

TC/000486/2025

Objeto: Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico 90018/2024 - Contratação de empresa especializada em tratamento documental, digitalização e transporte de documentos, incluindo o fornecimento de softwares e hardwares para apoio às atividades de controle do ciclo de vida dos documentos e armazenamento de longo prazo em suportes físicos e eletrônicos da Secretaria Municipal de Gestão - SEGES

Interessado(s): Secretaria Municipal de Gestão (*), Iron Mountain do Brasil Ltda, José Eudes Alves da Silva

Relator: Domingos Dissei

Competência: PLENO

SENHOR ASSESSOR JURÍDICO SUBCHEFE

Por determinação do Exmo. Senhor Conselheiro, encaminharam-se os autos a esta Assessoria Jurídica para análise e manifestação (peça nº 30).

Trata-se de Representação proposta por Iron Mountain do Brasil Ltda., representada por sua procuradora Valéria Hadlich Camargo Sampaio (peças nº 01/11), em face do Pregão Eletrônico nº 90018/2024, publicado pela Secretaria Municipal de Gestão (SEGES) e agendado para o dia 13/01/2025, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em tratamento documental, digitalização e transporte de documentos, incluindo o fornecimento de softwares e hardwares para apoio as atividades de controle do ciclo de vida dos documentos e armazenamento de longo prazo em suportes físicos e eletrônicos da Secretaria, critérios, prazos e especificações constantes do Termo de Referência – Anexo II.

A Representante, de imediato, informou que o certame inicialmente foi aberto por meio do Edital de Pregão Eletrônico nº 90017/2024-COBES, declarado fracassado após sessão pública

ocorrida em 23/12/2024. Na sequência, *“a Secretaria Municipal de Gestão publicou novo Edital de Pregão Eletrônico, que recebeu nova numeração 90018/2024-COBES, sem que, contudo, tenha sido promovida qualquer alteração nas suas disposições e/ou aberto novo processo administrativo, com sessão pública designada para o dia 13 de janeiro de 2025 às 10h30min”*.

Já na fundamentação, a Representante elencou cinco tópicos passíveis de análise.

Em primeiro lugar, teceu considerações quanto às cláusulas 10.2, 10.3, 10.4, 10.4.1 e 11.1 do Edital, referentes ao procedimento do certame, que não teriam sido observadas pela Origem quando da abertura da sessão pública do Edital nº 90017/2024, em desrespeito ao princípio de vinculação ao edital, o que ocasionou a desclassificação de todos os concorrentes na ocasião: *“contrariamente, contudo, às disposições do Edital e em desrespeito ao procedimento previamente adotado para o certame, embora o critério de julgamento fosse o menor preço global, a fase de lances se deu por “linha de serviços”, mesmo o objeto não estando dividido em lotes”*.

Ademais, informou que *“após o decurso dos 15 (quinze) minutos iniciais, não houve qualquer aviso sistêmico alertando para o início do tempo aleatório de 10 (dez) minutos, sequer tendo sido concedido esse tempo, conforme exigido em item 10.3 do instrumento convocatório. Portanto, a disputa passou dos 15 (quinze) minutos iniciais diretamente para a fase fechada de 5 (cinco) minutos, somente para aqueles competidores com preço/lance enquadrado nas hipóteses previstas nos itens 10 e 10.5 do Edital”*.

Com isso, *“inevitavelmente, pelo critério aplicado, todas as licitantes acabaram “desclassificadas” ou “não convocadas” para fase fechada em um ou mais itens, levando a SEGES a suspender e, ao final, fracassar o certame sob a justificativa de ter ocorrido múltiplas desclassificações”*.

Como segundo ponto, aduziu que o Edital restringe a competitividade do certame, ao exigir múltiplos atestados, *“de forma individualizada da totalidade das 22 (vinte e duas) linhas que compõem o objeto do Edital”*, para além da parcela de maior relevância, o que viola o artigo 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Na sequência, fez menção à imposição de duas exigências constantes no Edital para habilitação, notadamente nos itens 13.6.7.7 do Edital e item 8 do Termo de Referência – “Tratamento de Assentamentos Funcionais e Prontuários Médicos”, que não encontram amparo na Lei Federal nº 14.133/2021, eis que exigem: (i) inscrição no Registro Nacional de Transportes Rodoviários de Cargas – RNTC, emitido pela ANTT; e (ii) certificação emitida pelo Sistema Brasileiro de Segurança e Saúde – SBIS.

