



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS
SECRETARIA DE GESTÃO DA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS

RESPOSTA A PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

REFERÊNCIA: Processo nº 00011.00000045/2015-40

ASSUNTO: Análise de Impugnação - Pregão Eletrônico SRP nº 2/2015

Referência: Processo Administrativo n.º 00011.000045/2015-40
Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 2/2015

I – Das preliminares

1. Trata-se de pedido de IMPUGNAÇÃO interposto pela empresa CALL TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 05.003.257/0001-10, com referência aos termos do Edital do Pregão SRP nº 2/2015, amparado no disposto do Item 29, subitem 29.1 do Edital, bem como no § 1º do art. 41 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, cujo objeto versa sobre a contratação, por meio de Registro de Preços, de serviço de Solução Global para implantação, operação e gestão do Disque Direitos Humanos com execução de Teleatendimento Receptivo, na forma humana e eletrônica, e Teleatendimento Ativo na forma humana, com disponibilização de instalações físicas, disponibilização e sustentação de infraestrutura de Tecnologia da Informação, mobiliário, pessoal, telefonia, equipamentos e aplicativos básicos, destinados ao Sistema de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos de Atendimento (SONDHA), conforme condições e especificações descritas no Edital e seus Anexos.

II – Da admissibilidade e tempestividade

2. Nos termos do disposto no art. 18 do Decreto 5.450 de 31/05/2005, é cabível a impugnação, por qualquer pessoa, do ato convocatório do pregão na forma eletrônica até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública.

3. O referido pedido de impugnação foi encaminhado no tempo hábil para o endereço eletrônico, conforme estipulado no Edital.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS
SECRETARIA DE GESTÃO DA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS

III – Síntese das Alegações da Impugnante:

4. Alega a Impugnante, em apertada síntese que:

- 1) “Os montantes consignados como MÁXIMOS UNITÁRIOS E GLOBAIS pela Administração Licitante PARA OS ITENS 1, 2, 4 E 5 NÃO SE ENCONTRAM ADERENTES E/OU CORRELACIONADOS COM OS PREÇOS PRATICADOS EM MERCADO”, alegando, para tanto, inexecutabilidade;
- 2) que há “incongruência quanto ao Acordo de Nível de Serviço e os níveis mínimos de serviços que devem ser atingidos futuramente pela Contratada”, consignada no item 14.3.3 do Termo de Referência;
- 3) alega “incongruência editalícia” no item 9 do Termo de Referência, o qual dispõe acerca dos Requisitos de Recursos Humanos e mais especificamente dos requisitos de qualificação dos Operadores, mormente quanto ao subitem 9.1 que exige experiência profissional de 1 (um) ano em “Atendimento” em “Direitos Humanos”.

5. Com o intuito de comprovar a primeira alegativa acima descrita, traz memórias de cálculos para os itens referenciados, alegando que “os Valores Máximos consignados pela Administração não permitirão ao particular sequer adotar remunerações dos profissionais executores dos serviços compatíveis com as qualificações exigidas em edital”, colacionando, ainda, como paradigma, o processo de repactuação, em análise nesta SDH, do atual contrato firmado com a Impugnante, referindo-se ao item 1, que trata do Serviço de Teleatendimento Humano Generalista (Receptivo e Ativo), concluindo que “o valor da hPA seria de R\$ 35,04, ou seja bem superior ao máximo estimado para a nova contratação de tão somente R\$ 25,75”.

6. Para a segunda alegativa, traz cálculos aritméticos que, segundo seus resultados, conclui que “A META DA LICITANTE DE TER QUE ATENDER A MÉDIA DE 1.026.786 LIGAÇÕES ENTRANTES AO MÊS COM TMA DE 240 SEGUNDOS É DESPROPORCIONAL AO TOTAL DE HORAS LOGADAS COINTRATADAS PARA ESTA FUNÇÃO, QUE É DE TÃO SOMENTE 38.000 HORAS”, supondo “subdimensionamento”.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS
SECRETARIA DE GESTÃO DA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS

7. Por fim, para a terceira alegativa, aduz que *“Não há notícias de que esta temática de “ATENDIMENTO” tenha outro patrocínio público ou ainda privado fora do contexto de atuação da SDH no Distrito Federal e que frutifique a possibilidade de captação de profissionais com a experiência exigida em outras localidades”*.

