

**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

Coordenação de Planejamento, Licitação e Compras Diretas

Serviço de Licitações

Relatório SEI-GDF n.º 25/2022 - SSP/SEGI/SUAG/CLIC/SLIC

Brasília-DF, 10 de agosto de 2022

RELATÓRIO DE PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO**PROCESSO:** 00050-00011045/2021-66**PREGÃO ELETRÔNICO N° 21/2022-SSPDF****OBJETO:** Registro de Preços visando contratação de empresa na prestação de serviços em SOLUÇÃO INTEGRADA DE MONITORAMENTO E RASTREAMENTO ELETRÔNICO DE PESSOAS, através do fornecimento de TORNOZELEIRAS ELETRÔNICAS E DISPOSITIVO DE PROTEÇÃO À PESSOA.**ASSUNTO:** Pedido de impugnação do edital do pregão em referência.**INTERESSADO:** SPACECOMM MONITORAMENTO S/A.**1 - DOS FATOS E DA ANÁLISE**

A empresa SPACECOMM MONITORAMENTO S/A. apresentou pedido de impugnação alegando, em síntese:

a) Há ilegal e desarrazoada exigência de fornecimento do código fonte tal exigência é extremamente desarrazoada às licitantes, considerando que a Administração indevidamente exige o fornecimento do código fonte como se de fato estivesse adquirindo o programa utilizado para o monitoramento. A contratação é direcionada para o fornecimento de serviços e não especificamente para a compra/aquisição de hardwares ou softwares (sistema de monitoramento), tal exigência não se refere a atividade fim dos serviços de monitoramento a serem prestados.

b) em função de determinadas exigências técnicas e operacionais do edital, existem fornecimento a serem disponibilizados para uso, sob guarda do Estado, que poderão apresentar alto índice de perdas e danos, sem que o futuro Termo de Referência/Edital faça uma previsão orçamentária sobre como serão ressarcidas à Contratada.

c) Existem solicitações de funcionalidades para o monitoramento da vítima, que obrigam a utilização de smartphones, que são ineficientes para o objetivo do monitoramento, e que podem configurar o certame à uma solução não adequada, aos fins que se destina e ainda onerar significativamente o preço do serviço.

d) A objetiva definição de não participação de empresas em regime de consórcio é importante. Mas, ainda mais importante é a clara vedação no Edital da prática de “ofertas cruzadas”. A oferta cruzada fere o princípio da competitividade e isonomia. Portanto, não deverá ser autorizada pela SSP/DF;

E) Há vários requisitos técnicos que podem ser melhorados e, se especificados corretamente, permitirão uma contratação segura e confiável ao Distrito Federal.

[...]

Questionamento n.01: Da possibilidade de utilização de chip híbrido.

[...]

a) Em relação a chip SMD para SIM CARD, entendemos que o que se quer exigir no item é que o dispositivo de monitoramento deverá operar com duas operadoras celulares distintas, seja com a utilização de dois chips de SIM CARDS

comum, ou circuitos SMD ou 1 chip de SIM CARD HÍBRIDO, nosso entendimento está correto?

Se sim, solicitamos correção do item conforme texto proposto a seguir para se evitar outros entendimentos.

Questionamento n.02: Do dispositivo de proteção à vítima em aparelho celular tipo SMARTPHONE.

[...]

Exige-se que o dispositivo de proteção à vítima seja um aparelho celular tipo “smartphone”. Ainda, é possível notar a exigência de que o dispositivo ofertado para a vítima realize ligações para números pré-determinados (central de monitoramento eletrônico e serviços de emergência).

Contudo, ressaltamos que esta solução 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.

[...]

A solução de monitoramento com a condição de gravação, além de não ser recomendada pelo CNPCP (Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias), para garantir direitos fundamentais à imagem, à honra e à privacidade da pessoa monitorada e de integrantes do seu círculo pessoal, respeitando a inviolabilidade de domicílio (artigo 5º da Constituição Federal), também é totalmente inócua, traz desvantagens, insegurança e ineficiência ao monitoramento da vítima, além de restringir a possibilidade de participação de parte das empresas que possuem dispositivos específicos mais seguros (todos homologados e amplamente utilizados por outros Estados).

[...]

Portanto, impugna-se desde já os 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 nº 3: do suporte técnico dos dispositivos.

[...] o suporte técnico, em se tratando dos dispositivos que apresentarem defeito, sendo necessário reparo, será prestado na sede da contratada, tendo em vista a necessidade de ambiente próprio, bem como de profissionais capacitados para tal. Está correto nosso entendimento? Caso esteja incorreto, favor esclarecer.

