



Empresa de Planejamento e Logística

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA S.A. – EPL
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES

ANÁLISE DO RECURSO INTERPOSTO

RECORRENTE: COMAP

REFERÊNCIA: Pregão Eletrônico nº
06/2013

OBJETO: Pesquisa Origem e destino do transporte rodoviário de carga e de veículos de passeio e pesquisas de contagem volumétrica.

PROCESSO: 50840.000.117/2013

À Sra. Responsável pelas atividades inerentes à Licitações,

1. Trata-se de análise do recurso administrativo interposto pela empresa COMAP CONSULTORIA, MARKETING, PLANEJAMENTO E REPRESENTAÇÕES LTDA, inscrita no CNPJ sob nº 65.010.415/0001-91, doravante denominada simplesmente COMAP.

2. DO RELATÓRIO PRELIMINAR

2.1. Versam os autos do processo nº 50840.000.117/2013, com vistas à contratação de empresa especializada no planejamento, execução, supervisão, codificação, tabulação e geração de resultados da pesquisa Origem e Destino do transporte rodoviário de carga e de veículos de passeio e pesquisas de contagem volumétrica classificatória de veículos nas rodovias brasileiras, ambas por meio da aplicação de questionários e formulários eletrônicos de coleta de dados em campo.



Empresa de Planejamento e Logística

2.2. A fase interna da licitação transcorreu dentro da normalidade administrativa, estando à minuta de edital e seus anexos analisada pelo corpo jurídico da EPL, o qual emitiu parecer favorável ao prosseguimento da licitação.

2.3. Concluída essa fase, passou-se a publicação do aviso de licitação do Pregão no DOU e no Jornal Folha de São Paulo, no dia 08/05/2013, na forma eletrônica nº 06/2013 – UASG: 395001, conforme fls. 534 e 535, respectivamente, o qual remeteu o ato administrativo para a fase externa da licitação, com a abertura da sessão pública, no Portal Comprasnet, no dia 20/05/2013 às 09:30hs.

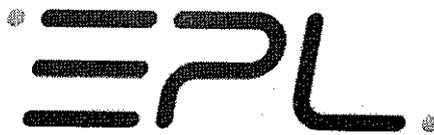
2.4. Após a fase de lances, a empresa AXIOMAS BRASIL PESQUISA, CURSOS E CONSULTORIA LTDA – ME, detentora do melhor lance, foi convocada, via sistema, a apresentar sua proposta de preços, com o detalhamento dos custos envolvidos na contratação.

2.5. Na análise da proposta de preços apresentada, foram constatados alguns preços unitários acima dos estimados pela Administração, de modo que foi solicitado à referida empresa a redução dos valores superiores aos estimados, bem como adequação de erros de composição de custos.

2.6. Após a empresa AXIOMAS reduzir os preços conforme solicitado e ter enviado a documentação de habilitação, a mesma foi declarada vencedora do certame, sendo que a empresa COMAP registrou sua intenção de recorrer contra o resultado da licitação, no qual foram acatadas as razões e concedido o prazo legal para apresentação do recurso e da contrarrazão.

2.7. Em face disso, aplicando seu direito líquido e certo, a empresa COMAP registrou tempestivamente, no sistema Comprasnet, suas razões, pelos fatos e fundamentos e a AXIOMAS, sua contrarrazão, que a seguir serão elencados e analisados.

Esse é o relatório, passa-se a análise.



Empresa de Planejamento e Logística

3. DAS RAZÕES DO RECURSO

3.1. Preliminarmente, alega a licitante que a Empresa AXIOMAS deveria ter sido desclassificada antes da etapa de lances, pois claramente o preço unitário e global apresentado estava totalmente acima dos estimados pela administração, bem como aponta os equívocos cometidos, em especial no que se refere à planilha de preços da empresa Axiomas, disponibilizada no site "compras net", onde o total final apresentado é de R\$ 49.768.000,00, conforme consta abaixo:

a) na planilha "*Gastos com Escritório*" o quantitativo do item 1.2.2. é 120 e não 90;

