

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

Secretaria de Gestão
Central de Compras
Coordenação-Geral de Licitações

Julgamento de Recurso

Julgamento de Recurso PREGÃO ELETRÔNICO N.º 7/2018

RECURSO ADMINISTRATIVO – Gold Doc Eireli. – Item 1

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se de Recurso Administrativo interposto, tempestivamente, pela empresa Gold Doc Eireli, contra ato da Pregoeira que declarou a empresa Fokus Microfilmagem Ltda. vencedora dos itens 1, 2, 3 e 4 do Pregão Eletrônico n.º 7/2018, que tem por objeto o Registro de Preços para eventual contratação conjunta de prestação de serviços de digitalização de documentos de Assentamento Funcional Digital (AFD), no que tange o acervo físico legado, para as Unidades Pagadoras (UPAGs) dos órgãos/entidades da Administração Pública, de modo a atender o escopo do projeto de Assentamento Funcional Digital (AFD).

1.1.1. Todos os licitantes foram cientificados da existência do presente Recurso Administrativo e seu inteiro teor.

1.2. Da admissibilidade

1.2.1. O critério de aceitabilidade do recurso exige a manifestação imediata e motivada, da intenção de recorrer, tão logo seja declarado o vencedor do certame, conforme dispõe o art. 26, caput, do Decreto 5.450 de 31 de maio de 2005:

Art. 26 – Declarado vencedor, qualquer licitante poderá, durante a sessão pública, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 dias para apresentar as razões de recurso, ficando os demais licitantes, desde logo, intimados para, querendo, apresentarem contra-razões em igual prazo, que começará a contar do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses.

1.2.2. Assim, a peça recursal apresentada cumpre os requisitos de admissibilidade previstos na legislação, pelo que se passa à análise de suas alegações.

1.3. Da tempestividade

1.3.1. O recurso foi encaminhado ao sistema *comprasnet* no dia 1/11/2018, de modo que configura a sua tempestividade.

2. DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO DA RECORRENTE

2.1. Alega a Recorrente, em resumo, que a proposta apresentada pela empresa Fokus é inexecutável e que os atestados de capacidade técnica apresentados pela Recorrida seriam insuficientes para a comprovação da capacidade operacional do total dos lotes por ela vencidos.

2.2. Em suas palavras:

“(…)

1 – PROPOSTA DE PREÇOS E PLANILHA DE CUSTOS – EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA

Em análise a planilha apresentada pela empresa cabe ressaltar que a mesma não seguiu o princípio da territorialidade exigida na CLT, quanto a aplicação dos benefícios instituídos nas convenções de trabalho do local/região onde serão devidamente prestado os serviços, neste caso específico localidades abrangidas pelos Municípios dos estados do Paraná(SINDPD-PR), Santa Catarina (SINDPD-SC) e Rio Grande do Sul (SINDPD-RS), fato que altera consideravelmente os custos finais e infringe as Instruções Normativas IN 002/2008, IN 003/2009 e IN 006/2013 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

(...)

II – ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA

(...)

Portanto os únicos atestados que atendem as exigências editalícias de serviços executados durante 1 ano são os grafados acima que perfazem o total de apenas 16.898.622 documentos em hum (1) ano de execução, lembre-se que o prazo de execução são os mesmos para todos os lotes portanto a análise da capacidade da empresa deve ser realizada no total dos lotes ganhos pela mesma, desta forma deveria atestar capacidade técnica de 55.479.332 executados em hum ano. Lembramos que a empresa é responsável pelas declarações e informações prestadas e jamais deveria participar de vários lotes tendo ciência que não possui capacidade técnica para desempenhar os serviços em questão.”

