



C.I.Nº 096/CPL/2012

Palmas, 1º de outubro de 2012.

À Diretoria de Área de Informática - DIRIN

ASSUNTO: Pedido de esclarecimentos quanto à impugnação ao Edital (termo de referência) solicitado pela empresa MARTINS - SOLUÇÕES PARA ESCRITÓRIOS LTDA, Pregão Presencial nº 19/2012 – Futura contratação de empresa especializada para prestação de serviços de implantação e gestão de um Registro Eletrônico de Documentos dentro das políticas de tratamento da informação da **Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins (AL/TO)**, com toda a implantação de infraestrutura de solução integrada de forma a oferecer os serviços de consultoria, treinamento, suporte, equipamentos, sistemas, manutenção corretiva e preventiva.

Processo nº 00413/2012

Senhor Diretor,

Encaminho a Vossa Senhoria, anexo, pedido de impugnação parcial do Edital (termo de referência) solicitado pela empresa MARTINS - SOLUÇÕES PARA ESCRITÓRIOS LTDA, Pregão Presencial nº 019/2012, para que possa ser analisado e respondido por essa Diretoria, até as 9h do dia **02 de outubro de 2012**, devido ao prazo legal para resposta à citada impugnação.

Após a necessária análise e manifestação formal, volvam-se o pleito a esta Comissão Permanente de Licitação, para os procedimentos de praxe.

*Cabe ressaltar mais uma vez, que essa análise deve ser efetuada o mais breve possível, ou seja, até as 09h do dia **02 de outubro de 2012**, uma vez que o procedimento licitatório para atender o processo acima será realizado em 04 de outubro do corrente ano, e carecerá de análise final da Procuradoria Jurídica desta Casa de Leis e, esta Comissão necessitará de tempo para providenciar qualquer alteração, inclusive quanto à publicação, caso haja necessidade de alteração no termo de referência.*

Atenciosamente

SENIVAN ALMEIDA DE ARRUDA
Pregoeiro

Recbi
01.10.12

Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins
Comissão Permanente de Licitação – CPL-AL

Palácio Deputado João D'Abreu – Praça dos Girassóis S/N – Palmas – Tocantins
CEP 77.001-902
www.al.to.gov.br

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS.

Ref. Pregão Presencial nº 019/2012

A empresa **MARTINS – SOLUÇÕES PARA ESCRITÓRIOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 05.565.519/0001-30 e Inscrição Estadual 10.359.808-1, com sede **AV D nº 598, QD H10 LT 25, Setor Oeste, Goiania-GO** neste ato representada por **PATRÍCIA NUNES MONTEIRO**, brasileira, solteira, consultora de vendas, residente Av D. nº 598 Setor Oeste Goiânia-Go, CEP 74140-160 portador da carteira de identidade nº 462.3343 expedida pela DGPC-GO e do CPF nº 003.847.751-36 infra assinado, vem à preclara presença de Vossa Excelência, com fulcro na Art. 41, § 2º da Lei 8.666/93, c/c o Item 3.1 do Edital de Licitação, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Em face da constatação de irregularidades e ilegalidades, o que faz nos termos abaixo:

I – DO OBJETO

A Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, lançou o Edital de Licitação Pregão Presencial nº 019/2012, tipo **MENOR PREÇO GLOBAL**, com a finalidade de contratar uma *empresa especializada para prestação de serviços de implantação e gestão de um Registro Eletrônico de Documentos dentro das políticas de tratamento da informação da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins (AL/TO), com toda a implantação de infraestrutura de solução integrada de forma a oferecer os serviços de consultoria, suporte, equipamentos, sistemas, manutenção corretiva e preventiva.*

O Item 5.1 do Termo de Referência (Anexo II), indica que a execução dos serviços contratados estarão focados em três eixos, conforme se verifica da transcrição do referido item:

“5.1. Esta Diretoria pesquisou todas as possibilidades com fornecedores cadastrados, na internet, na procura de uma melhor solução para o cenário da AL/TO, ficando estabelecido o seguinte formato: Contratação de serviços de consultorias técnicas, gestão e operação de: um Centro de Documentação Externo (CDE); um Centro de Documentação Interno (CDI)

e de um Centro de Conversão eletrônica de Documentos (CDD). Provedo, de forma integral: Equipamentos, sistemas, e toda mão-de-obra especializada necessária para a realização do projeto descrito neste TR.

