



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

RESPOSTA "PRELIMINAR" A IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO PRESENCIAL DE Nº019/2012.

Processo Licitatório Nº.00413/2012 – 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, 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, objetivando o REGISTRO DE PREÇOS.

IMPUGNANTE: MARTINS - SOLUÇÕES PARA ESCRITÓRIOS LTDA.

DOS FATOS

O presente se reporta a impugnação ao edital de licitação na modalidade Pregão Presencial de nº019/2012, referente ao processo licitatório nº 00413/2012.

A impugnante, tempestivamente, apresentou a impugnação, com as razões publicadas por esta Comissão Permanente de Licitação, no site www.al.to.gov.br, menu licitação, desta Casa de Leis, dia 01 de outubro de 2012, anexa a este documento.

DA ANÁLISE PELA DIRETORIA DE ÁREA DE INFORMÁTICA

Reporta-se a interessada que esta Comissão Permanente de Licitação encaminhou a citada impugnação a Diretoria de Área de Informática, por ser a área que elaborou o Termo de Referência, para a devida análise e manifestação, que decidiu, na forma da C. I. Nº 199/2012 -



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

DIRIN, de 02 de outubro de 2012, anexa, pelo não acolhimento do pedido, entendendo, portanto, que não prospera as alegações da empresa **MARTINS - SOLUÇÕES PARA ESCRITÓRIOS LTDA.**, solicitando o prosseguimento do certame.

Ressalta-se, que estaremos à disposição para quaisquer informações complementares, via telefone, (63) – 3212-5121.

Ressalta-se ainda, que encaminharemos os autos à **Procuradoria Jurídica desta Casa de Leis**, para parecer jurídico sobre a decisão proferida pela Diretoria de Área de Informática, e será publicado no site desta Casa de Leis, indicado acima.

DO PARECER

Nos termos da Lei nº. 8.666/93 e suas alterações e do edital de licitação, informamos que o processo será analisado e deliberado pela douta Procuradoria Jurídica desta Casa de Leis, quanto à aprovação do indeferimento proferido pela Diretoria de Área de Informática.

Comissão Permanente de Licitação da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, em Palmas, capital do Estado, aos 02 dias do mês de outubro de 2012.

SENIVAN ALMEIDA DE ARRUDA
Pregoeiro

De acordo. Encaminhem-se os autos a douta Procuradoria Jurídica desta Casa de Leis, para análise e emissão de parecer quanto ao solicitado pela requerente e manifestado pela Diretoria de Área de Informática, ao pleito aqui requerido.

Vilma de Aguiar Martins Batista
Diretora-Geral substituta



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

C.I 199/2012 – DIRIN

Palmas, 2 de outubro de 2012.

De: DIRIN

Para: CPL

Assunto: **Futura contratação de empresa especializada para prestação de serviços de implantação e gestão de um Registro Eletrônico de Documentos.**

Senhor Presidente,

Atendendo solicitação de esclarecimento (C.I 096/CPL) quanto ao pedido de impugnação ao Edital (Termo de Referência) do pregão presencial 19/2012, face ao pedido apresentado pela Empresa: **MARTINS – SOLUÇÕES PARA ESCRITÓRIO LTDA**, esta Diretoria de Área de Tecnologia e Informática responsável pelas especificações técnicas do objeto deste certame vem prestar as informações necessárias.

A recorrente, ao realizar a leitura do edital e termo de referência , concluiu que alguns pontos do mesmo estão cerceando a sua participação no certame, requerendo, portanto, a impugnação parcial ao edital e termo de referência, e solicitando que modifique o conteúdo do edital até este possa atendê-lo.

Quanto ao item I do texto impugnatório:

O Impugnante limita-se a tecer comentários sobre o Objeto do Edital, não elaborando – neste item – nenhum pedido de esclarecimento e nem informando causa de impugnar, não havendo, portanto, o que responder.

Quanto ao item II do texto impugnatório:

O Impugnante, erroneamente, interpreta pela possibilidade de divisibilidade dos itens CDE, CDI e CDD em lotes distintos, como forma de não ofender a competitividade e a busca pela melhor proposta.

Engana-se, porém, ao supor a divisibilidade dos mesmos posto que, ainda que nominados distintamente – como forma de identificar locais onde, atualmente, são armazenados os arquivos e, também, o local onde, por questões práticas e de logística, deverão ser organizados os arquivos já devidamente tratados.