3. DAS CONTRARRAZÕES APRESENTADAS

3.1. Em suas contrarrazões a empresa Fokus refuta os argumentos da Recorrente como segue, em resumo:

13. De outro lado, registre-se que não possuem amparo as alegações realizadas pela Recorrente de que o mero erro formal constante na Planilha de Custos da Proposta de Preços apresentada seria motivos suficientemente apto a ensejar o automático reconhecimento da inexecuibilidade da proposta e, por efeito, a des-classificação da Recorrida, haja vista já ter o plenário do Tribunal de Contas da União decidido que o fato de o licitante apresentar composição de custo unitário contendo salário de categoria profissional inferior ao piso estabelecido em instrumento normativo negociado é, em tese, somente erro formal, ou seja, passível de correção – desde que não havendo alterações no preço proposto inicialmente –, senão vejamos:

(...)

22. Observe-se, que tanto o edital quanto o termo de referência do pregão eletrônico, são claros ao salientar que as exigências de comprovação da capacidade operacional se restringem a apresentação de atestado ou de atestados, que somados, demonstrem ter o licitante executado em contrato diverso a quantidade mínima de 25% da quantidade do lote em que concorre, sendo a alegação da Recorrente infundada e baseada em evidente equívoco na interpretação sistêmica dos itens do edital e do termo de referência.

23. Não obstante, caso fosse adotada a ignóbil interpretação dos itens do edital aduzida pela Recorrente em seu recurso, haveria flagrante violação ao caráter concorrencial deste Pregão eletrônico, já que tal interpretação implicaria obrigatoriamente que licitantes de um mesmo lote tivessem que comprovar capacidades técnicas operacionais diferentes para sua habilitação, ou seja, se levado a efeito, enquanto uma concorrente tivesse que comprovar unicamente já ter executado a quantidade mínima de 25% do lote nº 1 (9.061.195 unidades), a Recorrida teria que comprovar ter executado dentro do mesmo período 55.479.332 unidades, o que é ABSURDAMENTE ilógico!

4. DA ANÁLISE

4.1. Desde logo, cumpre informar que a licitação tem por função precípua a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, nos termos do artigo 3º da Lei 8.666/93.

4.2. Isto posto, quando da análise das propostas do processo em comento, a Pregoeira em diligência, solicitou às empresas então classificadas com o menor preço, que encaminhassem suas planilhas de formação de preços de maneira a esclarecer a composição de seus respectivos preços finais.

4.3. Registre-se que a solicitação se deu com o fito de demonstrar os custos englobados pelas propostas de maneira a evidenciar sua exequibilidade.

4.4. Ato contínuo a solicitação, as licitantes encaminharam suas planilhas de custos apontando a consideração de custos com mão de obra, equipamentos, deslocamento, entre outros. Com relação a Recorrida, foram encaminhadas propostas para cada lote, onde foram elencados seus custos

operacionais, inclusive com mão de obra, não se especificando o cargo ocupado por ela.

4.5. Ora, o objeto da licitação é o registro de preços para a realização de serviços de digitalização de documentos de Assentamento Funcional Digital (AFD) nada tendo que se falar em terceirização de mão de obra, de modo a afastar a aplicação da IN SLTI/MPOG nº 2/2008, que aliás, encontra-se revogada.

4.6. Caso a empresa encaminhasse planilha detalhando custo de uma unidade automatizada (software, por exemplo) para a realização dos serviços, não caberia à Administração quaisquer interferências no modo operacional da empresa considerando a entrega do serviço conforme especificado no Termo de Referência.

4.7. Com efeito, as ponderações da Recorrente encontrariam amparo somente se a Administração estivesse propondo a contratação de serviços de terceirização de mão de obra o que, como explicitado acima, não é o caso.

4.8. Note-se ainda que em nenhum momento o instrumento convocatório menciona quaisquer categorias profissionais ou mesmo postos de trabalho a serem relacionados na contratação de maneira que não é pertinente a análise de categorias relacionadas pela Recorrente em sua peça recursal.

4.9. Neste mesmo sentido, ressalta-se também que a proposta da Fokus não informa qual categoria profissional estaria sendo relacionada e em suas contrarrazões afirma que a relação contratual entre ela e seus empregados pode inclusive, ser regida por regra própria, como já admitido pela Lei nº 13.457/2017.