Contudo, em que pese o respeito à essa Casa de Leis e ao Pregoeiro responsável pelo presente certame, existem irregularidades que necessitam ser sanadas, sob pena de macular o procedimento licitatório, culminando com a decretação de sua nulidade, conforme restará demonstrado a seguir:

II - DO ITEM 11.1 DO EDITAL E 3.1 DO TERMO DE REFERÊNCIA

Vejamos o disposto no item 11.1 do Edital:

*“11.1. O critério de julgamento será o **MENOR PREÇO GLOBAL.**”*

Por sua vez, o item 3.1 do Termo de Referência dispõe o seguinte:

*“3.1. Por se tratar de bem e serviço comum, com possibilidade de definição e avaliação do padrão de qualidade do produto, deverá ser utilizada a modalidade de licitação do tipo **Pregão Presencial por Menor Preço Global**, de acordo com os preceitos estabelecidos no Decreto 3.555, de 8 de agosto de 2000, bem como o disposto no parágrafo 1º do artigo 2º da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, Decreto nº 3.931, de 20 de setembro de 2001, e, subsidiariamente, na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.”*

Com efeito, a junção de itens (CDE, CDI e CDD) em um único lote, sendo que os mesmos possuem peculiaridades distintas entre si, razão pela qual COMPORTAM PLENA DIVISIBILIDADE sem comprometer o objeto da licitação. Pelo contrário, com todo respeito à esta digna Comissão Permanente de Licitação, mas a JUNÇÃO DE ITENS AUTONOMOS E DISTINTOS EM UM MESMO LOTE OFENDE A COMPETITIVIDADE e a BUSCA PELA MELHOR PROPOSTA.

De fato, considerar um Lote composto por itens autônomos, *sem o seu desmembramento*, acaba por RESTRINGIR A COMPETITIVIDADE entre os participantes, em clara infringência ao art. 3º, *caput* e §1º, I, da Lei nº 8.666/93, que transcrevemos a seguir:

“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”

O julgamento por menor preço que contem UM LOTE formado por itens autônomos IMPOSSIBILITA um maior número de empresas a participar, pois muitas, prestam somente um ou alguns dos itens, mas não todos.

Assim, na medida em que o indigitado Lote Único do Edital integra TRÊS ITENS AUTÔNOMOS (CDE, CDI e CDD), não resta dúvida que o ato de convocação consigna cláusula manifestamente comprometedoras ou restritivas do caráter competitivo que deve presidir toda e qualquer licitação, corolário do princípio da igualdade consubstanciado no art. 37, XXI, da Constituição da República, *in verbis*:

“XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Ora, em que pese a justificativa constante do item 3.3 do Termo de Referência, o chamado CDE – Centro de Documentação Externo, nada mais é do que a contratação de empresa especializada na conservação e custódia de documentos, nada tendo a ver com os serviços de digitalização, podendo serem desmembrados sem que cause nenhum prejuízo ou risco à administração. Ao contrário, trará economia, na medida em que aumentará a disputa.

Neste sentido, importante a lição de Hely Lopes Meirelles, em sua conhecida obra Licitação e Contrato Administrativo, 12ª Ed, Pag. 28/29, que assim assevera:

"Igualdade entre os licitantes é o princípio primordial da licitação - previsto na própria Constituição da República (art. 37, XXI) - , pois não pode haver procedimento seletivo com discriminação entre participantes, OU COM CLÁUSULAS DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO QUE AFASTEM EVENTUAIS PROPONENTES QUALIFICADOS ou os desnivelem no julgamento (Art. 3º, §1º)". (grifo nosso)

Manter o Edital da maneira como está ofenderia até mesmo ao princípio; da legalidade, que garante o direito de participação de QUALQUER INTERESSADO, sem que haja qualquer restrição, *ex vi* do estabelecido no § 1º do Art. 23, da Lei nº 8.666/93, senão vejamos:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Marçal Justen Filho, na festejada obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª Ed., Pag. 265, assim leciona acerca do assunto:

“O art. 23, § 1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.” (negritamos)

Na mesma linha, temos os ensinamentos do doutrinador Jessé Torres Pereira Júnior, *in* Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública, 7ª Ed. Pág. 277, nos seguintes termos:

“O antigo § 1º do art. 8º e o atual § 1º do art. 23, de teor quase idêntico, fazem claro, ao contrário, que o parcelamento da execução é desejável sempre que assim o recomendarem dois fatores cumulativos: o “melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado” e a “ampliação da competitividade”. Ocorrendo ambos, haverá conveniência para o interesse público em que se parcele a execução do objeto, que resultará em vantagem para a Administração.

