

DF\_CARTA\_SPACECOMM\_nº2022\_08\_24\_IMPUGNAÇÃO\_EDITAL\_PE\_021\_2022\_SSPDF

Curitiba/PR, 24 de agosto de 2022.

A(o)

Sr(a). Pregoeiro(a) e Comissão Permanente de Licitação

**Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal – SSPDF**

SDN - Asa Norte, Brasília - DF, 70620-000

E-mail: [licitacoes@ssp.df.gov.br](mailto:licitacoes@ssp.df.gov.br)

**Ref.: Impugnação ao Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços N°021/2022 – Processo N° 00050-00011045/2021-66** – Prestação de serviços em SOLUÇÃO INTEGRADA DE MONITORAMENTO E RASTREAMENTO ELETRÔNICO PESSOAS, através do fornecimento de TORNOZELEIRAS ELETRÔNICAS E DISPOSITIVO DE PROTEÇÃO À PESSOA

Prezado(a) Senhor(a) Pregoeiro(a),

**SPACECOMM MONITORAMENTO S/A, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 09.070.101/0001-03**, com sede na Rua Professor Pedro Viriato Parigot de Souza, nº 3901 – 11º Andar, Curitiba/PR, CEP nº 81.280-330, telefone: (41) 3270-6000, e-mail: [licitacao@spacecom.com.br](mailto:licitacao@spacecom.com.br), vem, à presença de V. Sra., apresentar **IMPUGNAÇÃO** após análise técnica do edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços N° 021/2022– Processo N° 00050-00011045/2021-66, disponibilizado no sítio eletrônico [www.gov.br/compras/pt-br/](http://www.gov.br/compras/pt-br/).

### DA TEMPESTIVIDADE

Conforme a redação do item 4.1 do instrumento convocatório "4.1. A impugnação ao presente Edital e seus anexos deverá ser dirigida ao Pregoeiro, mediante petição a ser enviada exclusivamente por meio eletrônico, através do e-mail, [licitacoes@ssp.df.gov.br](mailto:licitacoes@ssp.df.gov.br)". No presente caso, a data de abertura da Sessão Pública está marcada para o dia 29/08/2022, às 13 horas e 00 minutos. Portanto, em face do exposto, deve ser a presente Impugnação considerada, nestes termos, plenamente TEMPESTIVA.

## I – DA BASE LEGAL E JURÍDICA

Sobre a definição do objeto (bem como de suas especificações), essencial destacar que “*para que a licitação venha a ser bem sucedida, necessário se faz uma adequada caracterização do objeto a ser licitado, com especificações técnicas claras, objetivas e estritamente vinculadas à necessidade apontada*”.<sup>1</sup>

Ao agir com cautela na definição do objeto licitado, o órgão licitante garantirá o atendimento da real necessidade pública e, conseqüentemente, atenderá aos princípios que Regem a Administração Pública, em especial o da eficiência e o da transparência.

Nesse sentido, as definições do objeto são de importância fundamental para a análise e o julgamento das propostas recebidas, a fim de examinar quais delas atenderam ao que foi solicitado.

Vale destacar alguns dispositivos da Lei 8.666/93 que tratam sobre o assunto:

**Art. 3º** - *A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

§1º. *É vedado aos agentes públicos:*

*I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;*

**Art. 7º** - *As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:*

(...)

§5º. *É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for*

<sup>1</sup> ANDRADE, Wladimir de Oliveira. **Editais de Licitação** – Técnicas de Elaboração e Sistema de Registro de Preços. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 24



*tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.*

(...)

**Art. 14** - *Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.*

(...)

**Art. 40** - *O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:*

*I - Objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;*

(...)

Para a jurista Simone Zanoletto:

*(...)o objeto da licitação deve estar disposto por meio de uma descrição sucinta e clara, ou seja, que não deixe margem de dúvida a nenhum interessado, e este possa formular sua proposta sem maiores dificuldades. Por isso, é preciso descrever minuciosamente o material, serviço ou obra a ser contratado, por meio de todas as suas características, a fim de que não sejam necessárias complementações posteriores, lembrando que, na maioria dos casos, essas eventuais complementações exigem a devolução do prazo de publicidade da licitação, causando atrasos nas atividades do órgão.<sup>2</sup>*

A descrição precisa do objeto também é comentada pela jurisprudência, e diante de sua análise e importância o Tribunal de Contas da União (TCU) editou a Súmula 177 cuja redação é a seguinte:

*Súmula 177: "A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão."*

Nesse contexto, o objeto a ser licitado deve ser descrito de forma a traduzir a real necessidade do Poder Público, com todas as características indispensáveis, afastando-se, evidentemente, as características irrelevantes e desnecessárias, que têm o condão de restringir a competição.