Além disso, o Edital fixa que o espaço ofertado para fins de atividades de guarda deverá estar localizado a uma distância máxima de 15 km (quinze quilômetros) das atuais instalações do Arquivo Público Municipal Jornalista Paulo Roberto Dutra, o que se caracteriza como restrição à competitividade do certame e afronta ao artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

Por fim, pontuou que o Edital também viola o princípio do parcelamento, já que reúne atividades distintas, o que também restringe a competitividade do certame e aumenta custos, nos termos do artigo 47, II e §1º da Lei nº 14.133/2021.

Requeru, ao final, o provimento da Representação, bem como a suspensão liminar do certame.

Inicialmente, considerando o tempo exíguo até a abertura da sessão pública, a Coordenadoria IX, em 10/01/2025, emitiu Relatório Preliminar (peça nº 16), **que concluiu ser a Representação parcialmente procedente**, por conta da exigência de múltiplas certidões (item 2.2):

O edital em questão exige a apresentação de atestados para todos os 22 itens que compõem o objeto. Após consulta preliminar ao processo da licitação (SEI nº 6013.2024/0001968-6), não foi identificada justificativa que demonstre a relevância técnica de cada um dos itens. Além disso, conforme verificado no documento SEI nº 114095007, os itens 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 15, 17, 19, 20, 21 e 22 possuem valor inferior a 4% do valor total estimado da contratação, o que indica que não possuem valor significativo, demandando, necessariamente, uma justificativa quanto à relevância técnica de cada um. Dessa forma, por estar em desacordo com o comando mencionado, entende-se, com base nos elementos levantados até aqui, que essa exigência

prejudica a competitividade do certame, e, por conseguinte, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Já os demais itens foram considerados improcedentes, enquanto o item 2.1, referente às cláusulas 10.2, 10.3, 10.4, 10.4.1 e 11.1 do Edital, não foi analisado, *“considerando o exíguo prazo para análise desta Representação e o fato de que o apontamento está relacionado ao certame anterior, não interferindo diretamente no andamento do processo licitatório em questão, sugere-se que a análise deste ponto seja realizada somente em sede de Relatório Conclusivo”*.

Face à análise preliminar da Auditoria, o Exmo. Senhor Conselheiro, em sede de Despacho, determinou fosse a Origem oficiada, bem como o pregoeiro intimado, para ciência e para *“apresentar justificativas no prazo regimental de 5 (cinco) dias úteis, ficando prejudicado o pedido de suspensão cautelar do certame considerando sua suspensão “sine die” pela Origem, conforme publicação no DOC de 13.01.2025”* (peça nº 17).

Devidamente intimados (peças nº 18/21), o pregoeiro e a SEGES, em suas manifestações prévias (peça nº 22/24), quanto aos itens 2.1 e 2.2, indicaram o seguinte:

Sobre a desclassificação dos concorrentes:

Esclarecemos que o critério de julgamento adotado, conforme o edital, é o valor global, o qual resulta da soma dos preços ofertados para cada linha de serviço. A adoção de lances por linha de serviço visava garantir maior transparência e equidade no processo licitatório, assegurando que cada item tivesse um preço justo e compatível com os valores de mercado, evitando a formação de preços desproporcionais entre os itens contratados. Após a fase de lances, o Pregoeiro observou que o sistema eletrônico não agrupou corretamente os lances ofertados por linha de serviço em um único grupo, conforme esperado. Em vez disso, o sistema gerou uma lista de classificados que não refletia a soma total dos lances por item, resultando na desclassificação indevida de algumas empresas e impedindo a formação correta da lista de classificados com base no critério do menor preço global, conforme estabelecido no edital. Diante desse erro sistêmico, o Pregoeiro, no exercício de sua prerrogativa legal, optou por rever seus atos para preservar a competitividade e a lisura do certame. Considerando que a falha no sistema prejudicou a avaliação das propostas, o Pregoeiro decidiu declarar o fracasso do

certame, garantindo que não houvesse distorções que comprometessem o interesse público e a integridade do processo licitatório.