Por conseguinte, parcelar a execução, nessas circunstâncias, é dever que não se furtará a Administração sob pena de descumprir princípios específicos da licitação, tal como o da competitividade. Daí a redação da Lei nº 8.883/94, haver suprimido do texto anterior a ressalva “a critério e por conveniência da Administração”, fortemente indicando que não pode haver discricão (parcelar ou não) quando o interesse público decorrer superiormente atendido do parcelamento. Este é de rigor, com evidente apoio no princípio da legalidade.” (destaques nossos)

Marçal Justen Filho, assevera ainda que:

“A licitação por itens deriva do interesse em economizar tempo e recursos materiais da Administração Pública, agilizando a atividade licitatória. Na licitação por itens, há um único ato convocatório, que estabelece condições gerais para realização de certames, que se processarão conjuntamente, mas de modo autônomo. O ato convocatório discrimina diferentes objetos, cada qual considerado como um “item”. A autonomia se revela pela faculdade outorgada aos licitantes de produzir propostas apenas para alguns itens”. (in ob. citada, p. 266) (grifo nosso)

O art. 15, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, também consagra a possibilidade de divisibilidade em itens, nos seguintes termos:

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

A jurisprudência do TCU é uníssona a esse respeito, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

“O § 1º do art. 23 da Lei 8.666/93 estabelece a possibilidade de a Administração fracionar o objeto em lotes ou parcelas desde que haja viabilidade técnica e econômica. Nos termos do § 2º, o fracionamento da contratação produz a necessidade de realização de diversas licitações. O fundamento do parcelamento é, em última instância, a ampliação da competitividade que só será concretizada pela abertura de diferentes licitações. Destarte, justifica-se a exigência legal de que se realize licitação distinta para cada lote do serviço total almejado.” (Acórdão nº 2.393/2006, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler)

“Na forma do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, deve a Administração buscar o parcelamento do objeto, com vistas a melhor aproveitar os recursos do mercado e, sobretudo, ampliar a competitividade do certame. Todavia, essa orientação exige que o parcelamento somente seja efetuado quando não resultar em perda da economia de escala. Não se pode esquecer, e nisso andou bem o legislador, que a Administração contrate de forma mais vantajosa possível.” (Decisão nº 348/1999, Plnário, rel. Min. Benjamin Zymler).

Esse entendimento está tão pacificado no TCU, que culminou com a edição da Súmula 247, assim descrita:

“Súmula 247 – É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

Dessa forma, requer se digne o Ilustre Pregoeiro a acolher a presente impugnação e, por conseguinte, retifique o edital, procedendo com o DESMEMBRAMENTO DE TODOS OS ITENS CONSTANTES DO LOTE ÚNICO, PASSANDO O JULGAMENTO A SER POR ITEM, de forma a garantir o caráter competitivo do certame e a busca pela proposta mais vantajosa, elaborando-se uma nova especificação a fim de atingir esse desiderato.

III - DA INSUFICIÊNCIA DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS OBJETIVAS

Segundo o estabelecido no Art. 3º da Lei 8.666/93, os critérios a serem observados na licitação devem ser objetivos, não deixando margem à riscos de divergência de entendimento ou interpretações, que podem desnaturar o princípio da isonomia, favorecendo ou prejudicando um licitante em detrimento de outro.

Nesse sentido, há alguns itens do edital que são omissos em relação às especificações, impedindo a formulação segura de uma proposta de preços, diante do subjetivismo que envolvem tais itens, conforme se verá a seguir:

a) Item 5.2.2.1. Centro de Documentação Externo (CDE), do Termo de Referência

Esse item está descrito no Edital da seguinte forma:

*“Contempla-se a instalação, implantação e manutenção de local para guarda dos documentos com infraestrutura (**espaço físico em local adequado**, estantes, caixas, gestão, equipe, etc) dentro da cidade de Palmas (TO), sendo que o local deverá ser único e exclusivo para receber os documentos desta Assembleia Legislativa **em local fora de áreas de riscos** e com a possibilidade de remanejamento da equipe atual (funcionários desta Assembleia Legislativa como preposto responsável) que realizarão trabalhos juntamente com a equipe da Contratada. (negritamos)*

Da maneira como está descrito o item, é impossível a formulação de uma proposta de preços, eis que:

- Qual é o espaço físico necessário?
- O que se entende por local adequado? Possuir sistema de vigilância e/ou prevenção de incêndio, talvez?
- O que se entende por área de risco?
- Risco de incêndio?
- Risco de inundação?
- Risco de furto ou roubo?
- Que tipo de risco deve ser prevenido?

Sem uma definição clara dessas questões, não é possível formular uma proposta e, ademais, o subjetivismo de tais exigências são contrários aos ditames da lei, bem como ao próprio edital, que estabelece no item 19.5, que *“é vedado a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, subjetivo ou reservado que possa, ainda que indiretamente, elidir o princípio da igualdade entre as licitantes”*.

b) Item 5.2.2.3. Das ações a serem desenvolvidas no CDE e CDI, do Termo de Referência, combinado com o Item 6 do Anexo I do Edital

Nesses itens, menciona-se a necessidade de armazenamento e fornecimento de **15.000 CAIXAS BOX**.

