



ILMO. SR. PREGOEIRO DO DAEB – Departamento de Água, Arroios e Esgoto de Bagé

REF.: IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 15/2020 - DEM

OI MÓVEL S.A (em Recuperação Judicial), com sede no Setor Comercial Norte, quadra 03, Bloco A, Ed. Estação Telefônica – Térreo – Parte 2, Brasília, inscrita no CNPJ sob o n.º 05.423.963/0001-1, representada em conformidade com seu Estatuto Social, simplesmente denominada **Oi**, vem, por intermédio de seu representante legal, com fulcro no art. 12, do Decreto 3.555/2000, apresentar **Impugnação** aos termos do Edital em referência, pelas razões a seguir expostas:

RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO

O Departamento de Água, Arroios e Esgoto de Bagé instaurou procedimento licitatório, na modalidade Pregão, na forma eletrônica, registrado sob o n.º 15/2020, visando a contratação de pessoa jurídica, legalmente autorizada pela Agência Nacional de Telecomunicação – ANATEL, para a prestação de SERVIÇOS DE TELEFONIA MÓVEL, sem o fornecimento de estações móveis, que possua outorga da ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações, através da tecnologia 4G pelo sistema digital pós-pago, mediante o fornecimento de 33 (trinta e três) acessos habilitados (chips), sendo 05 linhas de voz e dados com Plano internet 4G com pacote de dados 4GB, com possibilidade de redução da velocidade após o uso da franquia e 28 (vinte e oito) linhas de plano básico, mediante as condições estabelecidas no Termo de Referência, edital e contrato, para atendimento às necessidades do Departamento de Agua, Arroios e Esgoto de Bagé – DAEB..

A Oi tem este seu intento frustrado perante as imperfeições do Edital, contra as quais se investe, justificando-se tal procedimento ante as dificuldades observadas para participar de forma competitiva do certame.



Saliente-se que o objetivo da Administração Pública ao iniciar um processo licitatório é exatamente obter proposta mais vantajosa para contratação de bem ou serviço que lhe seja necessário, observados os termos da legislação aplicável, inclusive quanto à promoção da máxima competitividade possível entre os interessados.

Entretanto, com a manutenção das referidas exigências, a competitividade pretendida e a melhor contratação almejada, poderão restar comprometidos o que não se espera, motivo pelo qual a Oi impugna os termos do Edital e seus anexos, o que o faz por meio da presente manifestação.

ALTERAÇÕES A SEREM FEITAS NO EDITAL E NOS ANEXOS

1. DA NECESSIDADE DE FORMAÇÃO DE CONSÓRCIO ENTRE AS EMPRESAS DE TELEFONIA MÓVEL E FIXA

O presente edital no item 4.1.4, veda a participação de empresas reunidas em consórcio, ainda que controladoras, coligadas ou subsidiárias entre si.

No entanto, frente à exigência editalícia de VC2 e VC3 referente às chamadas recebidas e realizadas, a prestação completa do objeto licitado passa a demandar imperiosa formação de consórcio, pois as chamadas recebidas pelo usuário fora da área de registro são sempre encaminhadas por empresas concessionárias ou autorizadas de STFC, e não de SMP.

Devido à mudança de regras impostas com a migração das antigas empresas do Serviço Móvel Celular – SMC para o Serviço Móvel Pessoal – SMP, o serviço de Longa Distância Nacional hoje é realizado, na grande maioria das vezes, pelas empresas que prestam o serviço de telefonia **fixa** comutada detentoras de CSP próprio, como por exemplo, a Oi S.A. com o código CSP 14, a Telemar Norte leste S.A. – CSP 31, a Embratel – 21, a Telefônica – 15, entre outras.

Nesses termos, se é verdade que as operadoras outorgadas para prestação do serviço de telefonia móvel pessoal somente não podem realizar ligações de longa



distância nacional e internacional; não menos o é que a **maioria das empresas autorizadas pela ANATEL para prestar o Serviço Móvel Pessoal (SMP) não optou por obter uma outorga para prestar o STFC nas suas diversas modalidades (local, LDN e LDI), não requerendo, por conseguinte, a obtenção de CSP próprio.**

Nesses termos, é mister invocar a dicção expressa do artigo 88, da Resolução nº 477, da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL a possibilitar que as prestadoras de SMP selecionem previamente quais as operadoras de STFC, que encaminharão as chamadas de longa distância originadas por Usuário Visitante Internacional:

“Art. 88. A prestadora de SMP tem o direito de selecionar previamente as prestadoras que encaminharão as chamadas de longa distância originadas por Usuário Visitante Internacional.

