

ILMO. SR. PREGOEIRO DAS CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DO PARANÁ S.A – CEASA/PR

REF.: IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO N.º 009/2023

Oi S.A. – em Recuperação Judicial, sociedade anônima, com sede na Cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, na Rua do Lavradio, 71, 2º andar, parte, Bairro Centro, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 76.535.764/0001-43, doravante denominada “Oi”, vem, por seu representante legal, com fulcro no art. 24, do Decreto 10.024/2019, apresentar **Impugnação** aos termos do Edital em referência, pelas razões a seguir expostas:

RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO

AS CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DO PARANÁ S.A – CEASA/PR instaurou procedimento licitatório na modalidade Pregão, na forma eletrônica, sob o nº 009/2023, visando à *Contratação de Solução Centralizada de Voz IP, com estrutura de comunicações unificadas e PABX Virtual em Nuvem, baseado em protocolo SIP e tecnologias VoIP (Voz sobre IP), Fornecimento de equipamentos para todas unidades das Centrais de Abastecimento do Paraná (CEASA), visando a substituição total do atual sistema de telefonia, também visando a modernização, integração e otimização de gestão e aumento de segurança e disponibilidade de acesso, virtualizando ao máximo as funções lógicas de PABX, incluindo aparelhos de telefonia IP, conforme especificações, exigências e quantidades estabelecidas no presente Termo de Referência.*

Contudo, 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 COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA

O item 1.3.1.5 e seguintes do Edital estabelecem:

1.3.1.5 As empresas, cadastradas ou não no Cadastro Unificado de Fornecedores do DEAM/SEAP, deverão apresentar resultado em todos os índices: Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG), Liquidez Corrente (LC), igual ou superior a 1 (um) e Grau de Endividamento (GE) igual ou inferior a 0,70 (zero vírgula setenta).

1.3.1.6 Comprovação de possuir Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado para a contratação ou item pertinente, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social; CCL = Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante).

*1.3.1.7 Comprovação de **patrimônio líquido de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação**, por meio da apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, apresentados na forma da lei, vedada a substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data da apresentação da proposta.*

1.3.1.8 Da comprovação do percentual estabelecido em 10% (dez por cento) do valor do patrimônio líquido, será realizado o comprometimento do valor através da somatória dos valores arrematados para cada pregão, contabilizados na sequência das aberturas das licitações. Assim, o licitante somente poderá contratar até o limite possível de comprometimento da sua qualificação econômico-financeira e na estrita ordem sequencial de abertura das licitações, sendo defeso ao licitante, escolher quais dos pregões refutará por exorbitar do citado limite, na hipótese de o valor total de pregões arrematados suplantarem o limite econômico-financeiro fixado.

1.3.1.9 As empresas deverão apresentar os índices já calculados, com assinatura do contador e representante legal da empresa, que serão analisados com base no balanço apresentado. **(grifou-se)**

Como se sabe, a Lei nº 8.666/93 propõe uma série de exigências para a comprovação da qualificação econômico-financeira das empresas licitantes, a saber:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - 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 a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

*§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de **capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo**, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.*

§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

§ 4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. *(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) (Grifo nosso)*

Note-se que o § 2º, deste dispositivo, determina que a Administração poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no seu § 1º do art. 56, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes.

Da análise do artigo acima, extrai-se que a Administração poderá comprovar a capacidade financeira da empresa **também por meio de capital mínimo** ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, não excedendo a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

De acordo com a lição de Marçal Justen Filho¹, as três possibilidades indicadas no parágrafo segundo do artigo em comento “*seriam consideradas como equivalentes*”, o que significa “*que o particular poderia comprovar sua capacitação econômico-financeira por uma de três vias*”, ao

¹ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos [livro eletrônico]: Lei 8.666/1993 / Marçal Justen Filho. -- 3. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019., RL-1.9

seu arbítrio². Assim, o doutrinador esclarece que, o ***“interessado poderia, inclusive, impugnar a cláusula editalícia que não previsse a possibilidade da aplicação da alternatividade”***³.

Nesse sentido, a razão da apresentação da presente Impugnação consiste no fato de que as possibilidades admitidas em Lei não foram incluídas pelo Órgão no certame em questão, motivo pelo qual, pede-se a sua inclusão, de modo a privilegiar a ampla competitividade e a eficiência. Observe-se que a Súmula 275 do Tribunal de Contas da União estabelece o seguinte: *Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.*

Assim, a fim de privilegiar a ampla competitividade, evitando direcionamento, mas resguardando a Administração Pública, é possível admitir que as empresas que não atingirem a comprovação de índices contábeis possam demonstrar sua capacidade também por outros meios. Isso porque, considerando que a licitação assegura o princípio constitucional da isonomia e visa a selecionar a proposta mais vantajosa à administração, as normas disciplinadoras das licitações devem ser interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, possibilitando que o maior número possível de licitantes participe do processo de licitação.