4.10. Some-se ainda a declaração encaminhada pela Recorrida na qual afirma que as equipes de trabalho poderão executar trabalhos em vários locais diferentes, sendo reaproveitadas caso necessário.

4.11. Pelas razões expostas, consideramos desarrazoadas a argumentação apresentada pela Recorrente sobre este tema.

4.12. A Recorrente aponta ainda que a licitante habilitada não teria encaminhado atestados de capacidade técnica com o quantitativo suficiente para abarcar todos os lotes vencidos, quais sejam os lotes 1, 2, 3 e 4.

4.13. Na análise da Recorrente, as licitantes deveriam encaminhar atestados que comprovassem a realização de 25% do quantitativo total dos lotes que vencesse.

4.14. Considerando sua interpretação, cabe revisitar o respectivo item do instrumento convocatório e do Termo de Referência:

9.9.4. Comprovar um quantitativo mínimo de 25% do quantitativo do lote que está concorrendo, dentro do prazo de 12 (doze) meses; (grifei)

*3.2.1.1 A capacidade técnica da empresa licitante que apresentar a melhor proposta em relação à capacidade de realização dos serviços de digitalização descritos no objeto deste Termo de Referência, será comprovada pela apresentação, **por lote em que concorrer**, de atestados ou declarações de capacidade técnica, em nome da licitante, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto do mencionado Termo de Referência.(grifei)*

4.15. O Edital é claro ao estabelecer que o quantitativo a ser comprovado refere-se ao item em que a licitante concorre. Ou seja, não existe previsão editalícia para a comprovação do total vencido pela licitante, mas tão somente do item, em particular.

4.16. Neste mesmo sentido, defende a jurisprudência sobre o tema, como se lê:

Na execução de serviços fracionados, cada lote há de corresponder a uma licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação. Acórdão 2.393/20016 TCU Plenário

4.17. Nas palavras do jurista Justen Marçal Filho:

Na licitação por itens, há um único instrumento convocatório que estabelece condições gerais para a realização de certames que se processarão conjuntamente, mas de modo autônomo (...) A autonomia se revela pela faculdade outorgada aos licitantes de produzir propostas para apenas alguns itens. Os requisitos de habilitação serão apurados e cada proposta é julgada em função de cada item. Há diversos julgamentos, tanto na fase de habilitação quanto na de exame da propostas. Mesmo que materialmente haja um único documento, haverá decisões quanto sejam os itens objeto da avaliação.

(...)

Assim, por exemplo, é inválido estabelecer que o licitante deverá preencher os requisitos de habilitação para o conjunto global dos objetos licitados (eis que o julgamento se faz para cada item).

(...)

Outra imposição defeituosa, consiste na obrigatoriedade da formulação de propostas para o conjunto de diferentes itens.” Marçal, Justen Filho Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª Dialética 2012, p.111;

4.18. Adicionalmente ao posicionamento acima exposto, pesa sobre o certame o fato de se tratar de Registro de Preço, cuja essência desobriga a Administração da contratação de qualquer quantitativo do certame. Em resumo, não há garantia às licitantes da execução de quaisquer quantitativos para o serviço e ainda que esta demanda se dará de modo concomitante.

4.19. A respeito do tema, existe reiterada manifestação da Suprema Corte de Contas, de onde destacamos:

Acórdão TCU nº 1.097/2007 – Plenário “(...) 4.2.9.7

No que tange ao número de 2.000 pontos, também merecem ser feitas algumas observações. Seria razoável supor que uma sociedade empresária que já tenha realizado a instalação de 500 pontos (25% do exigido) não tenha capacidade para instalar o quantitativo previsto no objeto da licitação (cerca de 3000)? Certamente não. O serviço ora examinado não apresenta diferentes desafios e dificuldades a cada novo ponto instalado. Percebe-se que há uma natureza repetitiva e que 500 pontos já seriam suficientes para se garantir a capacidade da licitante. Esse entendimento também se aplica ao quantitativo exigido para rede elétrica (2.000 pontos).