b) na planilha "*Gastos com cada etapa de treinamento*" o quantitativo do item 2.6 é 15 e não 30;

c) na planilha "*Gastos com cada etapa de treinamento*" existe um erro de soma, ao invés de R\$ 3.275.508,42 o valor correto é R\$ 6.063.608,42;

d) na planilha final o total apresentado é a soma simples dos valores das 5 planilhas e não foi observada a fórmula em que as planilhas "3" e "5", deveriam ser multiplicadas por 3 (3 ondas de pesquisa);

e) do total de itens com valores unitários apresentados na planilha (total de 90 itens) 67 estão com uma variação acima de 30% do valor estimado pela administração. Alguns valores importantíssimos para o desenvolvimento dos trabalhos, como mão de obra para pesquisa de campo, estão 62% abaixo do valor estimado.

3.2. Argumenta que, consideradas todas as premissas corretas da planilha e utilizando-se os valores unitários apresentados, o preço final da empresa Axiomas resultaria em R\$ 135.453.227,19, ou seja, este valor estaria muito acima (152%) do estimado pela EPL (R\$ 53.728.013,26).



Empresa de Planejamento e Logística

3.3. Alega que, fica claro na análise da proposta apresentada pela empresa AXIOMAS que a mesma não possui conhecimento sobre os valores que serão utilizados para a execução dos trabalhos, colocando em risco o equilíbrio financeiro do contrato e até mesmo a execução do mesmo. Considerando a previsão do Edital de licitação para tais situações, item 4.9., é mister a desclassificação da proponente.

3.4. Com relação aos atestados de capacidade técnica, argumenta que a empresa AXIOMAS não apresentou qualquer atestado que comprovasse a sua experiência em pesquisas rodoviárias.

3.4.1 Informa que o único atestado considerado como experiência válida trata-se de pesquisa em domicílios. Quanto ao atestado que comprovaria a experiência em contagem volumétrica classificada (manual ou mecânica), nada foi apresentado.

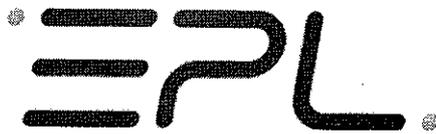
3.4.2 Ressalta que dada à importância do presente trabalho e ao alto valor a ser gasto pela administração, a empresa AXIOMAS, por não possuir experiência para executar os serviços, não atenderia as exigências do edital e, por conseguinte, não poderia ter sido qualificada para tanto.

3.5. Registra que a falta de conhecimento dos custos unitários do projeto e a falta de experiência técnica em pesquisas rodoviárias por parte da empresa Axiomas, colocaria em risco a administração pública quanto à coleta de informações das rodovias brasileiras e causará, certamente, desperdício de recursos públicos.

3.6. Por todo o exposto, a recorrente solicita que o recurso administrativo seja acolhido e dado provimento, a fim de que seja determinada a desclassificação/inabilitação da empresa AXIOMAS BRASIL PESQUISA, CURSOS E CONSULTORIA LTDA – ME, tendo em vista a explícita irregularidade, deficiência e insatisfação de sua proposta e dos documentos de habilitação.

 4





Empresa de Planejamento e Logística

4. DAS CONTRARRAZÕES

4.1. Seguindo os ritos legais, a empresa AXIOMAS BRASIL PESQUISA, CURSOS E CONSULTORIA LTDA – ME apresentou sua contrarrazão, argumentando que não houve qualquer ilegalidade ou quebra do princípio de isonomia pela Administração.

4.2. Alega que a correção da planilha de custos e formação de preços, está prevista no art. 3º da Lei 8.666/93 e é aceita pelo Tribunal de Contas da União-TCU, conforme manifestação por meio dos acórdãos de nº 2.104/2004, 1.791/2000, 1.179/2008 e 2060/2009, todos do Plenário e Acórdão nº 4.621/2009 da 2ª Câmara.

4.3. Ressalta que erros no preenchimento da Planilha não constituem motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado.

