva examinou as comprovações, entendendo que o produto ofertado atendia ao edital.

Os argumentos da recorrente são caracterizados por um formalismo excessivo inaceitável nos dias de hoje – não há mais espaço, no direito licitatório atual, para argumentos como este.

A tese que tem prevalecido tanto nos tribunais, quanto na doutrina, é do formalismo moderado.

A doutrina moderna<sup>3</sup> tem este pensamento:

*Em proporções cada vez maiores, tem-se determinado que as contratações públicas visem ao atendimento dos interesses públicos sem a imposição de condições meramente formais. Trata-se do fortalecimento do princípio do **formalismo moderado**, por força do qual se pretende afastar decisões pautadas com rigor formal, que prejudiquem injustificadamente a obtenção das propostas efetivamente mais vantajosas para a Administração.*

*Com isso, **privilegia-se a finalidade do procedimento de contratação e a aferição da verdade material em detrimento da forma.***

A jurisprudência, tanto dos Tribunais Superiores<sup>4</sup>, quanto das Cortes de Contas, tem reforçado esse entendimento. Nesse compasso, é oportuno mencionar o Tribunal de Contas da União<sup>5</sup>:

*Aplica-se o princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, **promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo**, respeitadas ainda as formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados, tudo de acordo com o art. 2º, § único, incisos VIII e IX, da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. (Grifamos.).*

Improcedente o argumento de Digistar.

Conclui-se, então, que os recursos de LEUCOTRON e DIGISTAR são procedentes para modificar a decisão de classificação

---

<sup>3</sup> MELLO, Manuela Martins de. O pregão e o saneamento das planilhas de formação de custo. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 249, p. 1078-1083, nov. 2014.

<sup>4</sup> Por exemplo: STJ, Mandado de Segurança nº 23.714-1/DF.

<sup>5</sup> TCU, Acórdão nº 7.334/2009, 1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes, DOU de 11.12.2009.



da empresa INTELBRÁS, a qual será desclassificada por desobediência ao subitem 4.1.10 do Anexo II do edital (produto ofertado não está em conformidade com as normas técnicas brasileiras em vigor e instrumentos regulatórios e normativos emitidos pela ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações, pois, no certificado de homologação do produto não consta menção ao protocolo de sinalização ISDN/RSDI, cuja referência no documento seria obrigatória) e ao artigo 44, §3º, da Lei de Licitações (o valor zero constante do custo unitário relativo ao treinamento não foi suficientemente justificado, não sendo afastada a vedação legal).

3. Diante do exposto, este pregoeiro:

**(a) conhece dos recursos das empresas LEUCOTRON EQUIPAMENTOS LTDA e DIGISTAR TELECOMUNICAÇÕES S.A.:**

**(b) em juízo de retratação, dá provimento a ambos, para reformar sua decisão de classificar e declarar vencedora a empresa primeira colocada, **desclassificando INTELBRÁS S/A – INDÚSTRIA DE TELECOMUNICAÇÕES ELETRÔNICA BRASILEIRA**, por desatender o subitem 4.1.10 do Anexo II do instrumento convocatório do presente certame, bem como por incidir na vedação legal do artigo 44, §3º, da Lei n.º 8.666/1993;**

**(c) convoca a segunda colocada LEUCOTRON EQUIPAMENTOS LTDA para o prosseguimento do certame, com a realização das fases de negociação, aceite de valor, manifestação de intenção de recurso e habilitação;**

**(d) agenda o prosseguimento da sessão no portal eletrônico para a data de **27/03/2015, às 16 horas**;**

**(e) determina a cientificação dos participantes da licitação pelo e-mail registrado nos autos do processo.**

CPLic, 24 de março de 2015.

*Luís Antônio Benites Michel,*  
Pregoeiro.