Questionamento nº 4: Das ferramentas de acesso remoto através da internet permitidas pelo órgão.

[...]

Contudo, o edital deixa de citar quais são as ferramentas de acesso remoto através da internet permitidas pelo órgão, o que obsta a cotação de preços das licenças e, conseqüentemente, a elaboração da proposta pelas empresas licitantes.

Diante disso, roga-se à SSP/DF que informe a lista de ferramentas de acesso remoto através da internet permitidas pelo órgão, ou então, informe quais são as não permitidas, para que os licitantes apresentem propostas de acordo com a exigência.

Questionamento nº 5: Da alteração do nível de severidade dos chamados

[...]

Diante disso, entendemos que será acordado e concedido prazo suficiente para que a contratada implante eventual alteração no nível de severidade do

chamado, tendo em vista que é necessária a realização de adaptações e, possivelmente, contratação de mais pessoal para que ocorra o atendimento dentro dos níveis de serviço exigidos.

Está correto nosso entendimento? Caso não, favor esclarecer.

Questionamento nº6: Da responsabilização da contratada por serviços prestados por terceiros.

[...]

Diante disso, impugna-se desde já o item “7.11”, no que tange à contagem de prazo para serviços de telefonia, tendo em vista a ausência de controle da contratada sobre o prazo de prestação deste tipo de serviço.

Questionamento nº7: Dos eventuais ajustes na solução

[...]

Diante disso, entendemos que a execução dos ajustes ocorrerá mediante prévia avaliação de viabilidade e, caso seja constatada sua viabilidade, o prazo será variável de acordo com a complexidade do ajuste. Está correto nosso entendimento? Caso contrário, que o órgão esclareça de forma pormenorizada.

Questionamento nº 8: Da responsabilização incondicionada da contratada por atos lesivos ao interesse da administração.

[...]

Portanto, entendemos que será necessário que reste comprovado o dolo, ou, ao menos, a culpa, através de negligência, imperícia ou imprudência da contratada para a ocorrência ou prática de atos lesivos ao interesse da Administração.

Ainda, que não poderá haver responsabilização sem o devido processo legal, devendo ser garantida a prévia defesa da contratada.

Está correto nosso entendimento?

Questionamento nº9: Dos materiais, equipamento e recursos disponibilizados pela contratante

[...]

Diante da leitura do trecho acima destacado, entendemos que a menção a “todos os recursos necessários de adaptação de ambiente para receber a solução de monitoramento” compreende, inclusive, os mobiliários necessários. Está correto nosso entendimento? Caso não, esclarecer.

Questionamento nº10: Do armazenamento e disponibilização de informações pela contratada.

[...]

O órgão requer a disponibilização imediata de “cópia com todas as informações, base de dados pertinente à prestação dos serviços sobre os monitorados”.

Contudo, além de imprecisa a definição de quais dados, ao certo, devem ser armazenados e, eventualmente disponibilizados, a SSP/DF deixa de definir prazo factível para tal.

a) Diante disso, roga-se à SSP/DF que, observando a razoabilidade, promova a retificação da cláusula ora comentada, passando a contar com prazo de 15 (quinze) dias corridos para a disponibilização dos dados.

b) Que a SSP/DF defina quais dados devem ser armazenados pela contratada pelo período de cinco anos.

Questionamento nº 11: Da reposição e ressarcimento dos dispositivos

[...]

Impugna-se desde já o valor de ressarcimento por perdas e danos de dispositivos (tornozuleira e smartphone), a fim de que seja realizada cotação específica com os potenciais licitantes para estes itens.

Impugna-se, a ausência de previsão de ressarcimento por danos e perdas para carregadores fixos que serão fornecidos para a prestação de serviços, devendo a SSP/DF inserir item com tal previsão do Termo de Referência.

Impugna-se ainda, o ressarcimento apenas por extravio ou dano externo visível, para a tornozuleira, sendo razoável que seja realizado o ressarcimento por extravio e por danos irreparáveis para os dois tipos de dispositivos especificados (tornozuleira e smartphone).

Questionamento nº12: Da previsão de fornecimento de código fonte

[...]

Logo, nas hipóteses em que há efetiva transferência de tecnologia- o que, evidentemente, não é o caso- a legislação exige que o registro do contrato seja realizado junto ao INPI, situação que ensejará a entrega do código-fonte do programa de computador.

Não há que se falar, portanto, no fornecimento do sistema e dos equipamentos no caso em discussão em função do objeto definido no Termo de Referência, exigindo assim a supressão dessa exigência e, portanto, a correção do edital.