4.4. Salaria que a redução entre o valor ofertado após a fase de lances, de R\$ 49.768.000 (quarenta e nove milhões, setecentos e sessenta e oito mil reais) e o constante da proposta de preços, após a negociação dos preços, de R\$ 48.134.263,00 (quarenta e oito milhões, cento e trinta e quatro mil, duzentos e sessenta e três reais), ratifica a proposta apresentada como a mais vantajosa para a Empresa de Planejamento e Logística S.A. – EPL.

4.5. Com relação aos atestados de capacidade técnica, a empresa informa que atendeu aos subitens 7.3.1 e 7.3.2 do Termo de Referência – Anexo I do Edital, apresentando 04 (quatro) Atestados de Capacidade Técnica que comprovaram a sua experiência em pesquisa de campo com a coleta de dados quantitativos por meio de questionários, expedidos pelos seguintes empresas e órgãos públicos: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT; Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região; Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletronorte e Fundação Universidade de Brasília – UNB.



5





Empresa de Planejamento e Logística

4.5.1. Esclarece ainda que os atestados foram avaliados e aceitos, vez que ficou comprovada a capacidade técnica da licitante e também seu atendimento aos pré-requisitos técnicos estabelecidos no Termo de Referência.

4.6. Deste modo, requer que seja acolhida a preliminar arguida para não conhecer o recurso apresentado pela empresa COMAP, mantendo-se inalterado o resultado da licitação.

5. DA ANÁLISE

5.1. Diante do exposto, este Pregoeiro e sua respectiva equipe de apoio, no exercício de suas atribuições, apresentam a seguir, para fins administrativos a que se destinam, as considerações acerca do recurso e da contrarrazão apresentados.

5.2. A licitação é um procedimento administrativo por meio do qual o Poder Público procura selecionar a proposta mais vantajosa nos termos expressamente previstos no Edital. No procedimento formal, a licitação está vinculada às prescrições legais que regem em todos os seus atos, fases e aos princípios que pautam o procedimento da licitação, vinculando a Administração e os licitantes a todas as suas exigências, desde a convocação dos interessados, até a homologação do julgamento e, conseqüentemente, o contrato.

5.3. O princípio do procedimento formal, todavia, não significa que a Administração deva ser formalista ao ponto de fazer exigências inúteis ou desnecessárias à licitação, como também não quer dizer que deva anular o julgamento do certame, inabilitar licitantes ou desclassificar propostas de forma irresponsável e sem critérios objetivos.

5.4. Corrobora-se a esse entendimento a decisão proferida pelo STJ em MS 5.606/DF, rel. Min, José Delgado, a qual transcrevemos a seguir:



Empresa de Planejamento e Logística

"... As regras do procedimento licitatório devem ser interpretadas de modo que, sem causar prejuízo à administração e aos interessados no certame, possibilitem a participação do maior número de concorrentes, a fim de que seja possibilitado se encontrar, entre várias propostas, a mais vantajosa".

5.5. Toda essa argumentação é para que se faça entender, à recorrente, que ao contrário do alegado em seu recurso, os procedimentos adotados pelo pregoeiro e sua equipe de apoio na análise da proposta de preços apresentada pela empresa Axiomas, como a negociação de preços e ajuste de planilha estão em acordo com os princípios norteadores ao procedimento licitatório, pelo qual discorreremos detalhadamente a seguir, os motivos que ensejaram essa decisão.

5.6. Primeiramente, com relação à argumentação da recorrente de que a empresa Axiomas deveria ter sido desclassificada em função dos valores ofertados estarem acima do estimado pela Administração, informo que:

5.6.1 Conforme previsto no item 9.2 do Edital, independente dos valores ofertados, o pregoeiro, após a fase de lances, poderia encaminhar ao licitante detentor da melhor proposta solicitação de redução, a fim de obter preços mais vantajosos para a Administração.

5.6.2 E, somente em caso de recusa da redução dos valores acima do estimado, a empresa estaria sujeita a desclassificação, o que para o caso concreto não ocorreu, vez que a empresa adequou seus valores conforme solicitado.