Considerando a alternatividade da exigência admitida em Lei, assentada no plano da doutrina e jurisprudência, importante fazer algumas distinções técnicas. O patrimônio líquido é o valor contábil que representa a diferença entre ativo e passivo no balanço patrimonial de uma empresa. Em síntese, o patrimônio líquido nada mais é do que o valor contábil que sócios e/ou acionistas têm na empresa em um determinado momento. Ou seja, é o valor disponível que viabiliza as operações societárias necessárias à manutenção da empresa. Ele é um indicador da saúde financeira *real* e *atual* da empresa.

² A esse respeito: **“REPRESENTAÇÕES. CONCORRÊNCIA. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO PARA EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS. POSSÍVEL RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME E DIRECIONAMENTO DO SEU RESULTADO. CONCESSÃO DE CAUTELAR. OITIVAS. AGRAVO DA ENTIDADE LICITANTE. PERICULUM IN MORA REVERSO. CONHECIMENTO DO RECURSO E SUSPENSÃO DA CAUTELAR ANTERIORMENTE CONCEDIDA. CUMULAÇÃO INDEVIDA DE PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO E GARANTIA DE EXECUÇÃO CONTRATUAL PARA FINS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DAS REPRESENTAÇÕES. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. PERDA DE OBJETO DO AGRAVO, EM DECORRÊNCIA DA APRECIÇÃO DO MÉRITO DA MATÉRIA REPRESENTADA. “Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.”. Enunciado da Súmula de Jurisprudência do TCU 275”.** (TCU - RP: 02938620144, Relator: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 26/10/2016, Plenário)

³ Ibidem.

Já o capital social, do ponto de vista contábil, é parte do patrimônio líquido. Ele representa valores recebidos pela empresa dos sócios, ou por ela gerados e que foram formalmente incorporados ao Capital.

O patrimônio líquido é variável de acordo com o exercício da atividade da empresa. Já o capital social só poderá ser alterado mediante deliberação dos sócios, isto é, independe do exercício da atividade da empresa.

Diante disso, considerando a **alternatividade** concedida pelas leis, para fins de comprovação da qualificação econômico-financeira, de modo a evitar que tal exigência se traduza em instrumento de limitação à isonomia e à competitividade no certame⁴, requer-se a modificação dos itens em comento, nos termos da fundamentação, para que seja possibilitada a comprovação desse requisito **através do capital social de forma alternativa, além das demais hipóteses, tal como disposto nas leis aplicáveis.**

2.BASE DE CÁLCULO DAS MULTAS EM CASO DE INEXECUÇÃO PARCIAL DO CONTRATO

O item 12.7 do Edital prevê a aplicação de multas sobre o valor total adjudicado, mesmo em caso de inexecução parcial.

No entanto, não se pode admitir que o percentual de multa, em caso de inexecução parcial pela Contratada, incida sobre o valor total do contrato, haja vista que a fixação das sanções atinentes à contratação administrativa reside na razoabilidade e na proporcionalidade.

Ora, não é justa nem razoável tal determinação, posto que uma vez ocorrido o descumprimento tão somente de parte do contrato celebrado, é razoável que o cálculo da penalidade incida apenas sobre aquela parcela e não sobre o valor integral da contratação, como se a Contratada tivesse descumprido obrigações contratuais em sua totalidade.

⁴ Nesse sentido: "ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE ATIVA. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. CRITÉRIOS LEGAIS E RAZOÁVEIS. INOCORRÊNCIA. Se é lícita a qualquer interessado a apresentação de impugnação ao edital, ainda que dele não venha a se beneficiar, ou tampouco nele esteja interessado diretamente, não há razões para que a impetrante - mesmo quando impedida de participar de licitação - seja proibida de fazê-lo e, em não sendo acolhida sua pretensão, recorra ao Poder Judiciário para ver corrigida eventual ilegalidade pela via mandamental. A Constituição Federal permite a imposição de limites e requisitos econômicos para que o interessado possa concorrer à licitação. É razoável a exigência de comprovação de situação financeira da empresa, desde que isso não se transforme em obstáculo à isonomia e à competitividade no certame. Se as exigências do edital não são razoáveis, não podem subsistir". (TRF-4 - APL: 50012885220154047200 SC 5001288-52.2015.4.04.7200, Relator: SÉRGIO RENATO TEJADA GARCIA, Data de Julgamento: 25/09/2019, QUARTA TURMA).