Com a regulamentação supracitada, parece evidente que os serviços de LDN ficaram exclusivos para as empresas que prestam o serviço telefônico fixo comutado, ficando as empresas de celular impossibilitadas de fornecer os mesmos serviços diretamente.

Dessa forma, como decorrência natural decorrente da configuração regulatória do setor, para cobrança das respectivas chamadas será necessária a formação de consórcio entre a vencedora do Item 1 – VC1, empresa prestadora de SMP e uma empresa prestadora de STFC.

Afinal, é mister lembrar que as chamadas recebidas pelo usuário do SMP quando este estiver fora de sua área de registro (**VC2 e VC3**) são caracterizadas como segundas chamadas e consideradas como chamadas do SMP, conforme §2º, do artigo 87, do Regulamento do SMP, aprovado pela Resolução nº 477, transcrito a seguir:

Art. 87. A chamada dirigida a Usuário Visitante será tratada como composta por 2 (duas) chamadas distintas.

§ 1º A primeira chamada tem origem no usuário chamador e destino na Área de Registro do Usuário, cabendo seu pagamento ao chamador.



§ 2º A segunda chamada é considerada uma chamada SMP e tem origem na Área de Registro do Usuário e destino no local em que este se encontra, cabendo seu pagamento ao Usuário Visitante. (grifo nosso)

E nem se argumente pela mera divisão do objeto em itens (quais sejam, item 1 para as ligações VC1, item 2 para as ligações VC2 e o Item 3 para as ligações VC3,) ser supostamente suficiente, porque não contempla a exigência do artigo 78 da Resolução nº 316 da ANATEL.

A divisão por itens garantirá, tão somente, que a vencedora dos itens 2 e 3 será a mesma empresa vencedora do item 1 na condição descrita no §2º, do artigo 87, do regulamento do SMP, aprovado pela Resolução nº 477.

Para exemplificar esta situação podemos criar a seguinte hipótese: sendo declarada a vencedora do certame a OI MÓVEL S.A em determinados itens, seria necessário a OI S.A vencer também nos referidos itens, pois caso empresa diversa dessa vencê-los, não terá como esta prestadora de SMP utilizar-se da OI S.A (STFC) - empresa selecionada para reencaminhar suas chamadas, nos termos do Art. 78 da Resolução n.º 316 da ANATEL - para completar as ligações recebidas pelo usuário fora de sua área de registro.

Em situação análoga a esta, é importante denotar que figuram todas as operadoras de serviço móvel pessoal que não possuem CSP próprio, ou seja, autorização para a prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado de Longa Distância Nacional – STFC LDN.

Logo, para o adequado cumprimento das exigências constantes do item 1 do Edital faz-se necessária a possibilidade de participação da empresa prestadora de SMP em consórcio com a empresa prestadora de STFC, sob a pena de haver evidente afronta ao artigo 3º, § 1º, I, da Lei n.º 8.666/93, aplicável à modalidade licitatória em tela, conforme se depreende do artigo 9º, da Lei nº 10.520/2002, *in verbis*:

“§1º É vedado aos agentes públicos:

l – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e



estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio das licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;” (grifamos)

A PROPÓSITO, MESMO FRENTE A ATOS DE COMPETÊNCIA DISCRICIONÁRIA, CABE PONDERAR QUE A LEI DE LICITAÇÕES VEDA A EXISTÊNCIA, AINDA QUE POR OMISSÃO DE CLÁUSULA ESSENCIAL, DE CONDIÇÕES NO EDITAL QUE PREJUDIQUEM A COMPETIÇÃO, FRUSTRANDO A FINALIDADE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO QUE É A CONTRATAÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA O PODER PÚBLICO, COM PLENA OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA.