[...]

Com base no objeto, não temos dúvida que não se trata de contratação de desenvolvimento de software. Está correto nosso entendimento? Se não, solicitamos esclarecer.

Questionamento nº13: Da vedação da participação de consórcio e “ofertas cruzadas”.

[...]

Entendemos que serão desclassificadas todas as licitantes participantes e envolvidas na prática de ofertas cruzadas. [...]

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, um 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 a empresa “x”- daí o conceito de oferta cruzada- caracterizando a subcontratação “disfarçada” do objeto principal da solução.

[...]

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 sua solução, não sendo permitida a participação concomitante de uma terceira empresa com outra proposta ofertando a mesma solução tecnológica.

[...]

Considerando a não autorização de participação em consórcio e a prática de oferta cruzada, impugna-se desde já o item 20.3 a fim de que seja excluído do Termo de Referência. Impugna-se ainda o edital em epígrafe, a fim de que seja vedada a apresentação de ofertas cruzadas.

Questionamento nº 14: Da detecção de obstrução/bloqueio de sinal GNSS.

[...]

Assim, dadas as condições adversas informadas, o dispositivo tornozeleira poderá contar com detector de metal que pode ser um primeiro indício de tentativa de bloqueio GNSS e celular. Acredita-se que esta é efetivamente a única maneira de se detectar conclusivamente a causa do bloqueio e não tão somente o efeito como normalmente é feito pela maioria dos dispositivos de monitoramento.

Está correto nosso entendimento? Caso não, favor esclarecer.

Questionamento nº15: da vedação da subcontratação

É comum em editais de licitação de monitoramento eletrônico de pessoas a vedação à subcontratação. Contudo, tendo em vista se tratar de serviço que envolve grande complexidade em sua execução, acreditamos que o âmbito da vedação compreende o objeto principal do certame, ou seja, veda-se aqui, a subcontratação do serviço de monitoramento eletrônico de pessoas. Porém, entendemos que serviços que não se referem diretamente ao objeto principal deste edital, poderão ser subcontratados, como o serviço de transporte e telefonia.

Está correto nosso entendimento? Caso não, favor esclarecer ".

A Equipe de Planejamento da Contratação emitiu o Relatório SEI-GDF nº 9/2022-SSP/SEGI/SUAG/CLIC/DIPLAN/GEIP (93006860) apresentando os seguintes esclarecimentos:

Questionamento 01 – Da Possibilidade de Utilização de chip Híbrido:

O entendimento está correto. Entretanto não há necessidade de correção dos itens citados, visto que o texto explica que em caso de fornecimento pela contratada de 2 (dois) chips, estes deverão ser do tipo SIM (Subscriber Identity Module), com circuito integrado-SMD e, caso o chip seja híbrido, o mesmo deve se comunicar com 02(duas) operadoras de comunicação GSM.

O entendimento não está correto. A entrega do equipamento com chips híbridos não é a única opção, diante disso, será permitida, além da opção citada, a entrega com no mínimo dois chips de SIM CARDS, podendo ser cartão ou circuito SMD. O Objetivo é deixar o certame o mais aberto possível visando a ampla concorrência para as empresas que fornecem o serviço.

Questionamento 02 – Dispositivo de Proteção à Vítima:

Conforme já respondido à Spacecom, através do Ofício nº 10/2022 – SSP/DF, Quanto aos apontamentos realizados, no que tange ao tipo de equipamento, atualmente, para a realização do Monitoramento simultâneo desenvolvido por esta Secretaria, e, do acompanhamento das vítimas à partir do acionamento do “botão de emergência”, **o aparelho tipo “smartphone” é o que melhor se adequa às necessidades**, haja vista as funcionalidades extras que ele tem, tais como: chat, gravação de áudio e vídeo, e, ligações para números pré-definidos. **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.

Quanto à fraude e clonagem, não é o caso, haja vista que **o dispositivo deverá ser BLOQUEADO para a função de “aparelho celular”,** devendo estar **configurado exclusivamente para o uso como dispositivo de proteção,** vinculado ao Sistema de Software específico para isso. Ademais, o equipamento de proteção à vítima **deverá possuir recursos de proteção contra clonagem e fraudes, deverá estar comprovadamente homologado pela ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações).** Este documento será exigido no ato de apresentação da proposta. E, as funcionalidades dos equipamentos de proteção à vítima não podem ser afetadas por campos magnéticos ou elétricos (padrão interferência tolerada de acordo com as normas da ANATEL).