Vejamos:

Assinatura manuscrita em azul no canto inferior direito da página.



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

Sobre o CDE (Item 5.2.2.1): Embora se destine essencialmente à guarda, os serviços de tratamento, higienização, indexação e organização estão diretamente associados aos serviços que – paralelamente – estarão sendo realizados no CDI e CDE. Esta solução foi visualizada para que a empresa esteja a realizar os procedimentos de digitalização possa, concomitantemente, dispor de espaço para não só realizar o armazenamento, mas, também, a própria inteligência do armazenamento com todos os mecanismos para a localização e a efetiva apresentação do documento original, quando necessário.

Sobre o CDI (Item 5.2.2.2): Observa-se da leitura atenta do item que o CDI é um setor já existente e que funciona como captador da documentação ativa e intermediária, ou seja, os documentos mais recentes e ativos são, num primeiro momento, armazenados neste local.

Sobre o CDD (Item 5.2.5): Este, conforme clara definição no Edital será o ambiente no qual se fará a conversão eletrônica dos documentos que já estão armazenados no CDE e CDI e, também, dos novos documentos que sejam gerados na Assembleia Legislativa.

Percebe-se, em síntese, que as definições CDE, CDI e CDD são usadas para definir e distinguir áreas físicas de trabalho, para efeito de logística e metodologia e não, como alegado pelo impugnante, “itens autônomos e distintos”. Os três “centros” formam engrenagens de atuação que, sinergicamente, resultam num único serviço. Afinal, como pode ser constatado na realização da vistoria, não seria racional e nem economicamente viável a divisão, como deseja a Impugnante, em lotes compostos pelo CDI (Centro de pequeno porte, onde os documentos ativos são recepcionados e armazenados), CDD (Centro de funcionamento dos equipamentos, onde serão digitalizados os documentos) e CDE (Centro de maior porte, onde os documentos serão armazenados, triados, tratados e, depois de digitalizados e indexados, organizados e armazenados).

Percebe-se, cristalinamente, que a fragmentação do objeto na forma sugerida pela Impugnante, no caso em concreto, não traria nenhuma vantagem à Administração, posto que, permitindo-se criar interação e interdependência dos serviços entre as prováveis empresas interessadas em cada item – isoladamente – perder-se-á a vantagem econômica, princípio este mais importante à Administração que a competitividade.

Em caso semelhante o egrégio TCU manifestou-se da seguinte forma:

Acórdão nº 1.718/2008 - Plenário TCU: A base da argumentação apresentada pelo gestor para sustentar a divisão da licitação em dois lotes é o aumento da competitividade, o que ocasionaria, por via de consequência, uma economia de escala. No entanto, é de difícil assimilação a justificativa do responsável, haja vista que, numa economia de escala, o aumento dos quantitativos produz a redução dos preços, não se podendo compreender como o parcelamento das licitações em lotes que representam 94% (Lote 1) e apenas 6% (Lote 2) poderia trazer economia para a Administração. O mais adequado seria a inclusão dos serviços do Lote 2 também na licitação do Lote 1, pois, nesse caso, as empresas poderiam

Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins

Diretoria de Área Tecnologia e Informática – DIRIN

Palácio Deputado João D'Abreu – Praça dos Girassóis S/N – Palmas – Tocantins

CEP 77.001-902 – Telefone: (63) 32125120 – E-mail: dirin@al.to.gov.br

www.al.to.gov.br



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

oferecer valores menores para aqueles os serviços (Lote 2) no intuito de vencerem a disputa. Por outro lado, deve-se ter em mente que o fracionamento do objeto a ser licitado exige que a Administração demonstre a "ampliação das vantagens econômicas para a Administração por meio da redução das despesas administrativas e da possibilidade de participação de maior número de interessados", conforme já se decidiu no Acórdão/TCU nº 3.008/2006-P, o que não ocorreu no caso em análise. Pelo contrário, para a realização de um empreendimento relativamente simples, mobilizou-se a máquina administrativa, numa duplicidade de esforços, para a realização de dois procedimentos licitatórios distintos, um representando 94% do objeto final almejado, outro correspondente a apenas 6% desse objeto. [...] em futuras licitações que contem com aporte de recursos federais, demonstre a ampliação das vantagens econômicas para a administração por meio da redução das despesas administrativas e da possibilidade de participação de maior número de interessados quando optar pela aplicação do parcelamento previsto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93;