No mesmo contexto, veja-se a lição da mais abalizada doutrina brasileira sobre o assunto^[1]:

*“O edital também pode ser viciado por defeitos na disciplina adotada. Isso se verificará quando **inexistir vínculo entre as exigências ou as opções contidas no edital e o interesse público concretamente identificável na hipótese**. Isso se passa, fundamentalmente, nos casos de:*

- a) **exigência incompatível com o sistema jurídico;***
- b) **desnecessidade da exigência;***
- c) **inadequação da opção exercitada no ato convocatório relativamente ao objeto da licitação.***

*O edital deverá subordinar-se aos preceitos constitucionais e legais. **Não poderá conter proibições ou exigências que eliminem o exercício do direito de licitar**, importem distinções indevidas ou acarretem preferências arbitrárias. Toda exigência formal ou material prevista no edital tem função instrumental. Nenhuma exigência se justifica por si própria. O requisito previsto no edital se identifica como instrumento de assegurar (ou reduzir o risco de não se obter) o interesse público. Assim, o interesse público concreto a que se orienta a*

^[1] **MARÇAL JUSTEN FILHO**, *In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 7ª ed. São Paulo: Dialética, 2000, p. 416.



*licitação se identifica como o “fim” a ser atingido. **Todas as exigências se caracterizam como “meios” de conseguir aquele fim. Logo, a inexistência de vínculo lógico entre a exigência e o fim acarreta a invalidade daquela. Somente se admite a previsão de exigência se ela for qualificável, em um juízo lógico, como necessária à consecução do ‘fim’.**”*

*O antigo Tribunal Federal de Recursos igualmente entendia que **‘não cabem prevalecer cláusulas contidas em edital de processo licitatório que visem a limitar o número de concorrentes, por força de exigências não autorizadas no ordenamento específico, cuja a inspiração é de permitir ampla oportunidade a todos os que estejam capacitados à execução do trabalho.’** [grifamos]*

Da mesma forma, inclusive, já decidiu o E. Tribunal de Contas da União^[2]:

*“Considerando que restou comprovada, na gestão do Sr. Inaro Fontan Pereira, Diretor Geral do DNER no período de 20.4 a 27.12.92, **a inclusão de dispositivos no Edital 22/92 (item 1 da parte IV e item 3.10 do Anexo 2), que restringiu a participação de consórcios de empresas** e a exigir comprovação de atividades e aptidões com limitação de tempo, em desacordo com o artigo 3º, § 1º, inciso I, do Decreto-lei 2.300/86, então vigente; ...De fato a participação de firmas consorciadas não era obrigatória. Entretanto, o art. 3º e seu inciso I do então vigente Decreto-lei 2.300/86 estabelecia objetivamente que “é vedado aos agentes públicos admitir, prever, ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que: I – comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do procedimento licitatório.”*

Esse dispositivo cristalizava um dos princípios mais fundamentais do processo licitatório, que consiste na

^[2] Ata 13/2001, DOU 11.05.2001



busca da proposta mais vantajosa para a Administração...Assim sendo, embora não existisse dispositivo legal que impusesse explicitamente a admissão de consórcios de empresas nas licitações, o administrador não deveria ter estabelecido essa proibição. Isso porque está obrigado, por princípio, a buscar e a prosseguir a proposta mais vantajosa para a administração.” (grifamos)

Por todo o exposto, para possibilitar a participação da ora Impugnante neste certame requer a exclusão da vedação e a inclusão de possibilidade a formação de consórcio de empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico, salvaguardando o princípio da competitividade e, por consequência, o princípio da busca da proposta mais vantajosa.

2. REAJUSTE DOS PREÇOS E DAS TARIFAS

Tendo em vista que o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal determina a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados com a Administração Pública, a Lei n.º 8.666/93 disponibilizou instrumentos aptos a recompor o eventual desequilíbrio entre as vantagens e os encargos originalmente pactuados.

Assim, para a recomposição da equação econômico-financeira, surgiram diversas figuras, dentre elas o reajuste.

O reajuste nada mais é do que a indexação do valor da remuneração devida ao particular a um índice de variação de custos. É alteração dos preços para compensar (exclusivamente) os efeitos das variações inflacionárias, mantendo o valor da moeda, sem o que haveria desequilíbrio econômico, com prejuízo de uma das partes.

A Lei n.º 8.666/93, em seu inciso XI do art. 40, determina a obrigatoriedade do Edital conter, dentre outros, “o critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela”.



Da mesma forma, o inciso III do art. 55 da referida Lei elenca como cláusula necessária em todo contrato a que estabeleça “o preço e as condições de pagamento, os critérios, **data-base e periodicidade do reajustamento de preços**, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento”.

É obrigatória, portanto, a inclusão de cláusula de reajuste, não sendo uma mera faculdade da Administração.