Quanto à possibilidade de roubo e/ou furto, há que se levar em consideração que, a partir do momento que esse dispositivo está sendo monitorado 24h, a tentativa de crime patrimonial certamente não terá êxito, haja vista a possibilidade de localização imediata pela central de monitoramento.

Vale ressaltar que, esta Secretaria trabalha com esse tipo de equipamento a pouco mais de 1 ano e jamais se deparou com essas situações, de forma que esse equipamento se mostrou de grande eficácia para o serviço.

Quanto aos recursos de áudio, foto e vídeo, informo que o objetivo da Central de Monitoramento não é o uso das imagens, nem dos áudios como meio de prova. Mas sim, ter acesso à real situação da vítima no momento crítico, podendo inclusive facilitar a localização da vítima e de seu agressor. Ademais, como dito anteriormente, já utilizamos esses recursos há aproximadamente 1 ano de meio, com total ciência e anuência do Poder Judiciário, de forma que não há que se falar em violações legais.

Questionamento 03 – Do Suporte Técnico dos Dispositivos:

Todo o suporte técnico de manutenção e reparação técnica de dispositivos que apresentarem defeitos e forem, por esse motivo, substituídos, serão devolvidos à contratada para reparo.

Questionamento 04: Das ferramentas de acesso remoto através da internet permitidas pelo órgão:

Existem inúmeras ferramentas de acesso remoto no mercado, inclusive gratuitas. Diante disso, o órgão não se limita a elaborar um rol taxativo de ferramentas homologadas para uso, visto que a utilização de qualquer software de acesso remoto pode ser permitido no ambiente de rede do órgão após análise da equipe de TI.

Questionamento 05: Da alteração do nível de severidade dos chamados:

O entendimento está correto. Conforme o item 7.7, Os chamados cadastrados pela CONTRATANTE serão classificados de acordo com os critérios de Níveis de Serviço estabelecidos no termo de referência. A alteração da severidade somente se dará caso haja impacto no negócio. A administração concederá prazo para a implantação das alterações pela CONTRATADA para adequação as novas exigências.

Questionamento 06 – Da Responsabilização da Contratada por serviços prestados por Terceiros:

Diante da impossibilidade de interrupção do serviço de monitoramento, bem como da impossibilidade de falta de comunicação com os monitorados, e, diante da necessidade da manutenção do pleno funcionamento tanto do

software de monitoramento como do serviço de Central telefônica gratuita é fundamental a manutenção dos prazos à partir da abertura do Chamado pela contratante.

Questionamento 07 – Dos Eventuais Ajustes na Solução:

Quanto aos “Eventuais ajustes”, o próprio item 16.56 já delimita os tipos de ajustes que podem ser solicitados pela contratante, quais sejam: **ajustes nos Relatórios Gerenciais, Criação de Perfis, Criação de Unidades e alteração de Níveis de Criticidade de Ocorrências.**

Todos esses itens supracitados já devem existir na solução de forma que, não há que se falar em variação de prazo, uma vez que não há necessidade de desenvolvimento de solução, mas apenas ajustes técnicos, para melhor extração das informações necessárias pela contratante.

Questionamento 08 – Da responsabilização incondicionada da contratada por atos lesivos ao interesse da administração:

Entendimento correto.

Questionamento 09 – Dos Materiais, Equipamento e recursos disponibilizados pela Contratante:

Exato. Os mobiliários necessários para a adaptação do ambiente serão disponibilizados pela Contratante (SSP/DF).

Questionamento 10 – Do Armazenamento e Disponibilização de Informações pela contratada:

Em se tratando de um Software de propriedade da contratada, que armazena dados de monitorados, a partir de Decisão Interlocutória de Medida Cautelar, proferida pelo Poder Judiciário, há a necessidade de que, mesmo após o término do contrato e pelo período de 5 (cinco) anos, essa SSP/DF possa solicitar as informações relacionadas aos monitorados à empresa contratada, de forma que possamos, se necessário, informar de imediato ao judiciário, mesmo após o encerramento do contrato.

Questionamento 11 – Da reposição e ressarcimento dos dispositivos:

O edital será ajustado.

Questionamento 12: Da previsão de fornecimento de código fonte:

Diante das análises realizadas pela empresa, acatamos as reivindicações contidas no documento relacionadas ao fornecimento de código fonte. Sendo assim, o edital será ajustado para sanar as dúvidas apresentadas.

Questionamento 13: Da vedação da participação de consórcio e "ofertas cruzadas"

O edital será ajustado.