E mais:

Acórdão 2407/2006 - Plenário: 59. Como é sabido, a regra do fracionamento da contratação deve ser aplicada nas hipóteses em que isso for possível e representar vantagem para a Administração. Essa medida visa a ampliar a competitividade, sob o pressuposto de que a redução do porte das aquisições ampliaria o universo de possíveis interessados na disputa. 60. Essa regra, contudo, poderá ser mitigada em face de limites de ordem técnica, ou seja, o fracionamento em lotes deverá respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. 61. Além disso, o fracionamento da contratação poderá também esbarrar em impedimentos de ordem econômica, os quais se relacionam com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Logo, nas situações em que pode ocorrer o aumento dos custos para o Poder Público, não caberá falar em fracionamento, uma vez que a sua finalidade é a redução das despesas administrativas.

De acordo com a Lei nº 8.666/1993, o parcelamento (divisão do objeto em partes menores e independentes) é obrigatório quando o objeto da contratação tiver natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado. Impõe-se o parcelamento, quando existir parcela de natureza específica que possa ser executada por empresas com especialidades próprias ou diversas e for viável técnica e economicamente. Deve em qualquer caso apresentar-se vantajoso para a Administração. Assim, a divisão do objeto que não observe economia de escala poderá produzir efeito

Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins

Diretoria de Área Tecnologia e Informática – DIRIN

Palácio Deputado João D'Abreu – Praça dos Girassóis S/N – Palmas – Tocantins

CEP 77.001-902 – Telefone: (63) 32125120 – E-mail: dirin@al.to.gov.br

www.al.to.gov.br

Assinatura manuscrita em azul.



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

contrário, ou seja, aumento de preços, perdendo-se em detrimento da ampliação da competitividade a busca da economicidade.

O Mestre Marçal Justen Filho¹, sobre “fracionamento do objeto”, leciona:

“O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória.”

A este respeito temos, nos julgados do TCU, que:

O parcelamento do objeto licitado deve ocorrer quando a opção se comprovar viável do ponto de vista técnico-econômico, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993. Não caracteriza cerceamento de competitividade a realização de uma só licitação com objetos múltiplos, se comprovado que o parcelamento implicaria perda de eficiência e prejuízo técnico à Administração. Acórdão 3041/2008 Plenário (Sumário)

A divisão da contratação da obra em itens não deve comprometer a sua satisfatória execução e a integridade do seu conjunto. Acórdão 2864/2008 Plenário (Sumário)

Não constitui necessariamente falha no dever de parcelar o objeto da licitação a reunião em um mesmo procedimento licitatório de serviços de manutenção de redes vinculadas a mídias eletrônicas diversas, e dos respectivos equipamentos, que, no entanto, apresentam aspectos comuns que justifiquem o tratamento conjunto, tais quais a proximidade física e tecnológica, as dimensões, etc., não havendo, ademais, comprovação robusta de que o parcelamento levará a uma maior economicidade na prestação dos serviços. Acórdão 1904/2007 Plenário (Sumário)

Se o parcelamento das obras, no caso concreto, mostra-se prejudicial ao gerenciamento dos serviços, é admissível a realização de licitação única para contratação da execução de todas as etapas que compõem o empreendimento. Acórdão 678/2008 Plenário (Sumário)

Nesse sentido, estou de acordo com as conclusões obtidas pela Unidade Técnica no exame pontual de todas as alegações contidas na representação, as quais resultaram improcedentes, tendo em vista, basicamente, que: a) embora, em tese, fosse tecnicamente possível a divisão do objeto da licitação em parcelas, para adjudicação por itens, tal medida resultaria, na

¹ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 209



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

*situação concreta, em prejuízo para a economicidade e a eficiência global dos serviços, desnaturando a funcionalidade do sistema integrado de gestão empresarial na modalidade ERP - Enterprise Resource Planning; (...).
Acórdão 280/2010 Plenário (Voto do Ministro Relator)*

Enfim, afirma o Impugnante que tal metodologia “impossibilita” um maior número de empresas participarem, pois, complementa, “muitas prestam somente um ou alguns dos itens, mas não todos”. Esta constatação retrata a realidade geral, não apenas a da presente licitação. Cita, por fim, a Súmula 247 do egrégio TCU, como forma a consolidar o posicionamento quanto ao fracionamento por itens. Ocorre que, a mesma Súmula 247, também defende que:

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.