<sup>2</sup> ZANOTELLO, Simone. **Manual de Redação, Análise e Interpretação de Editais de Licitação**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 108.

Vale destacar que grande parte das dificuldades e a quase totalidade dos problemas enfrentados pela Administração ao longo da licitação e durante a execução do contrato podem ser evitados por meio de atuação cuidadosa e diligente nessa etapa interna.<sup>3</sup>

Ao definir de forma clara e correta um objeto a ser licitado, não somente a Administração beneficia-se dos resultados ao final, mas principalmente o licitante, pois lhe possibilitará sua perfeita compreensão e quantificação das propostas para a contratação almejada.

## II – DOS QUESTIONAMENTOS

### **Questionamento n.º 01: DO SIGILO E CONFIDENCIALIDADE**

Em decisão acertada, a SSP/DF deferiu o pedido de impugnação desta empresa, retirando a exigência de fornecimento do código fonte do software.

Contudo, os itens abaixo são passíveis de dúvidas:

*19.2. A Contratada será expressamente responsabilizada quanto à manutenção de sigilo absoluto sobre quaisquer dados, informações, **códigos-fonte** e artefatos, contidos em quaisquer documentos e em quaisquer mídias, de que venha a ter conhecimento durante a execução dos trabalhos, não podendo, sob qualquer pretexto, divulgar, reproduzir ou utilizar, sob pena de lei, independentemente da classificação de sigilo conferida pela SSP a tais documentos;*

*19.6. Serão consideradas como sigilosas, toda e qualquer informação escrita ou oral, revelada a outra parte, contendo ou não a expressão confidencial e/ou reservada. Abrange toda informação escrita, verbal, ou em linguagem computacional em qualquer nível, ou de qualquer outro modo apresentada, tangível ou intangível, podendo incluir, mas não se limitando a: know-how, técnicas, especificações, relatórios, compilações, **código fonte** de programas de computador na íntegra ou em partes, fórmulas, desenhos, cópias, modelos, amostras de ideias, aspectos financeiros e econômicos, definições, informações sobre as atividades da Contratante.*

<sup>3</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13 Ed. São Paulo: Dialética. 2009. 943p



Diante da leitura dos trechos em destaque e, considerando a reforma realizada no edital, entendemos que, apesar do dever da contratada de sigilo e confidencialidade abranger também os códigos fonte, não consiste em obrigação da futura contratada o fornecimento destes para a contratante. Está correto nosso entendimento?

Caso nosso entendimento esteja incorreto, que seja esclarecido.

**Questionamento n.º 02: REITERAÇÃO – DO DISPOSITIVO DE PROTEÇÃO À VÍTIMA EM APARELHO CELULAR “TIPO SMARTPHONE”**

Conforme pontuado em impugnação enviada anteriormente, o edital exige o fornecimento de dispositivos de proteção à vítima em aparelho celular “tipo smartphone”, especificando diversas características:

*"6.2.1. O dispositivo de proteção a vítima deverá ser disponibilizado **em aparelho celular (tipo "smartphone")** com o devido software instalado e seu respectivo carregador." (g.n.)*

*"6.2.22. O DISPOSITIVO DE PROTEÇÃO À PESSOA por se tratar de um aparelho celular, tipo smartphone, deverá conter as funcionalidades mencionadas acima e **possibilitar ligações** somente para a CENTRAL DE MONITORAMENTO ELETRÔNICO e para SERVIÇOS DE EMERGÊNCIA." (g.n.)*

Contudo, em resposta ao questionamento anterior, a SSP/DF indeferiu o pleito no qual a Spacecom impugnava a exigência de fornecimento exclusivamente do tipo de dispositivo citado, alegando, em suma:

*"Esta Secretaria já trabalhou com outros tipos de hardware anteriormente, porém desde novembro/2021, vem utilizando um aparelho tipo "smartphone", e, sem sombra de dúvidas, dá maior segurança à vítima e, portanto, **é o que melhor atende às necessidades do serviço.**"*

Em que pese a justificativa utilizada pela SSP/DF, cabe-nos novamente repisar alguns dos pontos que devem ser atentamente avaliados por esta Secretaria.

Ao contrário do afirmado, a solução exigida não traz segurança ou confiabilidade alguma ao monitoramento de pessoas, considerando que *smartphones*

podem ser facilmente fraudados e clonados, hipóteses que afastam a segurança e confiabilidade da origem e dos próprios dados registrados.