Contudo, não se tem uma descrição clara das especificações das referidas caixas, impossibilitando a formulação de proposta, na medida em que não se sabe:

- Qual o material dessas caixas? Plástico? Papelão?
- Sendo papelão, qual a gramatura?
- Quais as dimensões das caixas? 360x140x250mm; 370x250x260mm; 400x305x185mm; 470x375x250mm etc;
- Qual a capacidade por caixa? 4.100 kg (aproximadamente 700 documentos); 5.600kg (aproximadamente 950 documentos); 9,0 kg (aproximadamente 1500 documentos); 12kg (aproximadamente 2000 documentos).
- Sem a dimensão das caixas, como dimensionar as estantes onde as mesmas serão organizadas?
- Sem a dimensão das estantes, como dimensionar o local onde se dará o armazenamento?

Assim, resta evidenciado que, da maneira como está o edital, torna-se impossível a formulação de uma proposta de preços, eis que não há critérios objetivos a embasá-la.

IV – DA INEXEQUIBILIDADE DO CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO

O item 9 do Termo de Referência, traz o Cronograma Físico-Financeiro a ser seguido.

Contudo, mesmo é impossível de ser executado, conforme se demonstrará a seguir:

Segundo o item 9.2.3 do Cronograma, entre o 60º e o 90º dia, contados da assinatura do contrato, deverão, dentre outras obrigações, ser realizados 50% dos serviços de Conversão Eletrônica de Documentos.

Analisando o item 9.2.4, tem-se que os 50% restantes dos serviços de Conversão Eletrônica de Documentos devem ser realizados entre o 90º e 120º dia de execução do contrato.

Considerando o item 9 do Anexo I do Edital, conclui-se que o volume total de 4.300.000 (quatro milhões e trezentos mil) conversões eletrônicas de documentos (digitalização) deve ser realizado no período máximo de 60 dias.

Assim, se considerarmos uma média de 22 dias úteis no mês, conclui-se que devem ser processadas pouco mais de 97.727 (noventa e sete mil setecentos e vinte e sete) imagens por dia de trabalho, ou 12.215 (doze mil duzentos e quinze) imagens por hora trabalhada.

Considerando que o trabalho deverá ser realizado com somente 02 Sacanners (item 5.2.5.2.1 do Termo de Referência), é impossível cumprir o cronograma proposto.

Tendo em vista que o trabalho de Conversão Eletrônica de Documentos é realizado no CDD (item 5.2.5 do Termo de Referência), em espaço físico a ser

disponibilizado pela AL/TO em suas dependências (item 5.2.5.1 do Termo de Referência), fica o contratado impedido de ampliar sua capacidade operacional, alocando mais equipamentos e recursos humanos.

Ou seja, não há se falar que os 02 Scanners são exigências mínimas, eis que o aumento da capacidade operacional e de recursos humanos está diretamente ligada ao espaço físico onde se desenvolverá as atividades.

Assim, resta claramente demonstrada a inexecuibilidade do cronograma físico-financeiro disposto no edital.

V – DOS PEDIDOS

Do quanto narrado até aqui, vê-se que a continuidade de todo o processo, da maneira como está, acarretaria ilegalidade no procedimento, sendo viciada a Ata de Registro de Preços e os Contratos decorrentes, eis que resultantes de edital irregular e ilegal.

Sendo assim, estando o Edital em desacordo com os princípios basilares de um processo licitatório, requer a ora Impugnante, respeitosamente, a Vossa Excelência, seja recebida e devidamente processada a presente IMPUGNAÇÃO DO EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 019/2012, para que o mesmo seja refeito, a fim de se GARANTIR O CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME, elaborando-se novas especificações para constar o DESMEMBRAMENTO DE TODOS OS ITENS CONSTANTES DO LOTE ÚNICO, PASSANDO O JULGAMENTO A SER POR ITEM, BEM COMO SEJAM SANADAS AS OMISSÕES E INCONGRUÊNCIAS QUE IMPEDEM A CORRETA ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS PELOS LICITANTES.

Requer, ainda, a republicação das previsões editalícias, escoimadas dos vícios apontados, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, conforme §4º, do art. 21, da Lei nº 8666/93.

Nestes Termos,
Pede Deferimento.

Palmas, 1º de outubro de 2012.

Patricia Nunes Monteiro
PATRÍCIA NUNES MONTEIRO
MARTINS – SOLUÇÕES PARA ESCRITORIOS LTDA
Fone: 62-3093-1414