Assim, embora a regra seja que as licitações ocorram por item, conforme previstos, respectivamente, no art. 3º da Lei nº 8.666/93 e art. 1º, IV da Constituição, temos **que se esse procedimento causar prejuízo para o conjunto ou complexo da licitação (questões técnicas) ou para a economia de escala (questões econômicas)** e, desde que devida e amplamente justificado, é perfeitamente possível o agrupamento, conforme previu o Edital em comento.

Há de se registrar, por fim, que a elaboração do Edital, nas suas exigências e resguardada a regularidade e legalidade do mesmo, deverá atender as necessidades da Administração e não visa, na sua elaboração, os interesses das empresas, sejam estas participantes da licitação ou não. A Administração, assim, necessita de serviços integrados (consultoria, análise, organização, digitalização, indexação, liberação de espaço, correto armazenamento, sistematização, etc.) e isto, em que pese as considerações apresentadas, caso seja fracionado e distribuído entre diversas empresas, certamente acarretará dissipação das reponsabilidades entre as mesmas que porventura viessem a ganhar o pregão, o que seria extremamente prejudicial à consecução dos objetivos pleiteados no edital.

Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins

Diretoria de Área Tecnologia e Informática – DIRIN

Palácio Deputado João D’Abreu – Praça dos Girassóis S/N – Palmas – Tocantins

CEP 77.001-902 – Telefone: (63) 32125120 – E-mail: dirin@al.to.gov.br

www.al.to.gov.br



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

Quanto ao item III do texto impugnatório:

O Impugnante relaciona uma série de perguntas, a saber:

- 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?

Como o Edital, bem como Impugnante, cita tratar-se de serviços comuns, eis que o conhecimento e o entendimento do tipo de negócio apresentam – nas regulamentações existentes – as respostas solicitadas pelo Impugnante. As regras estabelecidas para o “negócio” são cabalmente conhecidas pelos que têm, como objeto do negócio da empresa, tais prerrogativas para a prestação dos serviços requeridos. Sobre isso temos como órgão responsável pelo estabelecimento das diretrizes o CONARQ, autoridade nacional para aplicação de tais condutas no âmbito do tratamento de documentos e arquivos.

É de livre conhecimento para todos e obrigação para os que prestam serviços na área as normatizações previstas na RESOLUÇÃO Nº 6, do mesmo CONARQ, como por exemplo:

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS RESOLUÇÃO Nº 6, DE 15 DE MAIO DE 1997

Art. 2º A guarda dos documentos públicos é exclusiva dos órgãos e entidades do Poder Público, visando garantir o acesso e a democratização da informação, sem ônus, para a administração e para o cidadão.

Art. 3º Poderão ser contratados serviços para a execução de atividades técnicas auxiliares, desde que planejados, supervisionados e controlados por agentes públicos pertencentes aos órgãos e entidades produtores e acumuladores dos documentos.

Também, tratando como base teórica na descrição dos serviços pretendidos e questionados, o Edital retrata aquilo que consta como orientação no documento técnico do CONARQ intitulado “**Recomendações para construção de arquivos**”², ainda assim exigida de forma simplificada, visando garantir a competitividade, porém com

² Em: http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/recomendaes_para_construo_de_arquivos.pdf



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

exigindo-se um mínimo de segurança aplicada para que não houvesse deterioração dos documentos ou perda de informações públicas.

Vale ressaltar, que tal local exigido trata-se de uma extensão do arquivo interno (CDI) que, nas condições atuais, tem sua capacidade reduzida por localizar-se dentro da Assembleia Legislativa e que padece, por consequência da sua construção e falta de previsão, de falta de espaço físico para ampliação do mesmo.

Quanto à segurança do local, deve ser considerado e exigido um mínimo de restrições presente no item **“10. Segurança”** do já referido documento, respeitando-se e adequando-se as condições climáticas e estruturais da região. A este respeito, as empresas que trabalham na área – por exigência legal – conhecem e orientam-se pelo documento técnico de 2005, do mesmo CONARQ, que trata da **“produção e armazenamento de documentos e arquivos”**, em http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/recomendaes_para_a_producao.pdf.

