



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Executiva  
Secretaria de Gestão Corporativa  
Diretoria de Administração e Logística  
Coordenação Geral de Compras, Licitações e Contratos  
Coordenação de Compras e Licitações

## JULGAMENTO DE RECURSO

Pregão Eletrônico nº 14/2022

Objeto: Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de Central de Atendimento e gestão de teleatendimento receptivo e ativo nas formas de atendimento eletrônico, digital e humano na modalidade Contact Center com integração de multicanais e módulo de gestão de atendimento de planejamento, implantação, operação, gerenciamento, utilizando modelo omnichannel, incluindo registro de informações.

Tipo de Licitação: Pregão Eletrônico

Processo Administrativo nº 19973.102613/2021-44

Recorrente: FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA

### 1. DAS PRELIMINARES

1.1. Recurso apresentado pela empresa FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA, CNPJ: 20.263.110/0001-53, doravante denominada RECORRENTE, contra decisão do pregoeiro de ter declarado vencedora do Pregão Eletrônico nº 14/2022, a empresa SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA, CNPJ nº 22.148.707/0001-82, doravante denominada RECORRIDA.

1.2. A sessão pública de abertura do Pregão Eletrônico nº 14/2022 ocorreu no dia 10/08/2022, às 10h00m e se encerrou em 19/08/2022. A empresa FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA, no fechamento da fase de lances do pregão, ofertou o primeiro menor lance, no valor total de R\$ 37.700.000,00 (trinta e sete milhões e setecentos mil reais), tendo sido convidada a apresentar a proposta de preços adequada ao seu último lance ofertado, conforme previsão constante no Edital, fazendo-o tempestivamente. Entretanto, conforme análise técnica disposta no Despacho SGD-CGATE (27271178), a licitante teve sua proposta desclassificada, por não atender as exigências de qualificação técnica dispostas no subitem 9.11 do edital.

1.3. Sendo assim, convocamos a licitante subsequente, SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA, CNPJ nº 22.148.707/0001-82, segunda na ordem de classificação, que ofertou o valor de R\$ 47.986.641,10 (quarenta e sete milhões, novecentos e oitenta e seis mil seiscentos e quarenta e um reais e dez centavos), para negociação de preços, onde concedeu o novo valor de R\$ 47.275.944,86 (quarenta e sete milhões, duzentos e setenta e cinco mil novecentos e quarenta e quatro reais e oitenta e seis centavos), posteriormente enviou sua proposta atualizada.

1.4. Apresentada a proposta de preços e a documentação de habilitação da empresa SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA, analisadas e avaliadas positivamente, em conjunto com a área técnica e demandante que se manifestou por meio dos documentos Despacho SGD-CGATE (27334349) e Despacho SEGES-GABIN-CGSES (27365234), teve sua proposta aceita, após a necessidade de diligências, sendo declarada habilitada.

1.5. Finalizadas as etapas de lance, negociação e exame da proposta e documentos habilitatórios, antes do encerramento da sessão, fora concedido prazo para recurso, conforme preconiza a legislação do Pregão Eletrônico, bem como previsão editalícia, a empresa RECORRENTE, sétima na ordem de classificação, manifestou-se dentro do prazo quanto à intenção de recorrer. Também tempestivamente foram apresentados seus argumentos (Recurso FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA (27530803)), bem como as contrarrazões da RECORRIDA (Contrarrazões Fornecedor SPEEDMAIS ao Recurso da FSBR (27624033)).

1.6. Registre-se ainda que a licitante CENTRAL IT TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTDA, também encaminhou contrarrazões ao recurso da empresa RECORRENTE (Contrarrazões Fornecedor CENTRAL IT ao Recurso da FSBR (27624029)).

1.7. Toda a documentação encaminhada pela empresa SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA, bem como os atos motivadores da decisão da autoridade competente encontram-se disponíveis a qualquer interessado no Portal de Compras Governamentais assim como na instrução desse processo.

### 2. DAS ALEGAÇÕES E REQUERIMENTO DA RECORRENTE

RECURSO :

- Recurso - FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA (27530803)

### 3. DAS CONTRARRAZÕES APRESENTADAS

CONTRARRAZÃO :

- Contrarrazões - Fornecedor SPEEDMAIS ao Recurso da FSBR (27624033);
- Contrarrazões - Fornecedor CENTRAL IT ao Recurso da FSBR (27624029).

### 4. DA ANÁLISE

4.1. Cabe desde logo ressaltar que todo o ato administrativo deve atender, entre outros princípios, o da legalidade, razoabilidade, moralidade, igualdade e o da motivação, sendo de relevo consignar que, em sede de licitação, todos os atos da Administração devem sempre almejar o atendimento ao princípio da isonomia, da vinculação ao Instrumento Convocatório e da legalidade, consoante artigo 4º do Decreto nº 3555/2000 que dispõe:

*A licitação na modalidade de pregão é juridicamente condicionada aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem assim aos princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas.*

4.2. Além disso, salientamos que as ações adotadas pelo pregoeiro na condução dos trabalhos se respaldam nas exigências estipuladas no Instrumento Convocatório, ao passo que o rito da fase externa do certame se norteia pelas disposições do Decreto nº 10.024/2019, disciplinador do pregão eletrônico.

4.3. À luz dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, além do direito positivado através da Lei nº 8.666/93, não resta qualquer dúvida de que a Pessoa Jurídica de Direito Público deverá prestigiar legalidade, moralidade, eficiência e isonomia a todos os certames licitatórios em busca da contratação mais vantajosa ao interesse público.

4.4. No entanto, em que pesem tais considerações, importante ressaltar que, para buscar a contratação mais vantajosa ao interesse público, torna-se necessária a segurança atribuída aos habilitantes, vinculando-os ao edital e este ao processo que o antecedeu, conforme o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Esta norma-princípio encontra-se disposta no art. 41, caput, da citada Lei:

*Art. 41- A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.*

4.5. Diz-se, por isso, que o edital torna-se lei entre as partes, e este, por sua vez, somente é publicado após o devido processo administrativo que o justifica e o autoriza. Deste modo, a regra que se impõe é que a realização da licitação deve ser precedida de um processo administrativo que a justifique e a autorize, somente após deve ser publicado o edital, que não poderá sofrer alterações após a publicação, salvo se assim exigir o interesse público, devendo atentar a todos os esclarecimentos, avisos e informações concedidos pelo Pregoeiro e equipe de apoio. Trata-se, portanto, de prática que visa garantir à moralidade e impessoalidade administrada, bem como ao primado da segurança jurídica.

4.6. O objetivo do processo licitatório - mesmo no Pregão Eletrônico, em que o critério de julgamento é o menor preço - é a busca da proposta mais vantajosa para a Administração, o que impõe ao Administrador Público não apenas a busca pelo menor preço, mas também da certificação de que a contratação atenda ao interesse público. Nesse sentido, os documentos apresentados pela RECORRIDA foram considerados suficientes para a comprovação da exequibilidade da proposta, já que o critério de julgamento que balizou o certame foi o menor preço do grupo.

4.7. A RECORRENTE apresenta seus argumentos, basicamente alegando:

- a) Discordância da análise técnica que acarretou na desclassificação da proposta da RECORRENTE, por não atendimento dos subitens 9.11.2.1.2. e 9.11.2.1.3, referentes a exigência de qualificação técnica determinada no instrumento convocatório.
- b) Defesa de que a proposta da RECORRIDA é manifestamente inexequível.

4.8. Preliminarmente, esclarecemos que foi dada a RECORRENTE oportunidade de manifestação para apresentação de justificativas ou complementação de documentação, por meio de diligência requerida durante a condução do certame licitatório, com vistas a comprovar o atendimento da licitante quanto as exigências de qualificação técnica determinados no edital, que já deveriam constar no rol de documentos previamente encaminhados ao sistema comprasnet no momento de cadastramento da proposta.

