

PROCESSO N. 11/013.310/2021

OBJETO: Parceria Público-Privada, na modalidade Concessão Administrativa, para prestação de serviços de transporte de dados, mediante construção, operação e manutenção de infraestrutura de rede de fibra óptica de alta capacidade, para o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul.

Vistos e etc.

Trata-se de tempestiva Impugnação apresentada por OI S/A na qual a Impugnante alega em síntese que as imperfeições encontradas no Edital da Concorrência dificultam sua participação de forma competitiva no certame.

Diante de tais alegações, requer a Impugnante que estas sejam acolhidas e que se promovam as alterações necessárias nos termos do Edital e seus anexos, com sua consequente republicação e suspensão da data de realização do certame.

Inicialmente, insta salientar que os parâmetros técnicos do Projeto Infovia Digital, cuja objeção baseou as presentes impugnações ao Edital são, conforme o Termo de Referência, considerados adequados para que a implantação da infraestrutura e a prestação de serviços atendam aos níveis de qualidade e desempenho esperados pelo Poder Concedente. Assim, devem ser considerados como requisitos mínimos de qualidade e/ou desempenho.

Por outro lado, e considerando o acima exposto, é importante compreender que as soluções apresentadas não implicam obrigatoriedade ou vinculação de meios de execução em caráter absoluto, exceto quando expressamente indicado. Isso significa que, em regra, caberá à SPE escolher, entre as alternativas tecnicamente viáveis, aquela que atenda aos objetivos do contrato, levando em consideração os requisitos mínimos, os marcos de implantação e os níveis de serviços estabelecidos, entre outros fatores. Isso também implica que os elementos técnicos não vinculam o Poder Concedente.

Adicionalmente, é necessário ressaltar que a disponibilização de serviços objeto do contrato deverá ser decorrente integralmente da implantação de infraestrutura no âmbito da parceria público-privada da Infovia Digital, não sendo permitida a utilização de infraestrutura de terceiros, sob qualquer forma.

Nos itens a seguir analisamos cada um dos temas abordados pelo Impugnante.

1. ANTECIPAÇÃO DA GARANTIA DE PROPOSTA

Não há razão na impugnação realizada. Convém assinalar, desde o princípio, que a exigência de garantia de proposta para a participação na licitação de um projeto de Parceria Público-Privada leva em consideração a interpretação das disposições contidas em lei específica (Lei nº 11.079/2004), a fim de possibilitar que a licitação de projetos com estas características, de grande porte e longo prazo, seja realizada com segurança para o Poder Concedente e que os participantes sejam efetivamente capazes de cumprir com as obrigações da licitação e do futuro contrato.

Em razão disto é que o art. 11, inc. I, da Lei nº 11.079/2004 permite de modo expresse que a Administração Pública exija a garantia de proposta para a participação na licitação de uma PPP. Ou seja, é perfeitamente jurídico que seja exigida a garantia de proposta (*bid bond*) do licitante como uma forma de garantir justamente a seriedade da participação no certame.

Ainda que não haja previsão expressa sobre o momento de sua apresentação, a interpretação do dispositivo legal em questão, conjugada com a realização da licitação com inversão de fases (autorizada no art. 13 da Lei nº 11.079/2004), como é o caso do presente Edital, conduz à conclusão de que a garantia de proposta tenha que ser obrigatoriamente apresentada antes da abertura das propostas econômicas e da consequente declaração da melhor proposta. Neste sentido, é pacífica a doutrina e a prática de todos os editais de PPP no Brasil, como se pode ver pela síntese apresentada por Maurício Portugal Ribeiro:

13, da Lei de PPP, ou art. 18-A, da Lei Geral de Concessões). Nesse caso, o ideal é que o edital preveja a entrega de um envelope separado com a garantia de proposta, a ser aberto e analisado antes da abertura das propostas. Entendimento contrário levaria à abertura da garantia de proposta após a abertura das propostas – o que nos parece inadmissível, pois deixaria a Administração desprotegida. Imagine-se que, em procedimento com inversão de fases, a garantia de proposta fosse entregue em conjunto com os documentos de habilitação. Suponha-se que licitante sem garantia de proposta, ou com garantia inválida, viesse a participar desse certame e se classificasse em primeiro lugar. Se, por qualquer motivo, esse licitante viesse a desistir da licitação ou a ser inabilitado, por não ter apresentado a documentação exigida, a Administração, que até então não tinha ciência da invalidade ou inexistência da garantia de proposta do licitante, não poderá executá-la.^[2]

Perceba-se que, apesar de não haver nenhuma autorização legal explícita para que, no caso de inversão de fases da licitação, a garantia de proposta seja aberta antes da proposta, a necessidade de trazer nestes casos a abertura da garantia de proposta para antes da abertura de proposta é tão evidente que, em absolutamente todos os casos que tivemos conhecimento de haver inversão de fases, os respectivos editais previram a abertura da garantia de proposta antes da abertura da proposta, e não nos consta que tenha havido qualquer questionamento disso.¹

Em razão disto, considera-se que é plenamente jurídica e adequada à espécie de licitação em curso a exigência de que a Garantia de Proposta seja apresentada em envelope que será aberto em momento anterior à abertura dos envelopes da proposta econômica.

2. LOCALIZAÇÃO DOS PAPS - FALTA ENDEREÇO DE ATIVAÇÃO INSTALAÇÃO AS PRAÇAS

A respeito da localização dos Pontos de Acesso Público (PAP) a serem contemplados com serviços de wi-fi gratuito e videomonitoramento, é importante destacar que estes serão necessariamente localizados na sede urbana dos Municípios, dentro do perímetro no qual a rede de distribuição de fibra óptica deverá atender também aos Pontos de Acesso do Governo (PAG).

A localização dos PAPs será estabelecida pela respectiva Prefeitura. No entanto, levando em consideração esses parâmetros (perímetro urbano e localização dos PAGs, já fornecida), é possível elaborar uma estimativa de custos para a implantação da rede de fibra óptica nessas praças.

¹ - RIBEIRO, Maurício Portugal. *Concessões e PPPs – melhores práticas na modelagem de licitações de Concessões e PPPs*. Disponível em: <https://portugalribeiro.com.br/ebooks/concessoes-e-ppps/melhores-praticas-na-modelagem-de-licitacoes-de-concessoes-e-ppps-a-busca-dos-participantes-adequados-e-da-maximizacao-da-competicao/outras-questoes-que-afetam-a-eficiencia-do-procedimento-licitatorio-sem-afetar-a-sua-competitividade/>. Acesso em 09/03/2022.

Por outro lado, os custos dos equipamentos necessários para o funcionamento dos PAPs, tais como postes, câmeras e rádios wi-fi, podem ser levantados, uma vez que independem da localização do PAP.

Por fim, cumpre destacar que as divergências de instalação alegadas pela Impugnante serão, caso efetivamente ocorram, solucionadas durante a fase de implantação da rede, mediante a disponibilização da localização definitiva dos PAPs e sua validação entre a SPE, o Poder Concedente e o Verificador Independente.

3. ITEM 6.2.1 DWDM (DENSE WAVELENGTH DIVISION MULTIPLEXING) – ESCOLHA DA SOLUÇÃO DWDM

Quanto à tecnologia de transmissão de dados de longa distância *Dense Wavelength Division Multiplexing* (DWDM), como bem reconhece a Impugnante, esta é a tecnologia apropriada para o projeto, uma vez que atende aos requisitos de atualidade, respeitando as características de grandes extensões territoriais a serem cobertas, bem como ao aumento da demanda de transmissão de dados nos próximos anos.

Contudo, nada obsta que a SPE utilize, na execução do contrato, tecnologias mais avançadas, mesmo aquelas que são encapsuladas na DWDM, como o caso das citadas OTN e POTN.