Sobre a ausência de aviso sistêmico

A representação também questiona a funcionalidade do sistema eletrônico "Compras Gov", especificamente a ausência de aviso sistêmico após o decurso de 15 minutos de lances aleatórios. Esclarecemos que o sistema observou o mínimo de 15 minutos para cada lance, conforme previsto. Nesse sentido, o sistema forneceu o aviso de forma correta e no tempo estipulado, não apresentando falhas ou erro sistêmico durante o processo. Assim, não há que se falar em irregularidade quanto à funcionalidade do sistema, tendo o mesmo operado de maneira adequada e conforme as diretrizes do certame, cabendo ao licitante participante acompanhar com diligência as informações do próprio sistema.

Sobre a exigência de múltiplos atestados

Destarte, conforme ratificado pelas mencionadas Cortes de Contas, é imperioso que a Administração, na contratação de empresas para a execução de objetos com relativa complexidade técnica, adote as medidas legais de cautela, evitando danos, muitas vezes irreparáveis, ao erário e às suas atividades finalísticas. Nesse sendo, absolutamente em consonância com a legislação vigente, já nos Estudos Técnicos Preliminares, a Equipe Técnica esclarece que o objeto pretendido é composto por diversos itens integrados e interdependentes, nos quais a falta de capacidade técnica em qualquer dos serviços pretendidos causará danos a todos os demais itens, independentemente do valor. Conforme se depreende da tabela de valores estimados constante no ETP, diversos serviços cujos valores não atingem o percentual mínimo de 4% são essenciais e determinarão todo o êxito ou fracasso da contratação. Não se pretende aqui estabelecer a relevância ou justificar a complexidade técnica de todos os itens a serem contratados, uma vez que a descrição da forma de execução nos documentos técnicos traz todas estas explicações em seu bojo, porém queremos registrar o estranhamento causado pelas afirmações da representante a esta unidade técnica, uma vez que, conforme nossas considerações iniciais, as atividades arquivísticas além de possuir regras e procedimentos extremamente normatizados, são reconhecidamente importantes, tanto para a própria administração pública, quanto para o cidadão e a sociedade em geral, e, sendo uma obrigação do estado, conforme preconiza o art. 1º da citada Lei de Arquivos, não cabe aos prestadores de serviços de forma auxiliar, quais sejam as empresas licitantes, definirem ou questionarem quais dos itens possuem maior relevância, independentemente do valor. Explorando uma hipotética

inépcia na execução destes itens, peguemos como exemplo os itens 5 - Consultoria técnica para elaboração e atualização do código de classificação e tabela de temporalidade e 6 - Consultoria técnica para elaboração de quadro de arranjo de empresas e entidades extintas, que, se mal elaboradas, no limite, podem acabar por determinar o descarte dos 20 (vinte) milhões de processos que compõe o acervo do Arquip. Da mesma forma, para execução imediata após à contratação dos itens que tratam do fornecimento de sistemas informatizados, implantação e customização de sistemas de repositório digital confiável e de equipamentos de hardware para atividades específicas de armazenamento e processamento de acessos à documentos em repositório digital confiável, expressos nos itens 16 à 19, não se poderá admitir que a futura contratada já não detenha experiência prévia para a prestação dos serviços (...). Sendo assim, deixar de exigir as melhores técnicas e as habilitações necessárias para executá-las, relegando as licitantes a “meros fornecedores”, no entendimento desta área técnica é que seria, não só desastroso para o trabalho que se pretende executar, mas flagrantemente um ato lesivo aos princípios da administração pública.

Na sequência, os autos foram encaminhados para manifestação da Unidade Técnica. A Coordenadoria IX deste E. Tribunal apresentou o seu “Relatório Conclusivo” (peça nº 29), manifestando-se pela **improcedência** da Representação, referente ao item 2.1, bem como a superação do item 2.2, ao acatar as justificativas do pregoeiro e da Origem.