Vale ressaltar que o Edital retratou e transcreveu de forma simples as regras exigíveis para o tipo de serviço licitado, que não fere o teor e nem prejudica o conhecimento técnico das possíveis licitantes, uma vez que este conhecimento das regras e exigências técnicas é fundamental para o acompanhamento e essencial no momento de desenvolvimento do trabalho de consultoria para implantação dos serviços. Neste item específico temos como necessária a pessoa do Biblioteconomista ou Arquivologista que constam em todas as legislações do setor, bem como, inerentemente, consolidam com as exigências da formação todos os fundamentos mínimos para, além de exercerem suas profissões, desenvolverem o conjunto técnico do projeto almejado.

Em resposta para o questionamento sobre “modelos de caixas”, informamos que a AL/TO, como seria informado na vistoria, utiliza-se dos dois modelos de caixas, “Papelão e Plástica”, não sendo priorizado nenhum dos tipos citados e isso justamente para não cercear a participação de qualquer licitante concorrente que tenha produção ou fornecedor de qualquer dos tipos.

Frisamos, ainda, que o item 5.2.2.3 e o Anexo I (Planilha de Serviços e Valores) identificam claramente o modelo de caixas a ser utilizado, que é o padrão existente hoje, não limitando ao seu material de fabricação, desde que seja durável de acordo as regras do CONARQ. O próprio mercado, registre-se, dita as regras, seja para tamanho, gramatura necessária e peso indicado para cada tipo de caixa, devendo a futura contratada alinhar em seus custos de insumos o que melhor lhe couber.


Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins

Diretoria de Área Tecnologia e Informática – DIRIN

Palácio Deputado João D’Abreu – Praça dos Girassóis S/N – Palmas – Tocantins

CEP 77.001-902 – Telefone: (63) 32125120 – E-mail: dirin@al.to.gov.br

www.al.to.gov.br





ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

Ainda assim, para sanar possíveis dúvidas, foram facultadas às possíveis licitantes executarem vistoria nos locais onde hoje se encontram os documentos para melhor avaliação dos serviços que serão propostos.

Quanto ao item IV do texto impugnatório:

Quanto da execução do cronograma físico e financeiro, o edital não traz valores explicitados e sim percentuais que deverão ser cumpridos. Vale lembrar que este processo trata-se meramente de ATA de Registro de Preços contemplando os limites máximos de atendimento em seus volumes, com expressivo crescimento vegetativo para futuros 12 (doze) meses, assim restando tal cronograma a execução dos serviços de ordem cronológica de produção de documentos dos últimos mandatos desta Casa. Para tanto, todos os serviços necessitarão de ordem de serviços específicas e regulamentação contratual contemplando os limites dos documentos a serem processados. Resta saber, e o tempo o responderá, que tal prazo de execução trata-se de mudança administrativa na Casa, deixando assim os serviços alinhados e executados não onerando futura administração que por tal modelo de contratação, poderá ou não aplicar a continuidade dos serviços.

Quanto dos espaços físicos e turno de trabalho é evidente que a recorrente não observou que no Item 5.2.5.1 do Termo de Referência não há nenhuma menção de que o CDD será nas dependências da AL/TO.

(5.2.5.1. Implantação do CDD

- *A AL/TO ficará responsável por: ceder espaço físico, pontos elétricos aterrados, 02 (dois) servidores para em conjunto com os funcionários especializados do Contratado gerir e operar o CDD, mobiliário adequado para abrigar os equipamentos e pontos de rede lógica.*
- *O Contratado deve fornecer: treinamento continuado para os funcionários da Casa visando transferência de tecnologia, equipamentos, sistemas, manutenção e suporte.)*

Também não fora contemplado horário máximo de turno de trabalho, ainda assim, os documentos hoje presentes e armazenados em ambiente externo, deverão seguir diretamente para o CDE cujos processamentos, deverão ser mantidos dentro do próprio CDE, assim limitando-se ao horário de trabalho estipulado pela empresa contratada, uma vez que o CDE será administrado conjuntamente pela AL/TO e a futura contratada.



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

Vale salientar o desejo da Impugnante em participar de tal certame não foi cerceada pelos termos do edital, posto que o simples pedido de esclarecimento poderia sanar os questionamentos apresentados OU, ainda, a realização da vistoria técnica que em momento algum foi obstruída pela comissão, posto que o fato de tentativa de impugnação, com questões tão claras, pode ser tratado como mera tentativa de atrasar e tumultuar o procedimento licitatório.

Portanto somos pelo indeferimento do pedido de impugnação pleiteado pela referida empresa.

Atenciosamente,


Carlos Rogério Leão
Diretor de Área de Tecnologia e Informática