4.9. A seguir, serão transcritas as mensagens do chat do pregão das diligências encaminhadas à RECORRENTE:

*Pregoeiro 11/08/2022 14:37:46 Dando sequência aos trabalhos, informamos que procedemos à análise, em conjunto com a área técnica e demandante deste ministério, da documentação apresentada pela licitante FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA.*

*Pregoeiro 11/08/2022 14:38:10 Requisitamos manifestação da unidade técnica no sentido de que se pronunciasse quanto ao atendimento da proposta e dos documentos habilitatórios apresentados, tendo-se por base as exigências de qualificação técnica de que trata o subitem 9.11 do edital, oriundas do termo de referência.*

*Pregoeiro 11/08/2022 14:38:34 Em resposta, a unidade encaminhou alguns questionamentos, quanto a proposta ofertada e atestados de capacidade técnica, que serão o motivo da diligência encaminhada à licitante FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA, nesta sessão.*

*Pregoeiro 11/08/2022 14:43:20 Para FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA - Senhor licitante, solicitamos pronunciamento sobre as questões indicadas a seguir:*

*[...]*

*Pregoeiro 11/08/2022 14:51:11 Para FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA - Será determinado o prazo de 3 (três) horas, da convocação, para apresentação de resposta à esta diligência.*

*Pregoeiro 11/08/2022 14:51:28 Para FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA - Entendido, senhor licitante?*

*20.263.110/0001-53 11/08/2022 14:53:17 Sr. pregoeiro, existe um parecer formal forma enviado a esta cpl pela área técnica*

*20.263.110/0001-53 11/08/2022 14:54:45 Gostaria de ter acesso o parecer*

*[...]*

*20.263.110/0001-53 11/08/2022 15:11:55 Gostaria também que depois o envio do referido parecer, nos fosse concedido o prazo de ate ate 10 horas 12 de agosto, para o atendimentos das devidas diligencias*

*Pregoeiro 11/08/2022 15:17:56 Para FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA - Seu pedido será avaliado.*

*Pregoeiro 11/08/2022 15:55:52 Para FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA - Senhor licitante, o documento já está disponível no site do Ministério e pode ser acessado por meio do link <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/pregoes/2022/arquivos/pe-14-2022/diligencia-fsbr-fabrica-de-software-do-brasil-ltda>*

*20.263.110/0001-53 11/08/2022 16:01:55 Ok Obrigado Sr. Pregoeiro*

*Pregoeiro 11/08/2022 16:15:22 Para FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA - Quanto ao pedido para conceder mais prazo de resposta ao pedido de diligência solicitado na sessão de hoje do pregão, informo que será aceito, com base no subitem 7.27.2.1 do edital, na tentativa de alcançar o valor mais vantajoso para a administração.*

4.10. Frise-se que toda empresa participante de licitações promovidas pela administração pública, em sua forma eletrônica, declara estar ciente e que concorda com as condições contidas no edital e seus anexos, bem como de que cumpre plenamente os requisitos de habilitação definidos no edital.

4.11. Registre-se que, a RECORRENTE, encaminhou questionamentos com vistas a esclarecer alguns pontos do edital na etapa de início da fase externa do pregão eletrônico nº 14/2022. Entretanto, não enviou nenhum pedido de impugnação com a finalidade de contradizer regras ou qualquer especificação de ordem técnica determinadas no instrumento convocatório.

4.12. Destaca-se ainda que, durante a fase de aceitação da proposta da RECORRENTE, diligenciamos a área técnica deste Ministério (27121416 e 27187744), que expôs suas razões, no Despacho SEGES-GABIN-CGSES (27134151) e Despacho SGD-CGATE (27271178), indicando o não atendimento das exigências de qualificação técnica de que trata o subitem 9.11 do edital, especificamente os subitens 9.11.2.1.2 e 9.11.2.1.3, suscitando assim no procedimento de desclassificação da sua proposta de preços.

4.13. Oportuno mencionar que, nesta fase recursal, submetemos os argumentos do recurso encaminhado pela RECORRENTE, bem como as contrarrazões apresentadas pela RECORRIDA, para novo exame por parte da área técnica e demandante, Coordenação-Geral de Serviços aos Sistemas Estruturantes (27624045), dado que as razões apresentadas dizem respeito a questões técnicas, momento em que exarou aos autos novo pronunciamento, através do Despacho SGD-CGATE (27633924), de onde salientamos os seguintes trechos:

*O primeiro pedido analisado diz respeito à alteração da decisão tomada pelo pregoeiro que decidiu por dar como vencedora do certame a licitante **SPEEDMAIS**. Para tanto, a empresa alega nos documentos apresentados que cumpriu todos os requisitos técnicos do Edital e que, por isso, deve ser declarada vencedora (**FSBR**), em detrimento da vencedora provisória (**SPEEDMAIS**).*

*A empresa **FSBR** teve três oportunidades de demonstrar, por meio de seus atestados, sua capacidade técnica, contudo, não a fez. A primeira oportunidade se deu ao final da fase de lance, na qual a licitante apresentou o menor preço global. Ao se analisar os atestados de capacidade técnica (SEI 27121256), esta Equipe de Planejamento não constatou o cumprimento dos itens 9.11.2.1.2 e 9.11.2.1.3 do Edital.*

Em seguida, esta Equipe solicitou duas diligências: (i) comprovar a exequibilidade de sua proposta, em atendimento ao **item 8.7 do Edital**, (ii) e comprovar já ter executado 25% dos chamados estimados para esta contratação, quais sejam: média mínima de 72.628,00 (setenta e dois mil, seiscentos e vinte e oito) chamados por mês, **no período ininterrupto de 6 meses**, registrando aproximadamente 435.769 (quatrocentos e trinta e cinco mil setecentos e sessenta e nove) chamados.

Abaixo segue trecho das diligências (documento SEI 27134151) relacionada à comprovação da volumetria, sendo:

Considerando que nos documentos observados não se evidencia que a soma dos atestados atendem aos três requisitos acima expressos, (i) volume de chamados, (ii) ininterruptamente por, no mínimo, seis meses e (iii) simultaneidade na execução, solicita-se:

**b) demonstrar** que a empresa executou mensalmente 72.628,00 (setenta e dois mil, seiscentos e vinte e oito) chamados, num período ininterrupto de seis meses, o que totalizaria aproximadamente em 435.769 (quatrocentos e trinta e cinco mil setecentos e sessenta e nove) chamados realizados.

Em que pese a análise do atestado emitido pelo Ministério da Saúde, verificou-se, em pesquisa no site daquele Ministério, que o atestado oriundo do **Contrato nº 097/2021** vigora de 26/10/2021 a 26/10/2022 (menos de um ano de vigência), o que não atende ao **item 9.11.2.1.6 do Edital**.

Logo, o quantitativo de chamados desse atestado não poderá ser considerado.

Assim, solicita-se:

**c) esclarecer** a inclusão do atestado para fins de somatório dos chamados requeridos no Edital.

Em que pese ainda a análise do atestado emitido pela **Agência Estadual de Tecnologia da Informação**, nele não consta o número de chamados realizados (apresenta outras métricas: ponto de função e horas técnicas).

Assim, solicita-se:

**d) Complementar** a informação de volumetria de chamados do objeto da licitação, caso possível.

(...)

**Pelo exposto, esta Equipe de Planejamento da Contratação, após detida análise, conclui, preliminarmente que a empresa FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA não demonstrou o cumprimento de exigências técnicas previstas no Edital. Recomenda-se, conforme determina o Edital desta contratação, encaminhar esta manifestação à empresa para que possa responder os pedidos de esclarecimentos e manifestar-se quanto à conclusão do não atendimento às determinações dos itens 9.11.2.1.2, 9.11.2.1.3 e 9.11.2.1.6.**

Por fim, que ainda **demonstre a exequibilidade dos preços ofertados em sua proposta**.

Abaixo segue resposta da empresa **FSBR** quanto às diligências (documento SEI 27187680), sendo:

1. Com relação as diligências solicitadas hoje, 11/08/22, dentro do processo do referido pregão, abaixo seguem nossos esclarecimentos:

Com relação a exequibilidade da nossa proposta, podemos indicar que o custo médio da USA (unidade de serviço de atendimento) para este pregão ficou em R\$ 21,1474. No apêndice do anexo I - estudo preliminar, está definido que para um tempo de atendimento médio de 15 minutos e para uma demanda de média complexidade a empresa será remunerada em 0,5 USA ou seja R\$10,5737. No nosso contrato no. 97/2021 com o Ministério da Saúde que dá suporte ao atestado de capacidade técnica que enviamos, o tempo de atendimento médio é de 20 minutos e o valor de remuneração por atendimento é de R\$ 2,1699 logo, bem abaixo dos R\$ 10,5737 propostos para esta licitação, provando que o valor oferecido é totalmente exequível.