8. Requer, a empresa Impugnante, ao final, *litteris*:

“
1. *Sejam retificados os itens editalícios impugnados, nos moldes aqui dispostos, de modo que atendam as disposições legais constantes dos normativos citado ao longo deste, adequando-se, assim, aos termos das legislações vigentes e aos princípios basilares da Administração Pública, principalmente os princípios da legalidade, da eficiência, da supremacia do interesse público, que foram flagrantemente violados e de todos os outros anteriormente citados;*

2. *Sejam estabelecidos novos valores de referência estimada, para que os mesmos estejam de acordo com as práticas de mercado e não frustrem a obtenção da proposta mais vantajosa e atenda os aspectos de qualidade e eficiência da Administração;*

3. *Sejam expurgadas do Instrumento Convocatório as disposições que tratam sobre exigência de experiência em “ATENDIMENTO” em Direitos Humanos para determinados perfis, pelas razões anteriormente dispostas, ou em alternativa análise que sejam os mesmos retificados para que se amoldem aos preceitos legais, doutrinários e jurisprudenciais vigentes;”*

É a breve síntese.

IV – Da Análise da Impugnação

9. No exercício de sua função de coordenador deste procedimento licitatório, especialmente designado pela Portaria nº 610, de 7 de outubro de 2014, publicada no D.O.U. no dia 08.10.2014, de acordo com a Lei nº 10.520, de 7 de julho de 2002 e o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, este Pregoeiro vem manifestar-se acerca da pretensão constante dos autos do processo acima referido, nos seguintes termos:



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS
SECRETARIA DE GESTÃO DA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS

DO OBJETIVO DA LICITAÇÃO

10. O processo licitatório tem por característica o dever da Administração em buscar a proposta que lhe seja mais vantajosa, de acordo com os princípios enumerados no art. 3º da Lei nº 8.666/93, a seguir: *Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

11. Assim, é cediço que cabe a este Pregoeiro utilizar-se de práticas que ampliem a competitividade e que ofereça tratamento isonômico entre os concorrentes, com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa e que atenda ao interesse público.

12. Em sede preliminar, é preciso esclarecer que a Administração - adstrita à legalidade e dela não podendo dispor - para que possa estipular o preço máximo admitido em suas licitações, adota os procedimentos de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, insculpidos na Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, alterada pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014, ambas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

13. A subordinação à referida Instrução Normativa se deve também ao fato de que a Secretaria de Direitos Humanos é um órgão integrante do Sistema de Serviços Gerais (SISG) e que a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o órgão normatizador e central do referido sistema, conforme lhe confere o art. 34, I, "b", do Anexo I do Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014, bem como o art. 3º do Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994.

14. Consigna o § 2º do art. 2º da citada Instrução Normativa, que no âmbito de cada parâmetro passível de utilização, os elencados nos incisos de I a IV, dentre eles a pesquisa com fornecedores - o utilizado neste certame - que o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos. Assim, no caso específico da presente disputa, o valor máximo admitido de R\$ 27.718.254,00 (vinte e sete milhões, setecentos e dezoito mil, duzentos e cinquenta e quatro reais), estipulado no Pregão Eletrônico SRP nº 2/2015, foi o menor daqueles pesquisados e consultados, posto que o julgamento da referida licitação fundamenta-se no MENOR PREÇO.

15. É uma prerrogativa e um pleno direito da Administração Pública, ensejar nas cotações e estimativas dos serviços que se pretende contratar, os valores máximos que pretende ou se permite pagar para se obter tais serviços.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS
SECRETARIA DE GESTÃO DA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS

16. Trata-se, portanto, de discernimento exclusivo da Administração Pública, salientando-se que se deve ter o cuidado para não estabelecer valores exorbitantes e prejudiciais ao bem público, mas que seja possível de ser praticado pelo mercado onde está inserida as suas necessidades. O que efetivamente se configura.

17. Ademais, entendemos que a Administração, em princípio, não tem competência para revogar ou não uma licitação com base na possível inexecutabilidade do preço que ela própria estipulou. Se fosse inexecutável, ela não o teria estipulado. Muito menos poderá presumir ou alegar, tanto o nobre requerente quanto a Administração que a empresa vencedora não conseguirá honrar o compromisso firmado. (A não ser, claro, em certos casos especiais). Compete, isso sim, à empresa licitante decidir se o valor estipulado em uma dada licitação é condizente ou não com os seus interesses.

18. Caso ocorra de uma determinada empresa firmar um compromisso e não conseguir cumpri-lo, esta estará sujeita às sanções administrativas elencadas no art. 87 da Lei de Licitações e Contratos, quais sejam: advertência; multa; suspensão temporária; declaração de inidoneidade.