4.2.9.8 A exigência de 2.000 pontos, portanto, tende a favorecer as sociedades que já têm seu lugar no mercado e já operam há algum tempo em detrimento daquelas que estão buscando seu espaço e que também detêm capacidade para prestar os serviços objeto do certame ora examinado.

(...)

10.3.1.1 não estabeleça requisitos desnecessários para a habilitação das licitantes incompatíveis com a lei;” (grifos nossos)

Acórdão TCU nº 2.147/2009 – Plenário

(...) 9.4.3. limite as exigências de atestados de capacidade técnico operacional aos mínimos que garantam a qualificação técnica das empresas para a execução do empreendimento, devendo abster-se de estabelecer exigências excessivas, que possam restringir indevidamente a competitividade dos certames, (...) a exemplo dos Acórdãos 1.284/2003- Plenário; 2.088/2004-Plenário; 2.656/2007-Plenário; 608/2008-Plenário e 2.215/2008-Plenário), cumprindo o que prescreve o art. 37 da Constituição Federal e o art. 3º da Lei 8.666/1993; (grifos nossos)

4.20. Ainda sobre o tema, ensina Valmir Campelo e Rafael Jardim Cavalcante (Obras Públicas -Comentários à Jurisprudência do TCU, p. 305)

A doutrina converge que, para cada lote em disputa, as regras licitatórias aplicam-se como se certames diferentes fossem. Aliás, caso os dois lotes acima exemplificados fossem licitados em procedimentos distintos (e isso é uma possibilidade), não haveria de se falar em cumulação de exigências. Também não há como aferir se determinada empresa já não está executando outras obras, em localidades diversas (e geralmente está), e em quantidade. Uma construtora que venha a ganhar dois lotes de um mesmo edital pode estar mais ociosa que outras empresas perdedoras. Nesses moldes, na impossibilidade de responder essas variáveis, na realidade, tais medidas acauteladoras não estão a comprovar capacidade alguma.

Pela vinculação aos ideais do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, como também do art. 3º da Lei 8.666/1993, assim, como exigência inócua, a cumulatividade não deve ser prevista.

4.21. Por fim, e de forma definitiva sobre o tema, citamos o Acórdão 1516/2013 – Plenário TCU:

De todo modo, julgo oportuno cientificar a entidade que:

(...)

à luz do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e do art. 3º da Lei 8.666/1993, para cada lote em disputa as regras licitatórias aplicam-se como se fossem em certames diferentes, não devendo haver exigência de acumulação de atestados de capacidade técnico-operacional.

4.22. Conforme se observa do vasto posicionamento jurisprudencial acima transcrito, não restam dúvidas de que o julgamento desta Pregoeira, que considerou os lotes (itens) de forma individualizada, deu-se em estrita harmonia com a legislação e o entendimento vigente predominante sobre o tema, de modo que não assiste razão à Recorrente em pretender que a capacidade técnica da licitante deve ser comprovada pelo total dos lotes (itens) ganhos, sendo que os atestados apresentados pela recorrida totalizaram montantes suficientes para comprovar sua capacidade em atender ao objeto da licitação, bem como às exigências relativas à habilitação técnica nos termos do edital em questão.

4.23. A propósito vale ainda destacar que a Recorrida encaminhou como comprovação de sua capacidade técnica-operacional 4 (quatro) atestados, como seguem:

Atestado	Quantidade estimada por contrato	Quantidade média digitalizada em 12 meses
DETRAN/DF	44.991.115	17.996.448
ELETRONORTE	25.355.555	12.733.333
CORREIOS	3.877.530	1.329.438
FNDE	5.000.000	5.000.000

Total demonstrado: 79.224.200

4.23.0.1. Ora, o Termo de Referência, bem como o instrumento convocatório, determinam a execução de 25% do total do item no período de 12 meses e, por conseguinte, a licitante deveria demonstrar os quantitativos abaixo destacados, não exigíveis cumulativamente conforme já expusemos no item 4.22. supra:

ITEM	QUANTIDADE TOTAL	25% DO ITEM
1	36.244.780	9.061.195
2	29.806.304	7.451.576
3	99.440.161	24.860.404
4	56.426.086	14.106.521

4.23.0.2. Ainda pelo que se observa do quadro retratado no subitem 4.23, não há dúvidas de que a empresa Fokus Microfilmagem Ltda. demonstrou por meio de contratos anexados aos respectivos atestados que processou a digitalização de 79.224.200 documentos, como também destacou ter digitalizado um total da ordem de 37.059.219 documentos em 12 meses, portanto, suficientes para cumprir com a exigência do edital.