Vale destacar que a tecnologia DWDM é adequada para que os indicadores de desempenho estabelecidos para o projeto sejam cumpridos sem que haja necessidade de ajuste futuro na tecnologia de transmissão de dados de longa distância. Outras tecnologias poderão vir a substituir o DWDM no futuro, mas no presente é a opção mais adequada para as características do projeto.

4. ITEM 6.1.5 INFRAESTRUTURA DE FIBRA ÓPTICA - CABO SUBTERRÂNEO DDG

Em relação ao cabo subterrâneo DDG é importante ressaltar que os trechos subterrâneos previstos no projeto visam predominantemente abrigar trechos do

backbone de núcleo, responsável pela interligação entre os Municípios e o Centro de Operações de Rede em Campo Grande. Assim, devido à importância estratégica dessa estrutura para o projeto, os requisitos de implantação devem assegurar a menor possibilidade de danos e rupturas, razão pela qual a configuração com dutos específicos é mandatória.

5. ITEM 6.5.8 VIDEOVIGILÂNCIA - SERVIDOR DE VIGILÂNCIA NA SALA TÉCNICA

O item 6.5.8 estabelece que: “O servidor responsável pelo tratamento e armazenamento das imagens deverá estar alocado na Sala Técnica.”

A exigência se justifica uma vez que se pretende atender principalmente aos requisitos de segurança do tráfego de dados na rede, razão pela qual os servidores de vigilância devem ser centralizados no Centro de Operações de Rede.

Essa solução proporciona um nível mais adequado de confidencialidade de dados, com parâmetros de segurança mais controláveis pelo Poder Concedente e pela Concessionária. No entanto, ao longo da execução do contrato, por ocasião das atualizações e inovações tecnológicas de equipamentos e softwares, e da alteração de parâmetros técnicos, as vantagens dessa configuração poderão ser discutidas pela SPE, Poder Concedente e Verificador Independente.

6. ITEM 6.7.1 RÁDIO WI-FI

A Impugnante solicita a localização dos Pontos de Acesso Público (PAP) a serem contemplados com serviços de wi-fi gratuito, com o objetivo de definir o melhor tipo de antena a ser utilizado em cada endereço.

Nesse sentido, reiteramos que os PAPs serão necessariamente localizados na sede urbana dos Municípios. Ademais, levando em consideração os parâmetros já estabelecidos no Termo de Referência, temos que é possível definir o tipo de antena a ser utilizado.

7. ITEM 6.9.3 SOLUÇÃO DE VÍDEO MONITORAMENTO E GRAVAÇÃO DE VÍDEO

O item 6.9.3 estabelece que: “A solução de vídeo monitoramento deverá minimamente ser composta por: software para gerenciamento e gravação de vídeo, servidor de gerenciamento, equipamento de armazenamento de vídeo, estação de monitoramento e nobreak.”

A Impugnante alega que a solução de videomonitoramento pode ser atendida por meio de servidores e soluções de armazenamento alocados em ambiente de nuvem certificada.

Contudo, visando atender principalmente aos requisitos de segurança do tráfego de dados na rede, entendemos que os servidores de vigilância devem ser centralizados no Centro de Operações de Rede.

Essa solução proporciona um nível mais adequado de confidencialidade de dados, com parâmetros de segurança mais controláveis pelo Poder Concedente e pela Concessionária. No entanto, ao longo da execução do contrato, por ocasião das atualizações e inovações tecnológicas de equipamentos e softwares, e da alteração de parâmetros técnicos, as vantagens dessa configuração poderão ser discutidas pela SPE, Poder Concedente e Verificador Independente.