2. Com relação ao quantitativo dos atestados inicialmente colocamos **que a soma de todos os nossos atestados** supera consideravelmente os quantitativos solicitados como colocamos abaixo:

Quantidade solicitada no termo de referência: 435.769

Quantidades somadas nos atestados: 817.067

Com relação ao atestado da ATI podemos converter a métrica utilizada (horas) em atendimentos utilizando a média de 15 minutos utilizada no estudo preliminar obtendo um total de:

50.782 horas / 15 minutos ~ 203.128 atendimentos

Com isso teríamos um total de 1.020.195 atendimentos. Este total é em média 130% maior do que o quantitativo solicitado no item "9.11" do edital de licitação que regula o presente certame.

**Evidentemente que o número de atendimentos apontados, decorrentes de uma simples operação matemática** e adotando-se como metodologia para a apuração do número de chamados atendidos a cada hora de trabalho o referencial apontado no próprio Termo de Referência anexo ao instrumento convocatório que regula a licitação em questão, revela-se como uma estimativa óbvia e não como um número absolutamente preciso, todavia, ao mesmo tempo, revela-se como demasiadamente superior ao mínimo exigido para o certame em questão como condicionante à obtenção da pretendida habilitação.

Portanto, ainda que admitida a variação para menor do resultado final inerente à simples conversão do número de horas executadas e apontadas no Atestado de Capacitação Técnica por nós encaminhados à V. Sa., o resultado final, ainda assim, será demasiadamente superior ao mínimo condicionante do status de habilitação inerente ao presente certame.

Há que se frisar ainda ser inadmissível à Administração Pública simplesmente recusar um Atestado de Capacitação Técnica por haver dívida quanto ao conteúdo atestado, posto que a vigente Lei de Licitações e demais ordenamentos legais vigentes, impõe a realização de diligências, caso julgadas necessárias ao pretendido esclarecimento, com o fim claro de garantir à contratação da proposta mais vantajosa à Administração Pública. Ou seja, não há se eliminar qualquer licitante por haver dívidas quanto ao que efetivamente fora atestado. Caberá sempre à Administração Pública esclarecer as dúvidas por ventura existentes.

Das duas diligências, a empresa apenas comprovou a exequibilidade de sua proposta ao apresentar os preços praticados no contrato junto ao Ministério da Saúde. O que se levou em consideração para aceitação foi a execução de objeto similar, conforme as manifestações já consolidadas do Tribunal de Contas da União. **Contudo, na segunda oportunidade de comprovação da capacidade técnica**, a licitante não comprovou a volumetria mínima exigida, mesmo podendo se valer do expresso na parte final do **item 9.11.2.1.3**: "para comprovação deste requisito, será permitida a soma de certificados, desde que contemplem o mesmo período de operação, demonstrando assim a capacidade de absorção do volume esperado pela licitante". Como visto acima, a licitante **nem sequer citou a comprovação dos itens** solicitados na diligência.

Frente à tal constatação, esta Equipe assim se manifestou (documento SEI 27271178):

(...) Essas exigências buscam garantir que a empresa a ser contratada tenha capacidade, em determinado espaço de tempo, de suportar o tráfego de chamados acima descritos. Como se percebe, pela resposta apresentada, os critérios não foram comprovados ou mesmo sequer mencionados.

Em tempo, verificou-se que a empresa ignorou o **item 9.11.2.1.6**, que veda a utilização de atestados com prazo inferior a um ano, e somou em seus cálculos o quantitativo do atestado do Ministério da Saúde (**Contrato nº 097/2021**) que vige a menos de um ano.

Em resposta ao solicitado quanto ao atestado da **Agência Estadual de Tecnologia da Informação**, a empresa informou o quantitativo de 203.128 atendimentos. Cabe ressaltar que o referido atestado necessitaria de uma diligência específica, devido à conversão de Horas Técnicas de Ponto de Função em volumetria de chamados. Contudo, mesmo a Administração aceitando a quantidade informada, não alteraria a conclusão da não comprovação da capacidade técnica. Assim, a Equipe de Planejamento da Contratação verifica a desnecessidade de nova diligência.

Faz-se o seguinte exercício, caso a Administração ignorasse os critérios **9.11.2.1.2**, **9.11.2.1.3** e **9.11.2.1.6**, exigindo apenas o total de chamados para os vinte e quatro meses previstos na contratação, as Licitantes teriam que comprovar mais de 6 milhões de chamados concentrados em dois anos. O quantitativo apresentado pela empresa em seus atestados, os quais estão dispersos em períodos distintos: **49 meses** (Grupo Avil Tecidos), **56 meses**, (PROCAPE), **14 meses** (Quantum Soluções), **16 meses** (Agência Estadual de Tecnologia da Informação) e **10 meses** (Ministério da Saúde) **representaria 17% (1.020.195 atendimentos) da quantidade esperada na contratação. Contudo, não é isso que se pede no Edital.** O que se pede é o **quantitativo mensal de 72.628,00** (setenta e dois mil, seiscentos e vinte e oito) **chamados, 435.769** (quatrocentos e trinta e cinco mil setecentos e sessenta e nove) **chamados em seis meses de forma ininterrupta e, quando da soma de atestados, a execução destes compreendam o mesmo período.**

(...)

**Pelo exposto, esta Equipe de Planejamento da Contratação, após detida análise das respostas encaminhadas pela Licitante, conclui que a empresa FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA demonstrou a exequibilidade da sua proposta, contudo, não demonstrou o cumprimento de exigências técnicas previstas no Edital por meio dos atestados de capacidade.**

Por meio de recurso, a licitante teve sua terceira oportunidade de apresentar comprovação da volumetria pedida no Edital.

Abaixo seguem trechos do referido recurso:

(...)

1.2. - No tocante à comprovação da Capacidade Técnica das licitantes, o referido instrumento convocatório, em seu item "9.11. Qualificação Técnica:" e seguintes, assim estatuiu:

"9.11.1. Comprovação de aptidão para a prestação dos serviços em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente, mediante a apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

9.11.1.1. Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a serviços executados com as seguintes características mínimas:

(...)

9.11.2.1.6. Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior, conforme item 10.8 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5, de 2017.

9.11.2.1.7. Poderá ser admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação, nos termos do item 10.9 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5/2017.

(...)

Justamente em razão das exigências acima contidas, fora a RECORRENTE inabilitada para a pretendida contratação, havendo dita decisão sido formalizada em data de 19 de agosto de 2022, registrada na Ata da Sessão Pública do referido pregão eletrônico, tendo em vista a interpretação literal e desprovida da correta e precisa inteligência das diretrizes do Poder Executivo contidas na Instrução Normativa de n. 5, de 26 de maio de 2017, expedida pelo Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, precisamente no que tange ao item "10. Da Habilitação" e seguintes" do seu Anexo VII-A.

Para a referida fase de habilitação, apresentou a RECORRENTE um total de 05 Atestados de Capacidade Técnica apontando o número de atendimentos realizados, seja em razão da direta e objetiva quantificação de atendimentos, seja em razão da execução de horas de prestação de serviços desempenhadas no semelhante objeto de que pretende contratar. Vale frisar que a conversão do número de horas executadas em número de atendimentos realizados não fora, em momento algum, impugnada por essa equipe técnica responsável pelo referido certame.

(...)

Fundamental ainda destacar que dentre os 05 atestados apresentados pela RECORRENTE, apenas um deles, precisamente o expedido pelo Ministério da Saúde, fora emitido antes do mesmo alcançar 12 meses de sua vigência, todavia, importante registrar que o mesmo se encontra em plena vigência e comprova a execução – até a data de sua emissão – de 08 meses de prestação de serviços no objeto licitado, atestando, nada menos que 317.730 (trezentos e dezessete mil setecentos e trinta) atendimentos de 1° e de 2° níveis.

(...)