5.7. Já para os questionamentos referentes aos ajustes na planilha de custos, informo que a solicitação foi com amparo no instrumento convocatório, que assim estabelecia:



Empresa de Planejamento e Logística

"9.10 No julgamento da habilitação, o Pregoeiro poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e a sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes a eficácia para fins de habilitação e classificação".

5.8. A adequação da planilha de formação de custos também é prevista no artigo 24 da Instrução Normativa nº 03, de 15 de outubro de 2009 do MPOG, conforme segue:

"Art. 24. Quando a modalidade de licitação for pregão, a planilha de custos e formação de preços deverá ser entregue e analisada no momento da aceitação do lance vencedor, em que poderá ser ajustada, se possível, para refletir corretamente os custos envolvidos na contratação, desde que não haja majoração do preço proposto".

5.9. Importa frisar que a adequação na proposta não gerou majoração dos preços, fator apontado na Lei de Licitações e no instrumento convocatório como impeditivo para aceitação da proposta.

5.9.1. Destaca-se que o valor final apresentado pela empresa Axioma, após negociação de preços, restou abaixo do estimado pela Administração, tanto nos seus montantes unitários quanto global, sendo, portanto a proposta de preços aceita.

5.10. O Tribunal de Contas da União-TCU já se manifestou acerca do ajuste de planilha de custos por meio de diversos acórdãos e decisões, dentre os quais podemos citar o Acórdão TCU nº 963/2004 – Plenário:



Empresa de Planejamento e Logística

(...)

52. Inicialmente, cabe esclarecer que alguns dos elementos integrantes da planilha de custos são variáveis, e dependem da característica e estrutura de custos de cada organização. Outros são decorrentes de lei ou acordos coletivos, sendo responsabilidade da licitante informá-los corretamente. Caso a planilha apresentada pelo licitante esteja dissonante do previsto em lei, e ainda assim, for considerada exequível e aceita pela Administração, caberá ao licitante suportar o ônus do seu erro. (grifos nossos)

(...)

Voto do Ministro Relator

(...)

6. Sobre a desnecessidade de detalhamento dos itens que compõem os encargos sociais e trabalhistas na planilha de preços utilizada como modelo no edital, penso que a presumida omissão não traz problemas para o órgão contratante, pois, segundo explicado pela unidade técnica, o contratado é obrigado a arcar com as consequências das imprecisões na composição dos seus custos. (grifos nossos) Acórdão 2579/2009 Plenário

5.11. Com relação às argumentações de divergências no quantitativo de serviços da planilha de custo, relacionada aos itens "Gastos com Escritório" e "Gastos com cada etapa de treinamento", procede a alegação da recorrente de divergência com a planilha estimativa de custos, entretanto faço a seguinte ponderação:



Empresa de Planejamento e Logística

5.11.1 O edital estabelecia a quantidade mínima de profissionais e os dispositivos necessários a prestação dos serviços, conforme segue:

4.4 (.....)

Caberá à CONTRATADA providenciar os dispositivos móveis para a utilização pelos entrevistadores e supervisores, em número suficiente para garantir a execução dos trabalhos em campo. Os dispositivos móveis a serem utilizados deverão ser avaliados pela CONTRATANTE de acordo com as seguintes características mínimas:

ESPECIFICAÇÃO DA PESQUISA O/D de veículos de passeio (veículos do tipo automóveis de passeio e utilitários).

4.14 (.....)

A quantidade mínima de entrevistadores, de cada equipe, está descrita no Quadro 6 abaixo.”:

5.11.2 Nota-se que o edital estabeleceu tão somente um parâmetro para cotação dos preços, devendo as empresas se adequarem para atendimento a todas as exigências estabelecidas no edital, em especial nos prazos e quantidades de pesquisas estabelecidas para a prestação dos serviços.

5.11.3 Considerando o quantitativo ofertado para os itens citados no subitem 5.11, a empresa Axiomas será consultada a prestar a devidas justificativas, e se for o caso, promover a devida adequação em sua planilha de composição de custos, desde que não haja majoração dos preços.