Ao contrário de dispositivos desenvolvidos exclusivamente para a finalidade de proteção à vítima, o exigido no referido edital se trata apenas de um smartphone adaptado para este propósito, exigindo uma série de adequações para tal, o que gera enorme insegurança acerca de sua efetividade.

Portanto, novamente ressaltamos os problemas aos quais a SSP/DF poderá estar sujeita com a aquisição:

- O equipamento - *smartphone* - pode ser objeto de fraude, clone ou até mesmo de furto/roubo para eventual negociação indevida, haja vista se tratar de equipamento adaptado e de forte apelo comercial – e não de dispositivo específico para utilização da vítima;
- Os dados enviados podem ser fraudados, incluindo supostas gravações de áudio, pois, diferentemente de dispositivos específicos - que agregam sistema criptográficos e que garantem origem e sigilo dos dados - *smartphones* não dispõem destes recursos;
- *Smartphones* podem ter recursos ativados/desativados facilmente, mesmo que disponha de bloqueios, o que o torna uma ferramenta completamente questionável para o monitoramento. Ou seja, no momento da aproximação do monitorado com a vítima, recursos de monitoramento, botão de pânico, etc, que são executados dentro de uma aplicação instalada, podem estar inibidos ou até desinstalados do equipamento.



Portanto, **REITERA-SE A IMPUGNAÇÃO** aos referidos itens, onde se exige que os dispositivos de proteção à vítima sejam celulares do tipo "smartphones", além de citar características somente presentes neste tipo de aparelho.

### **Questionamento n.º 03: DA SUBSTITUIÇÃO E HIPÓTESES DE RESSARCIMENTO DE DISPOSITIVOS**

Acerca das hipóteses de substituição e ressarcimento de dispositivos, o edital teve sua redação alterada:

*"16.18. A CONTRATADA deverá custear as substituições dos dispositivos ou carregadores, sem ônus para a CONTRATANTE, até o limite de 5% (cinco por cento) da quantidade total da contratação dos dispositivos, nos seguintes casos:*

*I - evasão, perda ou roubo;*

*II - **danos aparentes** por mau uso, culposo ou doloso;*

*III - violação **aparente**;"*

**Posicionamento da SPACECOMM:** Merece atenção a menção do edital à violação e danos **aparentes**. Isso, porque é sabido que grande parte dos dispositivos, tanto tornozeleiras quanto smartphones, apresentam danos internos que não são aparentes, apesar de afetarem o funcionamento do dispositivo.

Ou seja, o item 16.18 dá a entender que apenas serão substituídos pela contratada, e ainda, ressarcidos pela contratante (no que exceda 5% do total), os dispositivos que apresentarem dano aparente, deixando, portanto, uma lacuna em relação à questão da substituição de equipamentos que apresentarem danos irreversíveis, porém, não aparentes.

Diante disso **IMPUGNA-SE** desde já o item 16.18 e seus incisos, a fim de que a palavra "aparentes" seja substituída pela palavra "irreparáveis".

### **Questionamento n.º 04: REITERAÇÃO - DA VEDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO E "OFERTAS CRUZADAS"**

Conforme descrição contida nos seguintes itens do Edital:

"6.2. **NÃO PODERÃO CONCORRER**, DIRETA OU INDIRETAMENTE, NESTA LICITAÇÃO OU PARTICIPAR DO CONTRATO DELA DECORRENTE:

(...)

6.2.3. As empresas:

(...)

6.2.3.12. **Reunidas em consórcio, qualquer que seja a sua forma de constituição.**"  
(g.n.)

O edital foi alterado no que tange a exigência de apresentação de carta do fabricante. Contudo, repisa-se, o grande empasse encontra-se na ausência de clara vedação às ofertas cruzadas.

**POSICIONAMENTO SPACECOMM:** Sobre os itens acima, entendemos que serão desclassificadas todas as licitantes participantes e envolvidas na prática de **ofertas cruzadas**. A oferta cruzada que, tem-se tornado um mecanismo não republicano de uma mesma empresa participar com a sua solução (hardware e software) em mais de uma proposta na mesma licitação, fere o princípio da competitividade e isonomia.

A questão, portanto, necessita ser explorada com rigor, haja vista que em outros entes da federação, já se verificou a participação de duas empresas ofertando a mesma solução. Na hipótese, uma empresa fabricante "x", com solução de hardware e software próprios, participa da licitação normalmente, enquanto uma outra empresa "y" participa da mesma licitação em parceria com empresa "x" - daí o conceito de "oferta cruzada" - caracterizando a subcontratação "disfarçada" do objeto principal da solução.