– Ao contrário, deveria V. Sa., consoante solicitado nos esclarecimentos encaminhados pela RECORRENTE à vossa equipe técnica, haver promovido diligência com o fim de obter a pretendida informação quanto à efetiva execução de atendimentos mensais realizados pela signatária em favor das instituições que atestaram a capacidade técnica da mesma na execução do objeto licitado.

(...)

– Diante da complexidade na apuração das informações exigidas neste processo licitatório, deveria V. Sa. haver requerido, em caráter de diligência, os reais números de atendimentos realizados pela RECORRENTE a cada mês específico, tendo em vista que não fora acatado o número total informado pela signatária.

(...)

– Mais uma vez, frise-se, o Contrato Administrativo de n. 097/2021, decorrente do Processo Administrativo de n. 25000.210155/2019-00, datado de 25 de outubro de 2021 e em plena execução pela RECORRENTE junto à União Federal, apesar de ainda não deter 12 meses, já vem sendo executado há cerca de 09 (dez) meses em inequívoca concomitância com os contratos administrativos celebrados com as instituições e empresas já relacionadas acima, precisamente: (a) PROCAPE / UPE; (b) GRUPO AVIL TÊXTIL; (c) QUANTUM SOLUÇÕES INTEGRADAS LTDA e (d) AGÊNCIA ESTADUAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – ATI, representando, portanto, um quantitativo médio mensal de 73.371 (setenta e três mil trezentos e setenta e um) atendimentos que, apurado ao longo dos últimos 06 (seis) meses, alcançam o volume total de 440.228 (quatrocentos e quarenta mil duzentos e vinte e oito) atendimentos realizados.

– Frise-se, o Contrato Administrativo de n. 097/2021, decorrente do Processo Administrativo de n. 25000.210155/2019-00, datado de 25 de outubro de 2021, encontra-se em plena execução. Tal fato somado à precisa informação de que o Atestado Técnico inerente à referida execução contratual emitido pelo Ministério da Saúde fora datado de 03 de agosto de 2022. Assim, considerando que nos

encontramos já no final do mês de agosto de 2022 e, havendo já decorridos 10 (dez) meses da assinatura do referido compromisso financeiro, torna-se demasiadamente óbvia a inocuidade da exigência de 12 (doze) meses de execução como condição à aceitabilidade do atestado em questão, não se justificando levar à União Federal um prejuízo de nada menos que R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) em decorrência da falta dos meros 02 (dois) meses para o alcance do interregno mínimo exigido.

(...)

– O Conflito Entre a Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017, do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Vigente Lei Federal de n. 8.666/1993.

– No tocante ao fundamento legal adotado por V. Sa. para fundamentar a não admissão do Atestado Técnico emitido pelo Ministério da Saúde, inerente ao Contrato Administrativo de n. 097/2021, decorrente do Processo Administrativo de n. 25000.210155/2019-00, datado de 25 de outubro de 2021 e em plena execução por parte da RECORRENTE, ainda que fosse realizado um grande esforço para admitir como plausível a adoção de tal excesso de formalismo no presente certame, impossível seria não reconhecer a sua afronta à vigente Lei Federal de n. 8.666/1993 que ao regular os documentos exigíveis à comprovação de expertise técnica minimamente necessária à obtenção do status de habilitada, o faz de forma taxativa. Assim dispõe a referida Lei Federal:

(...)

“2.1) A questão da eficácia jurídica das Instruções Normativas

Como é evidente, uma instrução normativa não apresenta eficácia vinculativa similar a uma lei. A instrução normativa veicula normas de nível infralegal e infrarregulamentar. Trata-se de normas jurídicas complementares, destinadas a orientar e a padronizar a atividade administrativa.

Portanto, a primeira consideração reside em que a contradição entre a norma legal e a norma veiculada por uma instrução normativa se resolve pela invalidade da última. O dispositivo contido numa instrução normativa não revoga nem se sobrepõe à disciplina legal ou regulamentar em sentido próprio (ou seja, contemplada em decreto proveniente do Chefe do Poder Executivo).

Antes de adentrar na manifestação da licitante, é importante destacar que o quantitativo de chamados, frente à enorme diversidade de formas na prestação do serviço de central de atendimento (contact center), foi escolhido para dar isonomia aos participantes desta licitação. Isso porque, independentemente do critério/métrica escolhido para a prestação do serviço, o item chamado é uma variável presente em todas elas.

9.11.2.1.3. Destaca-se que a média apurada em volume de chamados se dá pela ausência de padronização dos diversos tipos de serviços prestados em termos da métrica USA, UST ou USM, uma vez que estes dependem da forma de cada contrato. Entretanto, o fato em comum de todos eles é a quantidade de chamados. Desse modo, o fornecedor é capaz de utilizar diversos contratos, seja por posto de atendimento ou por métrica de resultado para comprovar capacidade suficiente para executar o modelo de serviço proposto em sua complexidade intrínseca. Para comprovação deste requisito, será permitida a soma de certificados, desde que contemplem o mesmo período de operação, demonstrando assim a capacidade de absorção do volume esperado pela licitante;

Como demonstração das diversas formas de execução do objeto desta contratação, segue tabela extraída da Nota Técnica SEI 25823380.

Pregão n°	Órgão	Unidade de Medida
2/2021	Ministério da Economia (Ouvidoria)	uPA (Posto de Atendimento)
704 /2021	Prefeitura do Rio de Janeiro	Posto de Trabalho
12/2021	Funpresp - Executivo	PA (Posto de Atendimento)
03/2019	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH)	USA (Unidade de Serviço de Atendimento)
05/2019	Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)	uPA (Posto de Atendimento)
121/2021	Governo do Estado do Maranhão	Unidades Funcionais
12/2020	Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	PA (Posições de Atendimento)
08/2020	Ministério da Infraestrutura	Quantidade de Solicitações
30/2021	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	Por Atendimento
16/2020	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	Posto de Trabalho
26/2019	Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	Por Atendimento
21/2020	Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Por Atendimento em faixas
03/2019	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Número de atendimentos
09/2020	Polícia Rodoviária Federal (Goiás)	Posto de Trabalho
16/2021	Polícia Rodoviária Federal (Rio de Janeiro)	Posto de Trabalho
01/2019	Empresa Gestora de Ativos S.A. (EMGEA)	Posto de Trabalho
21/2019	Ministério da Educação (MEC)	USA (Unidade de Serviço de Atendimento)
16/2019	Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (TRE-MA)	Posto de Trabalho
01/2022	Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (TRE-MA)	Posto de Trabalho

Assim, em linha com entendimento já pacificado, a empresa prestadora de **serviço semelhante** ao desta contratação não é excluída. Isso oportuniza as empresas participarem da licitação (nove empresas participaram do pregão n° 14/2022), aumenta a competitividade, e, conseqüentemente, reduz o preço a ser pago pela CONTRATANTE.

Aplicando esse entendimento, a comprovação de exequibilidade por parte da **FSBR** foi aceita tendo por base a execução de **objeto semelhante**, visto que os atendimentos realizados no âmbito do contrato n° 97/2021 se dão apenas por meio de portal, contudo, trata-se do principal canal de atendimento desta contratação, uma vez que representa cerca de 80% de todos os chamados.

Após demonstração da importância do item chamado/atendimento, como principal critério para comprovação técnica, esta Equipe de Planejamento passa à análise e resposta acerca das argumentações apresentadas pela licitante **FSBR**.

Em seu recurso, a empresa o inicia citando itens do Edital quanto aos requisitos de capacidade técnica. Porém, como feito na resposta dada à diligência, não ataca, ou ao menos cita, o ponto **9.11.2.1.2**, o qual fundamentou a sua inabilitação.

Dentre os argumentos, a licitante afirma que a Administração realizou cálculos equivocados que não demonstram a sua real capacidade de execução. Entretanto, a Administração observou as informações: (i) quantidade de chamados/atendimento, (ii) período de execução e (iii) concomitância dos períodos, dos três atestados (exceto o do Ministério da Saúde e da Agência de Tecnologia da Informação). E os atestados foram dispostos na sua integralidade. Abaixo seguem os atestados apresentados pela licitante.

**Atestado Grupo Avil Tecidos:**

Total de Chamados: 161.708 (cento e sessenta e um e setecentos e oito);

Dispersos num período aproximadamente de 4 anos e um mês (Prazo do Atestado: 19/03/18 até 31/03/22).