8. ITEM 6.9.3 EQUIPAMENTOS DE WIRELESS PÚBLICA E CÂMERAS PTZ E OCR - LOCALIZAÇÃO CÂMERAS PTZ E OCR

A Impugnante solicita a localização dos Pontos de Acesso Público (PAPs) a serem contemplados com serviços de wi-fi gratuito e de videomonitoramento (câmeras PTZ), bem como da localização para instalação das câmeras de videomonitoramento por reconhecimento óptico de caracteres (OCR). Nesse sentido, reiteramos que os PAPs serão necessariamente localizados na sede urbana dos Municípios, em local a ser definido pela respectiva Prefeitura.

As câmeras OCR deverão ser implantadas nas unidades da Polícia Militar Rodoviária Estadual, conforme localização apresentada abaixo (2 câmeras OCR em cada unidade), e em oito pontos em Campo Grande a serem disponibilizados no início de execução do contrato.

MUNICÍPIO	UNIDADE	ENDEREÇO
AMAMBAÍ	BASE OPERACIONAL DE AMAMBAÍ, 2º PEL/3ª CIA/14º BPMRV	MS 156 KM 11
BONITO	4º PEL/1ª CIA BPMRV	ROD MS 178 KM 44
CORUMBÁ	BASE OPERACIONAL DE CORUMBÁ, 3º PEL/1ª CIA/14º BPMRV	MS 428 RAMÃO GOMES KM 13
DOURADOS	BASE OPERACIONAL DE DOURADOS, 1º PEL/3ª CIA/14º BPMRV	MS 162 KM 13
IVINHEMA	BASE OPERACIONAL DE AMANDINA, 1º GPM/3º PEL/2ª CIA/14º BPMRV	R ZIRCO SIMOES S/N (A SER TRANSFERIDO PARA MS 156 APÓS IPEZAL)
MARACAJU	BASE OPERACIONAL DE VISTA ALEGRE, 2º PEL/1ª CIA/14º BPMRV	MS 164 / R ANTONIO ALVES CORRÊA KM 14
NOVA ANDRADINA	BASE OPERACIONAL DE NOVA ANDRADINA, 3º PEL/2ª CIA/14º BPMRV	MS 134 KM 65
PARANAÍBA	BASE OPERACIONAL DE PARANAÍBA, 2º PEL/2ª CIA/14º BPMRV	MS 240 KM 04
PONTA PORÃ	BASE OPERACIONAL DE PONTA PORÃ, 3º PEL/3ª CIA/14º BPMRV	MS 386 KM 16
PONTA PORÃ	BASE OPERACIONAL SANGA PUITÃ, 3º PEL/3ª CIA/BPMRV	MS 164 KM 105

9. ITEM 6.5 CENTRO DE OPERAÇÕES DE REDE (COR)

Quanto ao Centro de Operações de Rede – COR destacamos que os requisitos necessários à sua implantação foram suficientemente detalhados no Termo de Referência.

Nesse sentido, é importante lembrar que os parâmetros técnicos do COR são, conforme apresentados no Termo de Referência, considerados adequados para que a implantação da infraestrutura e a prestação de serviços atendam aos níveis de qualidade e desempenho exigidos pelo Poder Concedente. Assim, devem ser considerados como requisitos mínimos de qualidade e/ou desempenho. Por seu turno, a lista de parâmetros técnicos apresentada pela Impugnante deverá ser compatível com os requisitos técnicos

mínimos estabelecidos no Termo de Referência, avaliação esta que será realizada no âmbito da execução contratual.

10. SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO

No que diz respeito aos requisitos de segurança, reiteramos, conforme apresentado na Ata de Esclarecimentos da Concorrência n. 01/2021, que os requisitos mínimos de segurança de rede são contemplados na solução de *firewall core*, e devem atender às seguintes configurações:

- deve estar configurado para que se obtenha uma entrega de serviços de internet otimizada, de alto desempenho e orientável, permitindo que a rede estenda a visibilidade e o controle do serviço IP;
- deve garantir operações e infraestrutura de rede resilientes e escaláveis por meio de balanceamento de carga e aceleração de serviços de autenticação, autorização e contabilidade (AAA) de operadora, como *diameter*, DNS, RADIUS, LDAP e DHCP;
- deve mitigar ataques de segurança direcionados à rede no perímetro e operações de alto contato e níveis de infraestrutura de rede, além de permitir a entrega de serviços de segurança gerenciados de alto desempenho e sempre ativos, como IPS, DoS, DDoS e WAF como serviços de valor agregado;
- deve oferecer operações, administração, manutenção e provisionamento abrangentes (OAMP);
- deve ter escalabilidade para proteção contra ataques de cibersegurança volumétricos e multivetoriais com interfaces mínimas de 60 GBps.

É importante ainda destacar que eventuais adequações de configurações poderão ser estabelecidas de forma conjunta entre a SPE, o Poder Concedente e o Verificador Independente ao longo da execução do contrato.

11. ITEM 6.8.1 REQUISITOS PARA A TELEFONIA IP

A Impugnante solicita que o Edital contemple a possibilidade de alteração das faixas de numeração na eventualidade de a integração entre a telefonia IP e o Serviço de Telefonia Fixa Comutada não permitir a manutenção das citadas faixas.

Nesse sentido, caso haja eventual inviabilidade técnica para a manutenção de faixa de numeração existente (portabilidade), a solução será acordada pelo Poder Concedente, a SPE e o Verificador Independente.

A Impugnante ainda solicita, em relação aos gateways, a previsão das configurações de CODECs de áudio G711 ulaw/alaw e G729. A esse respeito, temos a informar que as mesmas já são previstas no Termo de Referência.

12. ITEM 5.1 DO EDITAL – PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO

Por fim, em relação a possibilidade de participação em consórcio no certame licitatório ressaltamos que não há qualquer irregularidade ou ilegalidade nas regras editalícias (Edital e seus Anexos) sobre a apresentação da qualificação técnica e da qualificação econômica quando a licitante for Consórcio.

Conforme já esclarecido na 1ª Ata de Esclarecimentos referentes à Concorrência Pública nº 001/2021 – PPP Infovia Digital, publicada em 04 de março de 2022, a garantia de proposta poderá ser prestada por uma ou mais consorciadas na forma especificada no item “CONSÓRCIOS” do Capítulo 3 – Envelope 1 Garantia de Proposta – do Anexo III do Edital (“Manual de Procedimentos”).

Registra-se que o valor da garantia de proposta aportado por uma ou mais consorciadas independerá do percentual de sua participação no consórcio, sendo apenas uma faculdade o atendimento da garantia de proposta na proporção da participação do consórcio, conforme previsto no item 5.3.2 do Edital.

De qualquer modo, sendo a garantia de proposta apresentada por uma ou mais consorciadas, ela deverá indicar a denominação do consórcio, e elencar todos os seus membros e suas participações percentuais.

A comprovação da qualificação técnica exigida no Edital poderá ser efetuada, no todo ou em parte, por qualquer uma das consorciadas, observado o disposto nos itens 17 e 18 do Anexo II. Destaca-se que o item 18 teve sua redação alterada nos termos do primeiro adendo à Concorrência n 01/2021, publicado no Diário Oficial Eletrônico no dia 23 de fevereiro de 2022.

Estas previsões estão em perfeita conformidade com as disposições legais e mostram-se adequadas às características da licitação de uma PPP, de modo que a impugnação não possui qualquer fundamento.

Diante do exposto, e considerando que as alegações sobre os pontos objeto da presente Impugnação não procedem, a Comissão Especial de Licitação constituída pela Resolução "P" SEFAZ n. 690, de 27 de dezembro de 2021, publicada no Diário Oficial Eletrônico n. 10.719 de 29 de dezembro de 2021, por unanimidade julga totalmente improcedente a presente Impugnação.

Campo Grande, 11 de março de 2022.



Gabriela Rodrigues
Presidente da CEL



Rédel Furtado Néres
Membro da CEL