Além de configurar vantagem indevida à empresa "x" (fornecedora para ambas as propostas), existe a quebra sobre o sigilo de propostas entre as participantes e na prática tal ação sempre irá resultar em sérios prejuízos à Administração Pública.

**Portanto, considerando que o Edital veda a subcontratação e participação de empresas em consórcio, entendemos que um determinado**



**fabricante de hardware e software para a monitoração eletrônica deverá participar única e exclusivamente com a sua solução, não sendo permitida a participação concomitante de uma terceira empresa com outra proposta ofertando a mesma solução tecnológica.**

Em nosso entendimento propostas que configurem a condição definida acima de "ofertas cruzadas", se enquadram naquelas que serão desclassificadas, de acordo com entendimento explícito no item 6.2.3.12.

Está correto nosso entendimento? Caso esteja incorreto, favor esclarecer.

**Questionamento n.º 05: DOS TIPOS DE ALARME DA TORNOZELEIRA ELETRÔNICA**

Acerca das hipóteses de substituição e ressarcimento de dispositivos, o edital teve sua redação alterada:

*"6.1.1. O Dispositivo de Monitoração Eletrônica, tornozeleira, deverá ser responsável pela coleta das informações sobre a pessoa monitorada e envio das mesmas à CENTRAL DE MONITORAMENTO ELETRÔNICO - CME, e servir como meio de comunicação entre a CME e a pessoa monitorada de forma visual, sonora **e/ou** vibratória."*

**Posicionamento da SPACECOMM:** Nota-se que o item descreveu alarme sonoro, visual **e/ou** vibratório. Diante disso, entendemos que serão aceitos quaisquer dos três tipos de alarmes, de forma alternativa ou cumulativa, desde que haja tal identificação. Está correto nosso entendimento?

Quanto ao caso de **alarme sonoro**, solicitamos que a SSP/DF avalie a aplicabilidade deste alarme, haja vista que há orientação no manual com o **Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas**, elaborado pelo DEPEN/MJ e CNJ há vedação ao uso do referido alarme. Na página 142 e 143 na alínea "g", encontramos: **"Priorizar equipamento individual de monitoração que envie sinal luminoso ou vibratório no tratamento de incidentes, evitando a adoção**

**de equipamento que emita sinal sonoro ou outra modalidade que implique exposição pública e estigmatização da pessoa monitorada.**” (g.n.)

Portanto, diante da definição acima, solicitamos avaliação sobre o assunto e que o órgão informe se o nosso entendimento está correto, ou seja, se serão admitidos apenas alarmes visuais e vibratórios? Caso contrário, favor esclarecer.

**Questionamento n.º 06: DA DISPONIBILIZAÇÃO DE LINHA 0800 OU SIMILAR GRATUITA**

Acerca das hipóteses de substituição e ressarcimento de dispositivos, o edital teve sua redação alterada:

*"ANEXO I AO EDITAL TERMO DE REFERÊNCIA - Item 6.7. MATERIAIS/EQUIPAMENTOS QUE INTEGRAM A SOLUÇÃO TECNOLÓGICA:*

*(...)*

*LINHA 0800 **ou similar gratuita** para atendimento dos monitorados"*

**Posicionamento da SPACECOMM:** Está sendo requerido da CONTRATADA a disponibilização de 1 (uma) LINHA 0800 **ou similar gratuita** para atendimento dos monitorados.

No caso do termo "ou similar", entendemos que se trata de uma conta SIP/VOIP, com o respectivo telefone VOIP, de modo a integrar a comunicação entre as estações, bem como possibilitar o atendimento (receber e originar as ligações) dos monitorados pelo sistema de telefonia VOIP.

Está correto nosso entendimento? Caso não, favor esclarecer.

Solicitamos ainda, esclarecer e detalhar a topologia completa pretendida para esta solução, especialmente quanto à implantação da infraestrutura de rede lógica e elétrica para integrar todos esses recursos. Nosso entendimento é de que todos esses custos serão assumidos pela CONTRATANTE. Está correto nosso entendimento?