**PROCAPE:**

Total de Chamados: 337.629 (trezentos e trinta e sete mil, seiscentos e vinte e nove);

Dispersos num período aproximadamente de 5 anos e 4 meses (Prazo do Atestado: 15/12/17 até 03/08/22).

**Atestado Quantum Soluções:**

Total de Chamados: 10.248 (dez mil duzentos e quarenta e oito);

Dispersos num período aproximadamente de 1 ano e dois meses (Prazo do Atestado: 17/01/19 até 11/03/20).

**Detalhamento em meses: 49 meses (Grupo Avil Tecidos), 56 meses, (PROCAPE) e 14 meses (Quantum Soluções).**

Pois bem, a licitante afirma que, se fosse considerado o atestado com período inferior a 12 meses (Ministério da Saúde), alcançaria a volumetria exigida. Tal informação contradiz com a manifestação desta Equipe de Planejamento dada após a diligência nos atestados apresentados pela empresa **FSBR**, sendo:

Em tempo, verificou-se que a empresa ignorou o **item 9.11.2.1.6**, que veda a utilização de atestados com prazo inferior a um ano, e somou em seus cálculos o quantitativo do atestado do Ministério da Saúde (**Contrato nº 097/2021**) que vige a menos de um ano.

Em resposta ao solicitado quanto ao atestado da **Agência Estadual de Tecnologia da Informação**, a empresa informou o quantitativo de 203.128 atendimentos. **Cabe ressaltar que o referido atestado necessitaria de uma diligência específica, devido à conversão de Horas Técnicas de Ponto de Função em volumetria de chamados. Contudo, mesmo a Administração aceitando a quantidade informada, não alteraria a conclusão da não comprovação da capacidade técnica. Assim, a Equipe de Planejamento da Contratação verifica a desnecessidade de nova diligência.**

Ainda sobre a citação acima, o atestado da Agência Estadual de Tecnologia da Informação carecia de diligência. Em tempo, informa-se que ele foi analisado por esta Equipe de Planejamento. Abaixo, segue o objeto da contratação firmada entre a Agência Estadual de Tecnologia da Informação e a **FSBR**.

Fornecimento de serviços de Sustentação de Software da Plataforma de Atendimento ao Cidadão já existente, utilizando unidades de serviço preestabelecidas para o Catálogo de Serviços e Serviços Rotineiros e a técnica de Análise de Pontos de Função para as Melhorias.

Em observância ao item 4.1 do contrato nº 3/2021 da Agência de Tecnologia da Informação, constatou-se a execução dos seguintes itens abaixo:

1. Serviços Rotineiros - Manutenções Corretivas (Desembolso Mensal): Ponto de Função sustentado;
2. Catálogo de Serviços - Manutenções Sistêmicas (Desembolso por Demanda): UST;
3. Melhorias - Manutenções Evolutivas e Manutenções Adaptativas (Desembolso Por Demanda): Ponto de Função.

Desta feita, há que se observar que a simples conversão de hora técnica, tendo como métrica Ponto de Função, Ponto de Função sustentado e UST, em chamados deveria ser demonstrada por meio de um simples extrato/relatório de chamados, vez que a métrica unificada desta contratação é a volumetria de chamados/atendimentos.

Por isso, o atestado emitido pela Agência Estadual de Tecnologia da Informação não terá seu quantitativo considerado, para fins de comprovação, pela ausência de comprovação de volumetria de chamados.

Em outra argumentação, a licitante ainda insiste na tese de que esta Equipe de Planejamento deve recepcionar os chamados do contrato inferior a doze meses. À esta Equipe de Planejamento, não é conferida a discricionariedade de aplicar, ou não aplicar, a regra trazida no item **9.11.2.1.6**. Logo, o atestado emitido oriundo do contrato nº 97/2021, firmado com o Ministério da Saúde, não terá seus atendimentos contabilizados para fins de comprovação técnica.

10.8., da Instrução Normativa Nº 5, de 26 de maio de 2017:

Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, **pelo menos, um ano do início de sua execução**, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior.

Cabe ressaltar que, mesmo aceitando a solicitação da empresa em considerar o atestado com prazo inferior a um ano (**o que não se pode fazer**), mais uma vez, a empresa não comprovou, de forma clara e objetiva, a volumetria por ela informada, mesmo se valendo da possibilidade do somatório de atestados de períodos concomitantes. O que há é uma afirmação desacompanhada de metodologia que comprove o quantitativo mensal, e a ininterruptibilidade no alcance do quantitativo esperado para 6 meses.

Outro ponto a ser destacado é a afirmação por parte da licitante de que a equipe técnica fez cálculos descabidos e não utilizou a melhor técnica para apuração da volumetria.

O crasso equívoco cometido no julgamento da documentação ofertada pela **RECORRENTE** na presente licitação decorre do fato dessa equipe técnica haver somado o total dos atendimentos informados como realizados pela **RECORRENTE** nos correspondentes períodos atestados e dividido dito volume pelo número total de meses, com o fim primário de se chegar ao valor médio de atendimentos realizados.

– Por óbvio, tal metodologia não se coaduna com a boa técnica a ser adotada por essa Administração Pública Federal, posto que, o fundamental é apurar a capacidade de atendimento do número máximo de chamados efetivamente ocorridos no período de cada 30 (trinta) dias de vigência contratual. Desta forma, apurar meramente a média mensal de chamados realizados significa prejudicar a real avaliação da capacidade técnica detida pela **RECORRENTE** para a execução do objeto licitado, posto que, é natural que após a acomodação do sistema de tecnologia implantado junto aos referidos órgãos e empresas declarantes, o número de chamados técnicos caia drasticamente, razão pela qual a apuração da média mensal não revela a capacidade técnica da **RECORRENTE** em atender o número mínimo exigido no vertente certame.

Quanto ao primeiro ponto, a Administração já se manifestou em parágrafo supracitado. No que tange a afirmação do não uso de adequada metodologia para mensurar a capacidade de absorção do volume de chamados por parte das licitantes, é importante trazer as seguintes informações:

(i) a metodologia utilizada é a média mínima mensal (**72.628,00 chamados**);

- (ii) a ininterruptibilidade quando da comprovação da quantidade esperada para seis meses (435.769 chamados); e  
 (iii) possibilidade de somatório de atestados de períodos concomitantes para fins de comprovação técnica.

A metodologia escolhida, média mínima mensal, visa minimizar os impactos de possíveis ocorrências de meses atípicos ou de sazonalidades na prestação dos serviços. Já o critério da ininterruptibilidade busca aferir a capacidade das licitantes em suportar um fluxo contínuo de 25%, em seis meses, do quantitativo esperado para a futura contratação. Por fim, a possibilidade de somatório de atestados para fins de comprovação é regra trazida da Instrução Normativa Nº 5, de 26 de maio de 2017. Ela possibilita aos licitantes somar seus atestados, de períodos concomitantes, para fins de comprovação técnica, sendo:

10.9, da Instrução Normativa Nº 5, de 26 de maio de 2017:

Poderá ser admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico operacional, a uma única contratação.

Para finalizar o tema, metodologia escolhida, faz-se destacar que, durante o período de publicação do Edital, esta Equipe de Planejamento respondeu, de forma tempestiva, mais de cem pedidos de esclarecimento. Contudo, nenhum voltado à metodologia de aferição da volumetria. É ainda importante enaltecer que a licitação em tela não sofreu nenhuma impugnação, questionando as regras do Edital e seus anexos.

Assim, considerando:

- (i) a ausência de comprovação por parte da licitante do quantitativo/volumetria exigido no Edital;  
 (ii) a confirmação da própria empresa de que, sem o quantitativo de chamados do atestado com período inferior a um ano, não alcançaria a volumetria exigida no item 9.11.2.1.2 do Edital;  
 (iii) que cabe a esta Equipe de Planejamento apenas aplicar e não analisar a eficácia da Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017 (Normativo que, desde 2017, dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional);  
 (iii) que não se verificou desrazoabilidade ou inadequação na metodologia escolhida para fins de aferição da volumetria exigida no Edital.