19. De outra sorte, ocorrendo a oferta de algum preço aparentemente inexecutável, inicialmente, a Administração deverá solicitar ao licitante as justificativas e o planejamento dos preços ofertados na hora oportuna, oferecendo, assim, a possibilidade de o licitante comprovar a sua capacidade de bem executar os preços propostos, atendendo satisfatoriamente o interesse da Administração e não, simplesmente, revogar ou anular a licitação alegando inexecutabilidade. Isso seria, antes, uma invasão na esfera privada da empresa, uma forma de avaliar os seus critérios técnicos-financeiros. Ou seja, a inexecutabilidade deve ser comprovada e não simplesmente presumida.

20. A argumentação de subdimensionamento do número de hPA's apresentada pela impugnante nos causa surpresa, uma vez que a empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda., participou do processo de Pesquisa de Preços deste certame, com a apresentação de proposta nos moldes da contratação pretendida, não oferecendo qualquer queixa, na ocasião, com relação ao quantitativo de hPA's apresentado, muito menos apontando possível subdimensionamento.

V – Do entendimento da Equipe Técnica

21. Ademais, em complementação à primeira alegativa e para as demais trazidas pela Impugnante, este Pregoeiro, em diligência, efetuou consulta à área técnica demandante, objetivando colher subsídios para o decisório, que assim se posicionou para os itens ora impugnados, por intermédio do Despacho nº 03/2015 – OUV/SDH/PR de 22 de junho de 2015, transcrevemos:



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS
SECRETARIA DE GESTÃO DA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS

DOS PONTOS QUESTIONADOS

2. *Insurge-se, inicialmente, a empresa ora Impugnante contra o Anexo II, onde consta a tabela com o descritivo dos valores absolutos dos serviços a serem contratados, fls. 03 e 04:*

ANEXO II						
VALORES MÁXIMOS ADMITIDOS						
Item	Descrição	Unid. Medida	Qtds	Valor Unitário	Valor Mensal	Valor Anual
1	STHG - Serviço de Teleatendimento Humano Generalista (Receptivo e Ativo)	Hora	30.400	25,75	782.800,00	9.393.600,00
2	STHE - Serviço de Teleatendimento Humano Especialista (Receptivo e Ativo)	Hora	7.600	36,33	276.108,00	3.313.296,00
3	SAEM - Serviço de Análise, Encaminhamento e Monitoramento	Posto	106	8.222,25	871.558,50	10.458.702,00
4	SAO - Serviço de Apoio à Operação	Posto	56	6.298,00	352.688,00	4.232.256,00
5	STC - Serviço de Treinamento e Capacitação Continuada	Posto	5	5.340,00	26.700,00	320.400,00
Valor Máximo Global						27.118.254,00

Ora, a leitura do comando editalício supra, revela os valores máximos que deverão ser considerados pelas licitantes quando e por ocasião da formulação de suas propostas. Verifica-se ao longo da matriz da disputa, também o fato de que será desclassificada a proposta que apresente preços finais superiores ao valor máximo estabelecido em Edital, não sendo outra a disposição dos itens abaixo transcritos:

3. *Em face do exposto, no que se refere aos valores máximos descritos no quadro, resultado da avaliação da pesquisa de preços, amparada pelo fundamentado na Lei 8.666/93, em seu artigo 43, inc. IV, esses haveres são resultados de valores apresentados por empresas que integram esse mercado, interessadas pelo certame, que a Administração acredita que reúnam a capacidade técnica e os demais critérios descritos no presente Edital. Após a pesquisa, apresentaram os valores utilizados que à vista da Administração tem exequibilidade.*

4. *Ora, a argumentação utilizada no decorrer da peça apresentada pelo impugnante é contraditória, pois quando de interesse da empresa, esta se reporta à memória de cálculo atual, para assim tentar elevar o valor unitário do hPA, como observado nas fls. 04, 05 e 07 da peça impugnatória, por outro lado, alega, ao mesmo tempo, que as pesquisas de preços fornecidas pela Administração estão defasadas e não atendem o cenário atual. Convém ressaltar, que essa proposta de revisão da licitação trouxe valores apresentados por empresas especializadas, dentro do cenário proposto, à luz dos indicadores da execução atual, não fixando, assim, a Administração, valor máximo admitido fora da realidade do mercado.*



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS
SECRETARIA DE GESTÃO DA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS

5. Ademais, em relação aos custos de infraestrutura – Módulo 3, Anexo I-A das planilhas de custos, bem como no subitem 20.23 do Edital, há previsão de que nas possíveis prorrogações, os custos não renováveis já pagos ou amortizados, no primeiro ano da contratação, deverão ser eliminados como condição para a renovação, em decorrência da exigência prevista no art. 19, § XVII da IN/MPOG nº 02, de 2008, reforçando-se que a depreciação de bens também seguirá o consignado na Instrução Normativa SRF nº 162/1998, ou, no caso da empresa vencedora do certame possuir em seu estatuto política para avaliação de depreciação que se diferencie do previsto na norma referenciada, a Administração avaliará ocasionalmente para fins de repactuação.

6. Não resta dúvida de que a modificação da metodologia e ampliação do raio de operacionalização dos serviços que se pretende contratar a outras capitais, se for o caso, podem incidir na diferença de custos de operacionalização, ocasionando, assim, o decréscimo dos custos da solução, diminuindo o valor final da hPA a ser contratada.

7. Em relação ao item 14.3.3 do Termo de Referência do Edital, a impugnante também se insurge no que se refere às metas, alegando os seguintes termos:

Entretanto, as diretrizes da disputa de que aqui se trata trazem a informação, no Anexo II e ao longo de todo o texto, de que as quantidades dispostas para a contratação dos itens 1 e 2 são, respectivamente, 30.400 e 7.600, totalizando exatas 38.000 (trinta e oito) mil horas.

RESULTADO: A META DA LICITANTE DE TER QUE ATENDER A MÉDIA DE 1.026.786 LIGAÇÕES ENTRANTES AO MÊS COM TMA DE 240 SEGUNDOS É DESPROPORCIONAL AO TOTAL DE HORAS LOGADAS CONTRATADAS PARA ESTA FUNÇÃO, QUE É DE TÃO SOMENTE 38.000 HORAS.

Vê-se, de acordo com a fórmula aritmética anteriormente colocada que os serviços referentes aos itens 1 e 2, cuja contratação é pretendida pela Administração, ESTÃO CLARAMENTE SUBDIMENSIONADOS.

Pise-se, a simples conta matemática levou em consideração que TODAS as hPA's Contratadas (38.000 hPA's) fossem convertidas em tempo falado (Tempo Total de Conversação) ou seja em efetiva ligação.

Neste ponto importante ressaltar que as hPA's compõe-se tanto do tempo falado como também de outros tempos necessários à plena execução dos serviços, conforme definido no item 6.3 "a" do TR, a saber:



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS
SECRETARIA DE GESTÃO DA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS

"a) Para efeitos de contratação, será considerada hora de posição de atendimento logada (hPA), o tempo, medido em horas, em que a (o) teleatendente estiver efetivamente disponível para o atendimento ou em conversação com o cidadão. (Tempo Total de Conversação - TTC), o tempo em que estiver em atividades de apoio psicossocial, de treinamento e educação continuada, ginástica laboral, atividades motivacionais, feedback com monitores (as) e supervisores (as), reuniões técnicas com monitores, supervisores e coordenação e pausas para o banheiro.

Ora, não pode a Administração exigir ao particular aquilo que é irracional. Ou a Administração estima as quantidades contratadas de forma proporcional à sua demanda e exige metas proporcionais e racionais (níveis de serviço) aos seus objetivos ou retifica a forma de aferição de nível de serviço e metas em aspectos quantitativos de forma proporcional ao que se pretende contratar.

8. *No que se refere às metas apresentadas para a execução do serviço, convém destacar que o cenário refletido nos números expostos na planilha de fls. 12 da peça impugnatória, reverberam as ações da SDH/PR e demais instituições que se empenharam na ampla divulgação do Disque Direitos Humanos como canal de referência para o atendimento aos casos de violações, no cenário de megaeventos. Portanto, o número de entrada de ligações no canal foi ampliado, sobretudo, pelas campanhas de mídias e as ações em todas as capitais e regiões metropolitanas, bem como nas cidades turísticas.*