Empresa de Planejamento e Logística

5.12. Com relação às argumentações constantes das alíneas “c”, “d” e “e” do subitem 3.1 do recurso, informo que na última proposta de preços enviada pela AXIOMAS e constantes no site www.comprasnet.gov.br, datada de 27/05/2013, às 16:50 horas, todos os erros de somatório foram sanados, bem como os valores que estavam acima dos estimados foram reduzidos, de modo que não procede a alegação da recorrente.

5.13 Quanto aos valores abaixo do estimado, nos termos estabelecidos no Edital, caberá a licitante honrar o valor proposto na licitação, sendo que caso haja inexecução contratual, a empresa poderá sofrer as sanções previstas no Edital e na legislação vigente.

5.13.1 Torna-se importante destacar também que a licitação contou com a participação de 14 (catorze) empresas, privilegiando o princípio da competitividade;

5.13.2 E que os preços globais ofertados pelas participantes, incluindo nestes o valor ofertado pela recorrente, ficaram bem próximos do aceite da empresa Axiomas, evidenciando estarem de acordo com o praticado no mercado, de modo que argumentação de valores impraticáveis ou inexequíveis se mostra como totalmente improcedentes.

5.14. Quanto aos atestados de capacidade técnica apresentados, informamos que estes atenderam plenamente as exigências contidas no item 7.3.1 e 7.3.2 do Termo de Referência – Anexo I do Edital, conforme manifestação da área técnica, cuja conclusão transcrevo abaixo:

“...”

“A redação do subitem 7.3.2. do Termo de Referência descreve a exigência da empresa contratada comprovar já ter executado pesquisas de campo com a utilização de questionários com realização mínima de 33.000 entrevistas. A redação do referido subitem é apresentada a



Empresa de Planejamento e Logística

seguir:

"7.3.2. Para atendimento ao item 7.3.1 serão considerados pertinentes e compatíveis com o objeto, atestado(s) da empresa licitante que demonstrem experiência na realização de pesquisas de campo, que tenha compreendido coleta de dados quantitativos por meio de utilização de questionários com realização mínima de 33.000 entrevistas, o que representa 10,0% da expectativa de 330.000 entrevistas a serem realizadas e validadas em cada uma das etapas de pesquisa."

De fato, analisando o subitem 7.3.2, não são solicitados atestados de pesquisas rodoviárias. A aderência entre os elementos requeridos nos Atestados de Capacidade Técnica exigidos e o objeto especificado no Termo de Referência já foi objeto de análise pelo Núcleo de Planejamento na resposta à Impugnação Administrativa impetrada pela empresa SC CONTROLTECH TECNOLOGIA EM INFORMÁTICA LTDA. Mesmo assim, de acordo com a Publicação IPR-723 do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, o método de entrevistas com a utilização de questionários é um dos diversos métodos aplicados na execução de pesquisas de origem e destino em campo, totalmente aderente à principal parte do objeto do Pregão Eletrônico 06/2013.

Não são exigidos atestados vinculados ao levantamento volumétrico já que a realização de contagens volumétricas será um instrumento acessório à expansão dos dados de pesquisa de origem e destino, sendo de complexidade infinitamente inferior à aplicação de entrevistas com abordagem pessoal. Além disso, toda a especificação técnica que é necessária para a



Empresa de Planejamento e Logística

realização dos trabalhos está minuciosamente detalhada no Termo de Referência do Pregão Eletrônico 06/2013-EPL, inclusive relacionando quais serão os instrumentos de análise e conferência dos dados pesquisados.

A avaliação já realizada por meio do PARECER TÉCNICO Nº 01/2013 – NÚCLEO DE PLANEJAMENTO é suficiente para garantir a aderência entre os Atestados apresentados pela licitante AXIOMAS BRASIL PESQUISA CURSOS E CONSULTORIA LTDA-ME e o objeto especificado no Termo de Referência do Pregão Eletrônico 06/2013-EPL.