Face ao exposto, esta Equipe de Planejamento ratifica seu entendimento, e informa que, em sua terceira oportunidade, a licitante FSBR **não logrou êxito em comprovar capacidade técnica exigida pelo item 9.11.2.1.2.**

4.14. Outrossim, enfatizamos que sabemos da nossa obrigação como servidores públicos de que devemos, avaliando caso a caso, privilegiar os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, do formalismo moderado e da busca pela proposta mais vantajosa. No entanto, a licitante convocada a apresentar sua proposta de preços ajustada ao último lance, deve atender todos os requisitos impostos no instrumento convocatório. A não sustentação da proposta incorre em sanções previstas na legislação, consoante art. 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, a saber:

*Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaif, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4o desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.*

4.15. Reitero o mencionado no subitem 4.10 deste documento que toda licitante, antes de cadastrar sua proposta, declara estar ciente e que concorda com as condições contidas no edital e seus anexos, bem como de que cumpre plenamente os requisitos de habilitação definidos no edital.

4.16. A respeito do emprego do critério matemático previsto no subitem 8.7 do edital, descrito abaixo, vejamos a seguir, os valores ofertados pelos licitantes que disputaram o Grupo 1, relacionados pela ordem de classificação após a etapa de lances.

*8.7. Quando o licitante apresentar preço final inferior a 30% (trinta por cento) da média dos preços ofertados para o mesmo item, e a inexequibilidade da proposta não for flagrante e evidente pela análise da Proposta Comercial, não sendo possível a sua imediata desclassificação, será obrigatória a realização de diligências para aferir a legalidade e exequibilidade da proposta.*

1. FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA (RECORRENTE) - Lance = 37.700.000,00
2. SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA (RECORRIDA) - Lance = 47.986.641,10
3. AUDAC SERVICOS ESPECIALIZADOS DE COBRANCAS E ATENDIMENTO LTDA - Lance = 48.567.900,00
4. JSD COMERCIO E SERVICOS DE TELECOMUNICACOES E INFORMATICA EIRELI - Lance = 49.138.075,00
5. ACTIVOX SOLUCOES EM CONTACT CENTER LTDA - Lance = 51.599.999,00
6. TEL CENTRO DE CONTATOS LTDA - Lance = 51.850.000,00
7. CENTRAL IT TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTDA - Lance = 56.843.499,99
8. DATAMETRICA TELEATENDIMENTO S/A - Lance = 77.015.033,60
9. BR BPO TECNOLOGIA E SERVICOS S.A. - Lance = 101.551.320,00

4.17. Mencionamos também o disposto no subitem 8.4 do edital, a saber:

*8.4. A inexequibilidade dos valores referentes a itens isolados da Proposta Comercial não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta, desde que não contrariem exigências legais.*

4.18. Considerando todos os lances enviados no sistema comprasnet (27121175), a média dos preços ofertados para o grupo 1 é de R\$ 58.028.052,08 (cinquenta e oito milhões, vinte e oito mil cinquenta e dois reais e oito centavos). Assim, 30% (trinta por cento) da média dos preços ofertados para o mesmo item - no caso do pregão nº 14/2022 leia-se grupo, uma vez que o critério de julgamento do pregão é menor valor do grupo - perfaz o valor de R\$ 17.408.415,62 (dezesete milhões, quatrocentos e oito mil quatrocentos e quinze reais e sessenta e dois centavos). O cálculo foi realizado também desconsiderando os dois últimos lances, valores discrepantes quando comparados aos demais, que alcança o valor de R\$ 14.729.404,93 (quatorze milhões, setecentos e vinte e nove mil quatrocentos e quatro reais e noventa e três centavos). Portanto, entendemos que o argumento da RECORRENTE não deve prosperar.

4.19. Ainda assim, com objetivo de assegurar maior segurança na possível prestação do serviço, bem como de enriquecer a instrução do processo, questionamos a RECORRIDA quanto ao valor ofertado ao item 2, que compõe o grupo 1, objeto da contestação indicada na peça recursal da RECORRENTE, momento em que se manifestou através do documento exarado em SEI nº 27357713, de onde destacamos:

*A empresa SPEEDMAIS SOLUÇÕES LTDA, estabelecida na Rua do Apolo, 207 – Bairro do Recife, na Cidade de Recife, Estado de Pernambuco, inscrita no CNPJ nº 22.148.707/0001-82, vem por meio desta justificar o valor de R\$ 106.297,50, apresentado para investimento da implantação deste projeto. Desta forma, foi considerado as premissas que nos possibilitou apresentar um valor mais agressivo, devido ao motivo de possuímos infraestrutura tecnológica e física disponibilizada para absorvemos o escopo do projeto da Central de Atendimento do Ministério da Economia.*

4.20. Outrossim, mesmo avaliada a situação exposta, este pregoeiro, antes de habilitar a empresa, solicitou manifestação da RECORRIDA no chat da sessão pública do dia 19/08/2022, no sentido de que ratificasse a exequibilidade de sua proposta, caso lograsse êxito no certame, consoante mensagens dispostas abaixo.

Pregoeiro	19/08/2022 15:57:01	Para SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA - Senhor licitante, solicito manifestação sobre o pedido a seguir, no sentido que ratifique
Pregoeiro	19/08/2022 15:57:36	Para SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA - Solicitamos à licitante SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA que RATIFIQUE a exequibilidade ciente de que nos preços ofertados estão contemplados todos os custos e despesas de qualquer natureza, como físicas, te seja na execução das horas de implantação nas atividades previstas no Termo de ...
Pregoeiro	19/08/2022 15:58:00	Para SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA - ... Referência, seja no atendimento das demais atividades abrangidas por esse obje sagre vencedora do certame, o cumprimento fiel do objeto contratual a ser firmado, durante toda a sua vigência, nas cot estabelecidos em sua proposta de preços e no Instrumento Convocatório e seus anexos.
22.148.707/0001-82	19/08/2022 16:00:10	Boa tarde Sr. Pregoeiro.
22.148.707/0001-82	19/08/2022 16:02:09	Podemos enviar uma declaração contendo essas informações, caso necessite. Mas registrando aqui no Chat, ratificamos: contempla todos os custos e despesas exigidas no Edital 14/2022 e seus anexos.
22.148.707/0001-82	19/08/2022 16:04:22	Assim como, caso a SPEEDMAIS seja declarada vencedora, cumprimos fielmente o objeto contratual a ser firmado, dur técnicas, legais e de preço, estabelecidos na nossa proposta e no instrumento convocatório e se
Pregoeiro	19/08/2022 16:05:02	Para SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA - Não precisa, a manifestação no chat já é suficiente. Agr
<u>22.148.707/0001-82</u>	<u>19/08/2022 16:06:17</u>	<b>Ciente Sr. Pregoeiro.</b>

4.21. É possível perceber, avaliando as informações expostas, que a RECORRENTE interpreta a orientação do edital, que tem a finalidade de proporcionar a Administração um recurso adicional para aferição da exequibilidade das propostas, como se indicasse a aplicação no item pertencente ao grupo. Porém, como mencionado, o critério de julgamento do certame foi definido como menor valor do grupo e não do item. Sendo assim, o especificado no subitem 8.7 do edital deve ser empregado ao grupo, observando sempre os itens que o compõe, o que foi feito.

4.22. Mesmo que a compreensão da licitante fosse válida, o tema de desclassificação por inexecuibilidade apenas pode ser admitido como exceção, em hipóteses muito restritas. A presunção de inexecuibilidade de preços é relativa. Cabe à Administração abrir diligência para que a empresa convocada apresente suas justificativas quanto ao preço ofertado no certame.