## **Questionamento n.º 07: DO SERVIÇO DE INSTALAÇÃO DE TORNOZELEIRAS ELETRÔNICAS**

Acerca das hipóteses de substituição e ressarcimento de dispositivos, o edital teve sua redação alterada:

*"ANEXO I AO EDITAL TERMO DE REFERÊNCIA*

*(...)*

*6.8.7. O serviço de instalação de tornozeleiras eletrônicas será realizado pela contratada das 7h às 19h, 7 dias por semana, conforme demanda."*

**Posicionamento da SPACECOMM:** Conforme item 6.8.1 do Anexo I do Termo de Referência, será exigido 1 (um) colaborador da empresa contratada para atuar como Assistente Operacional e para atuar especificamente com Instalação de tornozeleiras e configuração/fornecimento de dispositivos de proteção à pessoa, manutenções dos equipamentos e, conforme o item 6.8.7. O serviço de instalação de tornozeleiras eletrônicas deverá ser realizado pela contratada das 7h às 19h, 7 dias por semana, conforme demanda.

Solicitamos esclarecer:

**a)** O local onde serão realizadas as atividades deste Assistente Operacional será sempre e unicamente no CIOB - Centro Integrado de Operações de Brasília - SAM - Conjunto A bloco "D" - Edifício anexo da Sede da SSP/DF - CEP 70610-640 - Brasília DF?

**b)** Quando se fala em "outro local a ser indicado pela Contratante", entendemos que a SSP/DF deverá especificar com objetividade o outro local a ser indicado, haja vista que a depender de onde será, este outro local, as licitantes poderão ter que avaliar os custos envolvidos em deslocamentos e demais condições necessárias para que o profissional possa atender a demanda da SSP/DF. Portanto, solicitamos especificar qual será este outro local com precisão.

**c)** Quanto ao horário de atendimento sendo 7 dias por semana, o que inclui finais de semana e feriados, solicitamos avaliar se realmente é algo necessário,

haja vista que as licitantes terão que calcular em seus custos, por exemplo, horas extras, tendo em vista que a jornada de trabalho que está sendo requerida é para todos os dias da semana com carga horária diária de 12 (doze) horas. Além disso, tal carga horária infringe a legislação trabalhista.

d) Solicitamos ainda especificar o horário de intervalo para o almoço.

### **Questionamento n.º 08: DA ESTRUTURA NECESSÁRIA**

*"ANEXO I AO EDITAL TERMO DE REFERÊNCIA*

*6.7.5.: "O restante dos materiais/equipamentos, como: computadores, tablets, TV, Câmera de monitoramento CFTV, chave biométrica, Headset com teclado identificador e monitores serão disponibilizados pela CONTRATANTE (SSPDF), bem como todos os recursos necessários de adaptação de ambiente para receber a solução de monitoramento."*

**Posicionamento da SPACECOMM:** Considerando que se trata de item extremamente importante dentro da topologia completa da solução, está claro para a SPACECOMM que "bem como todos os recursos necessários de adaptação de ambiente para receber a solução de monitoramento" claramente está sendo definido pela SSP/DF que:

a) Todo o ambiente será preparado e estruturado pela SSP/DF, incluindo mobiliário completo (mesas, cadeiras, arquivos e armários), sistema de ar condicionado, rede lógica e elétrica completa, sistema de combate a incêndio, impressoras, bebedouros e toda a infraestrutura necessária. Está correto nosso entendimento?

### **V – CONCLUSÃO E PEDIDO**

Portanto, a não adequação do **Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços N°021/2022** trará iminente risco de prejuízos a todo o ritual previsto no artigo 4º da lei 10.520/2002, e assim, ser considerado inválido, considerados os equívocos e imprecisões contidos no edital e termo de referência ora questionado.



Em síntese, requeremos que sejam analisados os pontos detalhados neste expediente, com a correção necessária do Edital e Termo de Referência assim como seus anexos, se for o caso, para que se afaste qualquer antijuridicidade que macule todo o procedimento licitatório.

Como medida de cautela, sugerimos que seja submetido o assunto ao TCE/DF e à PGE a fim de que seja avaliada com a profundidade necessária esta questão, haja vista que a não adequação do Termo de Referência trará iminente risco de prejuízos para todo o ritual previsto no artigo 4º da Lei 10.520/2002, e assim, ser considerado inválido. Tendo em vista que a sessão pública eletrônica está designada para 29/08/2022, às 13 horas e 00 minutos, requer ainda, **seja conferido o efeito suspensivo a esta IMPUGNAÇÃO**, tempestivamente apresentada, adiando-se a referida sessão para data posterior à solução dos itens ora apontados.

Atenciosamente.

  
**ALFEU CABRAL SETNIK**  
Diretor Executivo  
SPACECOMM MONITORAMENTO S/A