4.23.0.3. Nesse prisma, inclusive objetivando certificar-se do máximo acerto da decisão ora atacada, esta Pregoeira, em face de o atestado emitido pelo DETRAN/DF ter trazido a informação do quantitativo médio executado pela Recorrida, entendeu ser necessária a realização de diligência junto ao referido órgão para apurar com precisão o quantitativo efetivamente executado. Assim, conforme se verifica na resposta do DETRAN/DF, restou comprovada a execução do quantitativo de 26.979.939 documentos digitalizados, no período compreendido entre julho de 2016 e julho de 2017 (Doc SEI 7437867), de modo que indubitavelmente a Recorrida atendeu às exigências quanto aos quantitativos mínimos estabelecidos no instrumento convocatório, isto sem sequer considerar os demais atestados apresentados.

4.24. Por fim, lembramos que ao gestor público compete tomar conhecimento do posicionamento da Corte de Contas e atuar em conformidade com as boas práticas provenientes de seus julgados, assim cumprirá seu papel com a responsabilidade que se espera além de zelar pelo bom uso

do recurso público.

5. DA CONCLUSÃO

5.1. Por todo o exposto conclui-se que, ao contrário do alegado pela Recorrente, a empresa Fokus Informática e Microfilmagem Eireli - EPP, demonstrou capacidade técnico operacional para a execução dos serviços, objeto do Pregão Eletrônico nº 7/2018, caso venha a ser contratado/demandado pela Administração, e ainda que esta Pregoeira agiu em estrita observância à legislação que trata das compras e contratações da Administração Pública, em especial, a Lei nº 8.666, de 23 de junho de 1993.

5.2. Desta forma, o recurso interposto é conhecido pela sua tempestividade. Contudo, os argumentos trazidos pela Recorrente não suscitam viabilidade de reconsideração desta Pregoeira, razão pela qual mantém-se decisão que declarou vencedora dos itens 1, 2, 3 e 4 Pregão Eletrônico nº 7/2018 a empresa Fokus Informática e Microfilmagem Eireli - EPP.

5.3. Assim, encaminho os autos à autoridade superior para sua análise, consideração e decisão do Recurso Administrativo em pauta.

Brasília/DF, novembro de 2018.

RENATA FREITAS PAULINO

Pregoeira

DECISÃO

1. Ratifico o Julgamento da Pregoeira e **NEGO PROVIMENTO** ao Recurso Administrativo apresentado pela empresa Gold Doc Eireli à vista do que consta dos autos e pelas razões de fato e fundamentos de direitos apresentados.

2. Assim, **MANTENHO A DECISÃO** da Pregoeira que declarou vencedora dos itens 1, 2, 3 e 4 do Pregão Eletrônico n.º 7/2018 a empresa Fokus Informática e Microfilmagem Eireli - EPP.

3. Em cumprimento ao que determina os incisos V e VI do Artigo 8º do Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005, **ADJUDICO E HOMOLOGO** o Pregão Eletrônico n.º 7/2018.

Brasília, novembro de 2018.

VALNEI BATISTA ALVES

Diretora



Documento assinado eletronicamente por **RENATA FREITAS PAULINO, Analista**, em 16/11/2018, às 19:01.



Documento assinado eletronicamente por **VALNEI BATISTA ALVES, Diretor Substituto**, em 16/11/2018, às 19:11.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [<https://seimp.planejamento.gov.br/conferir>], informando o código verificador **7441177** e o código CRC **42BF0543**.