4.23. Trago o posicionamento da doutrina e jurisprudência sobre o tema:

*Marçal Justen Filho*

*"5) A Questão da Inexequibilidade*

*O tema comporta uma ressalva prévia sobre a impossibilidade de eliminação de propostas vantajosa para o interesse sob tutela do Estado. A desclassificação por inexecuibilidade apenas pode ser admitida como exceção, em hipóteses muito restritas. Nesse ponto, adotam-se posições distintas das anteriormente perflhadas, O núcleo da concepção ora adotada reside na impossibilidade de o Estado transformar-se em fiscal da lucratividade privada e na plena admissibilidade de propostas deficitárias.*

*5.1) A distinção entre a inexecuibilidade absoluta (subjativa) e relativa (objetiva)*

*Discorda-se do entendimento de que todas as hipóteses de inexecuibilidade comportam tratamento jurídico idêntico. Ao contrário, deve impor-se uma diferenciação fundamental, destinada a averiguar se a proposta pode ou não ser executada pelo licitante, ainda que seu valor seja deficitário. A questão fundamental não reside no valor da proposta, por mais ínfimo que o seja - o problema é a impossibilidade de o licitante executar aquilo que ofertou.*

*A formulação desse juízo envolve uma avaliação de capacidade patrimonial do licitante. Se ele dispuser de recursos suficientes e resolver incorrer em prejuízo, essa é uma decisão empresarial privada. Não cabe à Administração a tarefa de fiscalização da lucratividade empresarial privada. Sob esse ângulo, chega a ser paradoxal a recusa da Administração em receber proposta excessivamente vantajosa. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 456.)*

*[...]*

*5.8) Os riscos do licitante: a solução para a questão da inexecuibilidade*

*O que não se pode admitir, no entanto, é a formulação de propostas irrisórias e a tentativa de promover, ao longo do contrato, a correção dos problemas.*

*A melhor solução para o problema da inexigibilidade é remeter a questão aos mecanismos de mercado. Trata-se de negar ao particular que formulou a proposta reduzida a perspectiva de eliminar seus problemas por qualquer outra via e de submetê-lo à consumação do prejuízo. Na medida em que os contratantes sejam obrigados a amargar os prejuízos em virtude da formulação de propostas insuficientes, outros licitantes não incorrerão em idêntico risco futuro. A constatação de que será impossível recuperar os prejuízos será o remédio adequado para prevenir condutas similares. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 456.)*

*Súmula nº 262 do Tribunal de Contas da União*

*O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexecuibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta. (Grifamos.)*

*Acórdão nº 2.143/2013 – Plenário - TCU*

*a apreciação da exequibilidade de propostas não é tarefa fácil, pois há dificuldades em se fixar critérios objetivos para tanto e que não comprometam o princípio da busca da proposta mais vantajosa para a administração. Nessa linha, esta Corte já se manifestou em diversas oportunidades que os critérios objetivos, previstos nas normas legais, de aferição da exequibilidade das propostas possuem apenas presunção relativa, cabendo à administração propiciar ao licitante que demonstre a viabilidade de sua proposta.*

4.24. Vejamos ainda o que expôs o acórdão nº 906/2020 - plenário - TCU:

*"desclassificação de licitantes em razão de excesso de rigor formal na análise das planilhas de composição de custos e formação de preços em certame cujo critério de julgamento era por menor preço global, em desconformidade com regras previstas no edital (e.g. itens 8.1 e 8.14.2 e Anexo X) e com o esclarecimento prévio prestado aos potenciais concorrentes, e contrariando a jurisprudência do Tribunal, no sentido de que as referidas planilhas possuem caráter subsidiário e instrumental, e erros dessa natureza, inclusive a cotação de lucro zero ou negativo, não devem, em princípio, constituir hipótese de exclusão de propostas em certame cujo critério de julgamento seja por menor preço global, conforme os [Acórdão 39/2020-TCU-Plenário](#); 839/2020-TCU-Plenário; 963/2004-TCU-Plenário, 1.179/2008-TCU-Plenário, 4.621/2009-TCU-2ª Câmara, 2.060/2009-TCU-Plenário, 3.092/2014-TCU-Plenário e 2.562/2016-TCU-Plenário;"*

[...]

27. Sobre o tema, o TCU tem entendimento firme, reforçado no recente [Acórdão 39/2020-TCU-Plenário](#), Ministra Relatora Ana Arraes, no sentido de que a planilha de preços tem caráter instrumental, sendo que eventual erro é de ampla e exclusiva responsabilidade do licitante, que deve arcar com os custos da execução contratual. No mesmo sentido, os [Acórdão 963/2004-TCU-Plenário](#), Ministro-Relator Marcos Vinícius Vilaça; [Acórdão 1179/2008-TCU-Plenário](#), Ministro-Relator Raimundo Carreiro; [Acórdão 4621/2009-TCU-Segunda Câmara](#), Ministro-Relator Benjamin Zymler; [Acórdão 2060/2009-TCU-Plenário](#), Ministro-Relator Benjamin Zymler; [Acórdão 2562/2016-TCU-Plenário](#), Ministro-Relator Augusto Sherman.

28. Sobre a questão dos percentuais de lucro, também apontado como falha na elaboração da planilha de custos, registra-se o também recente [Acórdão 839/2020-TCU-Plenário](#), Ministro-Relator Weder de Oliveira, cujo voto consignou que 'a relevância de se avaliar a exequibilidade da proposta está em, por esse meio, inferir a existência de elevado risco de inexecução do contrato' e que 'a ocorrência de lucro zero ou prejuízo de pequena monta não leva inexoravelmente a essa conclusão, nem a lei assim determina'. No mesmo sentido foi o [Acórdão 3092/2014-TCU-Plenário](#), Ministro-Relator Bruno Dantas.

29. Assim, não se vislumbra razoável a desclassificação de empresas por divergências entre percentuais e valores individualizados de planilhas de custos, que têm caráter instrumental e que devem servir, especialmente, de subsídio para repactuações dos contratos celebrados, devendo a exequibilidade das propostas ser aferida por outros meios, como, por exemplo, pela verificação de contratos de natureza similar já executados pela empresa. O que não se verificou, em análise do chat do Pregão, para a empresa melhor classificada Alô Serviços Empresariais Ltda. (peça 22, p.35 e 36).

4.25. Cabe insistir que a desclassificação por inexecuibilidade é uma medida de exceção, pois cabe à Administração oportunizar que o licitante melhor classificado comprove a exequibilidade de sua proposta de preços, seja demonstrando os preços praticados, detalhando o preço de sua proposta consoante modelo de proposta comercial disponibilizada no anexo III do edital, seja apresentando contratos ou outros argumentos.

4.26. Sobre o tema Marçal Justen Filho nos ensina:

*"Se o particular puder comprovar que sua proposta é exequível, não se lhe poderá interditar o exercício do direito de apresentá-la. É inviável proibir o Estado de realizar contratação vantajosa. A questão é de fato, não de direito. Incumbe o ônus da prova da exequibilidade ao particular. Essa comprovação poderá fazer-se em face da própria Administração, pleiteando-se a realização de diligência para tanto." (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª Ed, São Paulo: Dialética, 2010, p. 660)*

4.27. Corroborando, a Egrégia Corte de Contas se manifesta:

*Acórdão nº 363/20007, Plenário-TCU*

*"1. A conciliação do dispositivo no § 3º do art. 44 da Lei nº 8.666/1993 com o inciso X do art. 40 da mesma lei, para serviços outros que não os de engenharia, tratados nos §§ 1º e 2º do art. 48 da Lei 8.666/1993, impõe que a Administração não fixe limites mínimos absolutos de aceitabilidade de preços unitários, mas que faculte aos licitantes a oportunidade de justificar situação peculiar que lhes permita ofertar preços aparentemente inexequíveis ou de questionar os valores orçados pela Administração.*

*2. Verificado não houve prejuízo ao interesse público, dado o amplo caráter competitivo do certame, não se justifica a anulação da licitação se a autora da representação eximiu-se de demonstrar a exequibilidade de sua proposta."*

*Acórdão nº 1.470/2005, Plenário-TCU*

*"10. A propósito do procedimento, ora anunciado, parece-me imperioso frisar, de início, que, nos termos legalmente estabelecidos, é prevista a desclassificação de proposta na licitação que tenham valor global superior ao limite estabelecido ou que apresentem preços manifestamente inexequíveis, significando dizer que, uma vez submetidos ao critério estabelecido no § 1º anteriormente transcrito, os preços que se situem em inexequíveis, deverão, necessariamente, ser objeto de demonstração de viabilidade pela empresa que os ofertou, sob pena de, não logrando êxito nessa comprovação, ter desclassificada sua proposta."*

4.28. Diante do exposto e considerando uma possível situação de inexecuibilidade de proposta da empresa, a área técnica avaliou a proposta de preços da RECORRIDA, por meio do Despacho SGD-CGATE (27633924), de onde destacamos:

*A licitante SPEEDMAIS apresentou a segunda proposta com menor preço global na fase de lances. Como visto, esta licitação é composta por dois itens: USA e Horas de Implantação. Pois bem, a empresa SPEEDMAIS apresentou para o item "Horas de Implantação" valor abaixo de 30% dos lances ofertados. Conforme disciplina o item 8.7 do Edital, foi solicitada diligência para demonstração da exequibilidade do item.*

*Em resposta, a empresa apresentou documento com imagens de sua central de atendimento, o que não se esperava da licitante. Em seguida, a empresa ratificou seu compromisso em cumprir fielmente todas os requisitos do Edital, conforme diálogo abaixo:*

*Pregoeiro 19/08/202215:53:31 Continuando os trabalhos do certame, estamos na etapa de exame da documentação da licitante SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA.*

*Pregoeiro 19/08/202215:55:37 Procederemos com outra diligência à licitante SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA.*

*Pregoeiro 19/08/202215:57:01 Para SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA - Senhor licitante, solicito manifestação sobre o pedido as equir; no sentido que ratifique as informações expostas, a saber:*

*Pregoeiro 19/08/202215:57:36 Para SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA - Solicitamos à licitante SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA que RATIFIQUE a exequibilidade de sua proposta de preços, estando ciente de que nos preços ofertados estão contemplados todos os custos e despesas de qualquer natureza, como físicas, tecnológicas e de pessoal capacitado, seja na execução das horas de implantação nas atividades previstas no Termo de ...*

*Pregoeiro 19/08/202215:58:00 Para SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA - ... Referência, seja no atendimento das demais atividades abrangidas por esse objeto. Que RATIFIQUE ainda, caso se sagre vencedora do certame, o cumprimento fiel do objeto contratual a ser firmado, durante toda a sua vigência, nas condições técnicas, legais e de preços estabelecidos em sua proposta de preços e no Instrumento Convocatório e seus anexos.*

*22.148.707/0001-82 19/08/202216:00:10 Boa tarde Sr. Pregoeiro.*

*22.148.707/0001-82 19/08/202216:02:09 Podemos enviar uma declaração contendo essas informações, caso necessite. Mas registrando aqui no Chat, ratificamos que na nossa proposta de preço contempla todos os custos e despesas exigidas no Edital 14/2022 e seus anexos.*

*22.148.707/0001-82 19/08/202216:04:22 Assim como, caso a SPEEDMAIS seja declarada vencedora, cumprimos fielmente o objeto contratual a ser firmado, durante toda a vigência, nas condições técnicas, legais e de preço, estabelecidos na nossa proposta e no instrumento convocatório e seus anexos.*

*Pregoeiro 19/08/202216:05:02 Para SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA - Não precisa, a manifestação no chat já é suficiente. Agradeço.*

*22.148.707/0001-82 19/08/202216:06:17 Ciente Sr. Pregoeiro.*

Pregoeiro 19/08/202216:07:48 Informamos a todos os interessados no certame que, em análise conjunta com a área técnica e demandante deste Ministério, os documentos apresentados pela licitante SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA foram avaliados e aprovados, de acordo com as condições especificadas no edital.

Pregoeiro 19/08/202216:07:56 Portanto, a proposta da licitante será aceita.

Pregoeiro 19/08/202216:20:25 Sendo assim, considerando a aceitação da proposta de preços e o atendimento às condições exigidas para a documentação de habilitação apresentada, declaramos vencedora do certame a licitante SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA, CNPJ nº 22.148.707/0001-82.

Sistema 19/08/202216:20:36 Srs. Fornecedores, está aberto o prazo para registro de intenção de recursos para os itens/grupo na situação de 'aceito e habilitado' ou 'cancelado no julgamento'.

Para analisar os argumentos no que tange ao pedido de inabilitação da empresa, é importante trazer itens do Edital que tratam desse ponto.

Partindo da conclusão de que o valor ofertado pela empresa **SPEEDMAIS**, para o item "**Horas de Implantação**", não foi comprovado, logo, inexequível, quais pontos do Edital devem ser observados frente à tal constatação?

1.2 A licitação será realizada em grupo único, formados por 2 itens, conforme tabela constante no Termo de Referência, devendo o licitante oferecer proposta para todos os itens que o compõem.

1.3 O critério de julgamento adotado será o **menor preço GLOBAL do grupo**, observadas as exigências contidas neste Edital e seus Anexos quanto às especificações do objeto.

(...)

8.4. A inexequibilidade dos valores referentes a **itens isolados da Proposta Comercial** não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta, desde que não contrariem exigências legais.

8.5 Será desclassificada a proposta ou o lance vencedor, nos termos do item 9.1 do Anexo VII-A da In SEGES/MP n. 5/2017, que:

(...)

apresentar preço final superior ao preço máximo fixado (Acórdão nº 1455/2018 -TCU - Plenário), percentual de desconto inferior ao mínimo exigido, **ou que apresentar preço manifestamente inexequível;**

Verifica-se que a possível inexequibilidade se dá em um dos dois itens da licitação (Horas de Implantação) e não em sua proposta (segundo menor lance), a qual é exequível, visto que esta Equipe de Planejamento, após análise, atestou a exequibilidade da proposta da própria FSBR, que apresentou o menor lance global, contudo, inabilitada pela falta de demonstração de qualificação técnica. Assim, mesmo se a Equipe de Planejamento declarasse a inexequibilidade do valor ofertado pela licitante **SPEEDMAIS** para o item "**Horas de Implantação**", com base no item 8.4 do Edital, não poderia o pregoeiro inabilitar a licitante.

8.4. A inexequibilidade dos valores referentes a **itens isolados da Proposta Comercial** não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta, desde que não contrariem exigências legais.

Por fim, ainda quanto a esse pedido, cabe destacar que o item "**Horas de Implantação**" representa cerca de 1% da despesa estimada para esta contratação.

Neste sentido, o pedido da empresa **FSBR** para inabilitar a empresa **SPEEDMAIS** e declará-la vencedora não tem amparo nas regras editalícias. Logo, essa Equipe Técnica sugere o não acolhimento do pedido da licitante **FSBR**.

4.29. Ademais salientamos que, em exame da documentação pertinente as exigências de Qualificação Econômico-Financeira da RECORRIDA, avaliamos que a empresa demonstra saúde financeira de acordo com os critérios estabelecidos no edital, a saber:

- a) Liquidez Geral = 1,06;
- b) Solvência Geral = 1,11;
- c) Liquidez Corrente = 1,28.

4.30. Pelos motivos apontados, os argumentos da licitante FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA, não devem prosperar.

## 5. DECISÃO

5.1. Como se pode demonstrar, os procedimentos adotados na sessão pública do Pregão Eletrônico nº 14/2022, inclusive no ato de aceitar a proposta de preços e habilitação da licitante declarada vencedora, seguiu as disposições do instrumento convocatório, bem como as recomendações normativas e jurisprudenciais. Assim, entende este Pregoeiro e Equipe, com fundamento no Art. 17, Inciso VII do Decreto nº 10.024/2019, que as razões apresentadas pela RECORRENTE não são suficientes para modificar a decisão proferida, pelo que sugerimos **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso interposto pela licitante FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA e ratificar a decisão que declarou aceita e habilitada a licitante SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA, pelas razões descritas neste documento.

5.2. Diante das informações expostas, após proceder ao exame das razões contidas no recurso administrativo interposto pela licitante FSBR - FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA, e prestar as informações e justificativas que fundamentaram o ato de classificação da proposta de preços da licitante SPEEDMAIS SOLUCOES LTDA, a qual foi declarada vencedora do Pregão Eletrônico nº 14/2022, sugerimos submeter o assunto à consideração da senhora **Diretora de Administração e Logística** para decisão, conforme competências definidas no inciso IV do Art. 13º do Decreto nº 10.024/2019.

Atenciosamente,

Brasília, 08 de setembro de 2022.

Documento assinado eletronicamente

ANDRÉ CORDEIRO LOPES

Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **André Cordeiro Lopes, Pregoeiro(a)**, em 08/09/2022, às 15:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?)



[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](#), informando o código verificador **27770148** e o código CRC **23DAB781**.

---

Referência: Processo nº 19973.102613/2021-44.

SEI nº 27770148