Para Marçal Justen Filho:

“O reajuste de preços se configura, então, como uma solução destinada a assegurar não apenas os interesses das licitantes, mas também da própria Administração. A ausência de reajuste acarretaria ou propostas destituídas de consistência ou a inclusão de custos financeiros nas propostas – o que produziria ou a seleção de proposta inexecutável ou a distorção da competição.”¹

A presente licitação tem como objeto a prestação de serviços de telecomunicações, os quais são regidos pela Lei n.º 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações).

Assim, as operadoras de serviços telefônicos submetem-se às disposições editadas pela ANATEL, a qual determina, no inciso VII do art. 19 da Lei n.º 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações), que compete à Agência “*controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público, podendo fixá-las nas condições previstas nesta Lei, bem como **homologar reajustes.***”

Os serviços telefônicos podem ser remunerados por meio da cobrança de tarifas ou de preços. A remuneração acontecerá pela cobrança de tarifas quando o serviço telefônico for prestado em regime público, por meio de Concessão. Por sua vez, a cobrança pelos serviços de telecomunicações prestados em regime privado acontecerá por meio de preços.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14. Ed. São Paulo: Editora Dialética, 2010, p. 558.



Ressalte-se que apenas o Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC poderá ser prestado em regime público, por meio de Concessão do Poder Concedente. Assim, as concessionárias são remuneradas pela cobrança de tarifas, conforme acima explicado.

Acerca das tarifas do STFC, o art. 42 da Resolução n.º 426/2005, que aprova o Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado, assim determina:

“Art. 42. Visando a preservação da justa equivalência entre a prestação do serviço e sua remuneração, as tarifas ou preços de planos de serviço ou PUC podem ser reajustados ou revisados.

Parágrafo único. **Os reajustes dos valores das tarifas ou preços** podem ser realizados em prazos não inferiores a 12 (doze) meses, limitados estes à **variação do Índice de Serviços de Telecomunicações (IST)** ou qualquer outro índice que venha a substituí-lo, correspondente ao período de reajuste, **observadas as disposições dos contratos de concessão ou termos de permissão ou autorização.**” (grifo nosso).

Com base no acima exposto, o reajuste tarifário deverá ser aplicado a partir do Contrato de Concessão, sob pena de comprometimento irreparável do equilíbrio econômico-financeiro do referido contrato.

De outro lado, o reajuste dos preços, ao contrário das tarifas, é automático, ou seja, decorridos 12 (doze) meses do contrato, deverá ser aplicado o índice previsto contratualmente, a fim de se recompor a equação econômico-financeira inicialmente estabelecida.

Diante disso, enquanto o reajuste das tarifas deverá acontecer de acordo com as determinações do Poder Concedente, o reajuste dos preços será aplicado automaticamente, decorridos 12 (doze) meses da Contratação.

No âmbito dos serviços telefônicos, objeto da presente licitação, o índice a ser utilizado como base de cálculo no reajuste dos valores contratados é aquele expresso na Resolução n.º 420, de 25/11/05, expedida pela Agência Nacional de



Telecomunicações – ANATEL, qual seja, Índice de Serviço de Telecomunicações - IST.

Ante o exposto, requer a adequação da Cláusula Terceira da Minuta do Ata de Registro de Preços, Anexo IV, de modo que o reajuste das tarifas referentes ao STFC e dos preços referentes ao SMP seja realizado da seguinte forma:

Para STFC:

"As tarifas serão reajustadas conforme homologação do Poder Concedente, sendo tal reajuste de aplicação imediata e automática, devendo ser utilizado como índice de reajuste o IST (Índice de Serviços de Telecomunicações) ou outro que venha a substituí-lo no setor de telecomunicações".

Para o SMP:

"A Contratada poderá reajustar os preços de cobrança dos serviços a cada 12 meses, a contar da data de assinatura do presente instrumento, considerando seu valor básico o atualizado até esta data, devendo ser utilizado como índice de reajuste o IGP-DI".

PEDIDO

Para garantir o atendimento aos princípios norteadores dos procedimentos licitatórios, **a Oi** requer que V. S^a julgue motivadamente a presente Impugnação, no prazo de 24 horas, acolhendo-a e promovendo as alterações necessárias nos termos do Edital e seus anexos, sua consequente republicação e suspensão da data de realização do certame.

Bagé/RS, 25 de agosto de 2020.