Avaliar o domínio da técnica/metodologia por meio de outros trabalhos executados pela licitante, em detrimento da aplicação de uma tipologia específica de trabalho, possibilita uma maior abrangência da livre concorrência entre os participantes sem, de forma alguma, comprometer a qualidade final dos trabalhos a serem executados. Viabilizar a ampla concorrência reduzindo, ao máximo, a especificação de pré-requisitos que direcionem a participação de poucos nichos mercadológicos, ou mesmo uma reserva injustificada de mercado, é a forma mais eficaz de garantir o melhor desempenho nas contratações da administração e no uso dos recursos públicos.

Por fim, ante as justificativas expostas pela recorrente no item 2) das contrarrazões apresentadas e analisando os argumentos supracitados, o Núcleo de Planejamento resolve por indeferir o pedido de inabilitação da licitante AXIOMAS BRASIL PESQUISA CURSOS E CONSULTORIA LTDA-ME, no que concerne aos argumentos expostos naquele item, por considerar a análise técnica realizada incompatível com os elementos previstos no



Empresa de Planejamento e Logística

Termo de Referência do Pregão Eletrônico
06/2013-EPL."

5.15. Constatada a necessidade de ajustes na planilha de custo e considerando que a administração pode rever seus atos, por meio da conveniência e oportunidade, respeitando os direitos adquiridos daquele que já tivera uma situação jurídica constituída por meio do ato administrativo, será agendado retorno de fase da licitação para adequação da planilha de custos relativos às alíneas "a" e "b" do item 3.1 deste recurso, não sendo motivo de desclassificação, esse mero erro, sanável.

5.16. Constatada a necessidade de questionar a empresa Axiomas acerca dos quantitativos ofertados para os itens relativos a "Gastos com Escritório" e "Gastos com cada etapa de treinamento", e considerando que todas as diligências e negociações devem ser realizadas no sistema, para acompanhamento de todas as licitantes interessadas, conforme subitem 9.3 do Edital, será agendado retorno de fase da licitação.

5.16.1 Registre-se que a retomada da sessão não será motivo para desclassificação da empresa Axiomas, pois caso haja ajuste, este será, nos termos das legislações vigentes, uma mera falha que não altera a substância da proposta apresentada.

5.17. Por todo o exposto, mesmo o edital não sendo imperativo, estabelecendo como quantitativo máximo os constantes da planilha estimativa de custos, entendemos como pertinente às razões das alíneas "a" e "b" do item 3.1 do recurso e infundadas as demais argumentações apresentadas pela COMAP no recurso interposto.

6. DA CONCLUSÃO

6.1. Desta forma, finalizada a exposição e respeitados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, é de se julgar parcialmente procedente as argumentações da recorrente, reconhecendo o recurso apresentado, e, no mérito, dar-lhe provimento parcial.

6.2. Informamos que será agendada retomada de fase da sessão para a fase de aceitação para providências quanto à adequação da proposta de preços apresentada pela empresa Axiomas, conforme as exigências estabelecidas no Edital.

6.3. À consideração da autoridade superior, para deliberação, nos termos do parágrafo 4º, do art. 109, da Lei 8.666/93.

Brasília-DF, 04 de julho de 2013.



ANTHONY CESAR DUARTE ROSIMO

Pregoeiro - UASG: 395001

De acordo. Em face do que consta consignado nos autos do processo nº 50840.000.117/2013, acolho na íntegra os argumentos apresentados pelo Pregoeiro e a Equipe de Apoio, os quais norteiam a motivação para voltar a fase de lances para adequação da proposta de preços, e se for o caso, manter a empresa AXIOMAS BRASIL PESQUISA CURSOS E CONSULTORIA LTDA - ME como vencedora da licitação referente ao Pregão Eletrônico nº 06/2013, caso haja adequação da proposta de preços as exigências estabelecidas no Edital.

Providências complementares deverão ser tomadas pela Coordenação de Licitações.

Brasília-DF, de julho de 2013.



MÁRCIA ALVES BRITO

Responsável pelas atividades inerentes à Licitações