Desta forma, **em caso de descumprimento parcial das obrigações a base de cálculo da multa deverá ser o valor da parcela ou do serviço em atraso, e não o valor total das obrigações.**

O disposto no Edital é excessivo, desproporcional e fere os princípios da legalidade e da razoabilidade.

Os administrativistas classificam os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, dentre outros, como referenciais que devem necessariamente ser utilizados quando da prática de atos pelo Poder Público, sob pena de desvio da finalidade legal a que se propõem.

O ilustre Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello não deixa margem a dúvidas ao lecionar que:

“Enuncia-se com esse princípio (razoabilidade) que a administração, ao atuar no exercício da discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o sendo normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis –, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidade da lei atributiva da descrição manejada.

(...)

É óbvio que uma providência administrativa desarrazoada, incapaz de passar com sucesso pelo crivo da razoabilidade, não pode estar conforme com a finalidade da lei. (...)

Este princípio (proporcionalidade) enuncia a ideia de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da

competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam.

Sobretudo quando a Administração restringe a situação jurídica dos administrados além do que caberia, por imprimir às medidas tomadas uma intensidade ou extensão supérfluas, prescindendas, ressalta a ilegalidade de sua conduta. É que ninguém deve estar obrigado a suportar constringências em sua liberdade ou propriedade que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público.” (em “Curso de Direito Administrativo”, 12ª edição, páginas 79 a 81)

A ilustríssima Prof. Lúcia Valle Figueiredo classifica ambos os princípios (proporcionalidade e razoabilidade) da seguinte forma:

“Consoante penso, não se pode conceber a função administrativa, o regime jurídico administrativo, sem se inserir o princípio da razoabilidade. É por meio da razoabilidade das decisões tomadas que se poderá contratar atos administrativos e verificar se estão dentro da moldura comportada pelo Direito... não é lícito ao administrador, quando tiver de valorar situações concretas, depois da interpretação, valorá-las a lume dos seus standards pessoais, a lume de sua ideologia, a lume do que entende ser bom, certo, adequado no momento, mas a lume de princípios gerais, a lume da razoabilidade, do que em Direito Civil se denomina valores do homem médio.

Em síntese: a razoabilidade vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e as decisões administrativas. Vai se atrelar às necessidades da coletividade, à legitimidade, à economicidade, à eficiência.

Ao lado da razoabilidade traz-se à colação, também como princípio importantíssimo, o da proporcionalidade. Com efeito, resume-se o princípio da proporcionalidade na direta adequação das medidas tomadas pela Administração às necessidades administrativas.

Traduz o princípio da razoabilidade a relação de congruência lógica entre o fato (o motivo) e a atuação concreta da Administração.” (grifamos) (em Curso de Direito Administrativo, 4ª edição, página 47 e 48)

Extraí-se que os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade caminham no mesmo sentido, qual seja, o de evitar eventuais abusos quando da aplicação da lei ao caso concreto ou nos atos administrativos emanados. Vale dizer, as consequências de um ato devem guardar a exata proporção com a sua extensão.

Assim, a eventual manutenção dos percentuais de multa atacados constitui afronta aos princípios basilares que devem conduzir os atos deste órgão, quais sejam, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Por todo o exposto, requer a adequação do item 12.7 do Edital para que o percentual da penalidade de multa em caso de inadimplemento parcial incida sobre o valor da parcela ou valor do serviço em atraso, e não sobre o valor total do contrato.

3.DAS DISPOSIÇÕES ANTICORRUPÇÃO:

No Anexo VII do Edital, qual seja a Minuta do Contrato, a Contratante apresenta na Cláusula Décima Quinta, a necessidade da Contratada aderir ao Código de Ética da CEASA/PR.

No entanto, requeremos a **exclusão** da necessidade de adesão ao Código de Ética da CEASA/PR, pois uma vez declarado cumpridas as leis anticorrupção que constam na Cláusula Décima Terceira, e ainda havendo um programa de *Compliance* próprio da Contratada, é notório que, neste caso, a adesão a políticas e códigos de outras organizações não agrega na robustez do *Compliance* na relação contratual, tirando o foco e direcionamento de recursos das organizações da efetiva fiscalização e controles, para mera análise de redação de documentos para certificação de que não há distinções entre suas próprias regras internas, quando na realidade todos os programas devem seguir e obedecer igualmente à Lei.

Assim, para contratadas que possuem um programa de *Compliance* robusto próprio não entendemos ser necessária a adesão ao Código de Ética da CEASA/PR.

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.

Curitiba/PR, 21 de Agosto de 2023.



Mauro Dutra Júnior
Executivo de Negócios Oi