Questionamento 14 – Deteção de obstrução/bloqueio de sinal:

Para a contratante é fundamental e necessária a deteção e o alerta (vibratório e visual) em diferentes situações: Tanto na **simples perda de sinal de comunicação de dados** como na **deteção da obstrução repentina dos sinais de GPS e Comunicação, simultaneamente, por um certo período de tempo,**

chamada de Jamming. Vale ressaltar que são situações diversas e de grande importância para a Central de monitoramento, haja vista que na segunda hipótese, **pode** indicar um bloqueio intencional de sinal GNSS e/ou sinal de celular por parte do usuário.

Vale ressaltar que, de fato, a confirmação do **bloqueio intencional** só se dará com a ação imediata e pessoal dos operadores da Central de Monitoramento, que precisarão encaminhar uma equipe ao encontro do monitorado para verificar as condições reais do dispositivo. Entretanto, é necessária a indicação, através do sistema de monitoramento, de um possível caso de Jamming. Ademais, outros fatores podem também causar essa perda simultânea e repentina dos sinais de GPS e Comunicação. E é exatamente por isso que o sistema deverá alertar sobre todas as formas de perda de sinal e, de maneiras diferentes.

As argumentações apresentadas pela empresa foram analisadas uma a uma, bem como as razões expostas na manifestação da Equipe de Planejamento da Contratação por meio de Relatório circunstanciado, as quais adoto para decidir.

Quanto ao questionamento 13 que impugna o item 20.3 do Termo de Referência, assiste razão a empresa pelo fato de exigir da LICITANTE a apresentação de carta de co-responsabilidade e co-solidariedade do fabricante. É pacífico o entendimento de que os requisitos de habilitação dos licitantes, elencados no art. 27 da Lei nº 8.666/93 devem ser interpretados restritivamente, a fim de evitar limitações à ampla competitividade e isonomia. A imposição de declaração emitida pelo fabricante que comprove o vínculo da licitante com este, pode ser excessiva, e poderá restringir de forma indevida a competitividade.

Na Decisão TCU N° 486/2000 – Plenário, foi determinado que os órgãos licitantes:

“Não incluam a exigência, como condição de habilitação, de declaração de co-responsabilidade do fabricante do produto ofertado, por falta de amparo legal, além de constituir uma cláusula restritiva do caráter competitivo das licitações, por não ser, em princípio, uma condição indispensável à garantia do cumprimento das obrigações advindas dos contratos a serem celebrados (cf. art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, e art. 37, inciso XXI, parte final, da Constituição Federal”.

No mesmo sentido temos o Acórdão 216/2007 – Plenário:

(...) “9.3.4.4 abstenha-se de fixar exigência de DECLARAÇÃO DE SOLIDARIEDADE DO FABRICANTE DO PRODUTO OFERTADO, como condição de habilitação OU DESCLASSIFICAÇÃO, por falta de amparo legal e por constituir restrição ao caráter competitivo, consoante entendimento desta Corte de Contas, consubstanciado na Decisão 486/2000-Plenário, podendo prever tal documento como critério de pontuação em licitações do tipo técnica e preço; (...)” (Ata 07/2007 – Plenário, sessão 28/02/2007, aprovação 01/03/2007, DOU 02/03/2007, Ministro Relator Guilherme Palmeira).”

Com relação ao questionamento 15 esclareço que o entendimento a empresa está correto, não cabendo subcontratação do objeto principal da licitação, como menciona o item 7.1 do instrumento convocatório. Nos demais questionamentos, acompanho o relatório emitido pela Equipe de Planejamento da Contratação.

2- DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, consubstanciada nas respostas do setor técnico responsável pela elaboração do Termo de Referência, acato parcialmente a impugnação apresentada pela empresa SPACECOMM MONITORAMENTO S/A, no sentido de reformar o Termo de Referência quanto aos itens 15.13, 15.17 e 20.3. A abertura do certame será suspensa para ajuste no ato convocatório.

GABRIELLA ALVES DA CUNHA ROCHA

PREGOEIRA



Documento assinado eletronicamente por **GABRIELLA ALVES DA CUNHA ROCHA- Matr.0187603-1, Pregoeiro(a)**, em 10/08/2022, às 13:43, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador= 93015891 código CRC= B3A1A212.](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=93015891&codigo_crc=B3A1A212)

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SAM - Conjunto "A" Bloco "A" Edifício Sede - Bairro Setor de Administração Municipal - CEP 70620-000 - DF

00050-00011045/2021-66

Doc. SEI/GDF 93015891