9 *Outrossim, é importante destacar que as metas não estão restritas unicamente ao número apresentado na fórmula descrita pela impugnante, objetivando aferir o nível de serviço, conforme o alegado, pois diante do previsto no item 14 ACORDO DE NÍVEL DE SERVIÇO (Níveis mínimos de serviço exigido) do Termo de Referência, existem outros indicadores que compõem o referido Acordo de NS. Ademais, para os serviços que se pretende contratar, a Administração, está considerando o cenário de tratamento das demandas, a partir do quantitativo de PAs e os números de links EI, que serão disponibilizados a partir do montante de hPAs a serem contratados, conforme consignado nos subitens 14.7 e 14.8, onde, este último subitem, ampara a perspectiva de razoabilidade e proporcionalidade, considerando a capacidade de atendimento a ser contratada, visto que a Administração, no decorrer da execução, deverá avaliar as condicionantes para a aplicação de sanções e avaliação das medidas, em caso do descumprimento das metas, que são projetadas a partir da ordem de serviço; em referência ao volume final de horas a serem contratadas.*



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS
SECRETARIA DE GESTÃO DA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS

10. *Em que se pese o elevado número de entregas de ligações ao serviço em 2014, conforme demonstra o quadro descrito no subitem 14.3.3 do TR, a expectativa da Administração, com o novo modelo proposto no presente certame, em linhas gerais, avançará na utilização de recursos multicanais (chat; formulário web; e-mails) para a entrada de demandas. A Administração credita às mudanças na metodologia e nos novos sistemas complementares com os multicanais, uma revisão nos indicadores, o que poderá incidir em possível revisão do número de ligações entrantes no serviço, pois com a inserção de multicanais espera-se que haja uma diminuição no número de ligações que são direcionadas ao serviço. Destarte, essa meta poderá ser redimensionada no decorrer da execução, tendo em vista tratar-se de contratação de serviço continuado. Aliado a isso, serão consideradas as oscilações do número de ligações entrantes nos feixes disponibilizados para o atendimento à população. A expectativa, portanto, é que com a manutenção da nova metodologia, haja uma sensível alteração na entrada de demandas.*

11. *Diante do exposto, a preocupação na concepção do novo modelo de processo que visa à manutenção do atendimento à população por meio do serviço de Disque Direitos Humanos, objetiva a maior eficiência no atendimento do referido serviço. Deste modo, a Administração credita a melhor gestão em um novo cenário, o que poderá otimizar a prestação de serviços à população, sobretudo, incorporando a esses serviços alternativas de inovações, como já mencionado, objetivando diminuir, gradativamente, o número final de ligações entrantes, assegurando, assim, os ajustes que se fizerem necessários a partir dessas inovações. Ademais, conforme previsto no subitem 14.8, a Administração não perderá de vista a razoabilidade e proporcionalidade que será observada na execução do novo contrato.*

12. *Em relação a mão de obra para o atendimento da demanda, surpreendeu à Administração a alegação por parte da empresa impugnante, em afirmar que os profissionais "somente poderão ser recrutados na cidade de Brasília/DF, vez que não há em qualquer lugar da federação o préstimo de serviço, que seja, ainda que remotamente, análogo, compatível ou correlacionado ao que se pretende contratar", onde, nos requerimentos finais de fls. 20, da peça impugnatória, assim requer, litteris:*

Sejam expurgadas do Instrumento Convocatório as disposições que tratam sobre exigência de experiência em "ATENDIMENTO" em Direitos Humanos para determinados perfis, pelas razões anteriormente dispostas, ou em alternativa análise que sejam os mesmos retificados para que se amoldem aos preceitos legais, doutrinários e jurisprudenciais vigentes.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS
SECRETARIA DE GESTÃO DA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS

13. *Em relação ao requerimento acima referido, relacionado à mão de obra especializada para o atendimento em direitos humanos, não há como se afirmar categoricamente, conforme alega a impugnante, que a referida mão de obra, encontra-se restrita à Brasília (DF). Convém destacar que existem núcleos de universidade e faculdades, bem como organizações da sociedade civil que desenvolvem trabalhos de formação descentralizada há mais de 5 (cinco décadas) no País. Diante disso, a chance de existir mão-de obra com a experiência requerida no Edital em questão é muito maior do que supõe empresa Impugnante, tornando-se improcedente tal alegativa.*

(...)"

VI – DA DECISÃO

22. Diante dos fatos e fundamentos ao norte expostos, conheço da impugnação interposta, por estar nas formas da Lei, porém, quanto ao mérito, nego-lhe provimento.

23. Dê ciência à Impugnante, após divulgue-se esta decisão junto ao site www.comprasnet.gov.br e www.sdh.gov.br, bem como se procedam às demais formalidades de publicidade determinadas em lei.

Brasília(DF), 22 de junho de 2015.

EDUARDO MIRANDA LOPES
Pregoeiro