Acrescentou, a respeito, o seguinte:

Com efeito, tratou-se, ao que consta, de erro não intencional, mas que prejudicou completamente o processamento do certame, causando grandes riscos de saída de licitantes por falhas de comunicação, já que todas haviam sido informadas de sua desclassificação. A publicação de outro certame, com a declaração de fracasso do primeiro, parece ser medida que, ao menos em tese, poderia ter buscado ampliar a transparência e fomentar a competitividade no âmbito da licitação. Assim, não segue, necessariamente, ao contrário do que afirma a Representante, que seria mais vantajoso ao caráter competitivo do certame e ao interesse público retomar a licitação anterior, em vez de republicar o certame. Além disso, já estando publicado e em andamento o Pregão Eletrônico nº 90018/2024, não se vislumbra haver algum tipo de economicidade em sua eventual anulação, para retomada do certame anterior, nem quaisquer ganhos de transparência e competitividade.

(...)

Na informação apresentada pela ARQUIP (peça 24), são expostas justificativas plausíveis que evidenciam a relevância técnica dos serviços que compõem o objeto, devidamente anexadas ao processo licitatório por meio do documento SEI nº 118053826 (processo SEI nº 6013.2024/0001968-6), no âmbito da discricionariedade técnica do administrador público responsável, em conformidade com o disposto no art. 67, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021. Ressalta-se que tais justificativas não constavam no processo administrativo quando da elaboração do Relatório Preliminar (peça 16). Ademais, constata-se que o Pregão Eletrônico nº 90017/2024, que trata do mesmo objeto da licitação em análise e contém as mesmas exigências de qualificação técnica, contou com a participação de 16 empresas, conforme registrado no documento SEI nº 116894698. A expressiva participação de licitantes sugere que tais exigências não comprometeriam a competitividade do certame. Portanto, diante dos esclarecimentos prestados e das justificativas apresentadas para fundamentar as exigências de qualificação técnica, agora anexadas ao processo licitatório, conclui-se que o apontamento está

superado.

Neste momento, vieram os autos a esta Assessoria Jurídica, para conhecimento das manifestações expendidas.

É o relatório.

Opina-se.

1. Admissibilidade

Os requisitos formais previstos no artigo 55 do RITCMSP (incisos I, II e IV) restaram cumpridos.

No que tange ao quesito material (caput do artigo 55 e inciso III), verifica-se que se trata de matéria afeta à competência desta Corte (possíveis irregularidades em Edital de Licitação executado por Secretaria Municipal).

Em relação à exigência da prova de cidadania (§ 1º), houve a juntada nos autos de documentação referente à existência da empresa representante.

Desta forma, opino pela possibilidade de recebimento da representação.

2. Mérito

Verifica-se, de imediato, que a Auditoria opinou pela improcedência da Representação, referente ao item 2.1, sobretudo porque a Origem encaminhou justificativas técnicas pormenorizadas a respeito dos questionamentos constantes na Representação, o que a fez também alterar a conclusão inicial de procedência formulada em relação à exigência de múltiplas certidões, com superação do item 2.2, tendo os demais itens (2.3, 2.4 e 2.5) sido considerados improcedentes desde o princípio.

Frise-se também que o objeto destes autos se assemelha em grande parte ao do TC nº 24161/2024 (apenas o item 2.1 não o compõe), oriundo de Representação também formulada pela empresa Iron Mountain do Brasil Ltda. e referente ao mencionado Edital nº 90017/2024, que trata do mesmo objeto, tendo ocorrido em momento anterior. Tanto a Auditoria quanto esta Assessoria consideraram aquela Representação improcedente, após o encaminhamento de justificativas por parte da Origem.

Sendo assim, reporto-me aos termos dos Relatórios de Auditoria e às justificativas encaminhadas pelo pregoeiro e pela Origem, além do contido no âmbito do TC nº 24161/2024, no sentido de considerar como **improcedentes os questionamentos da Representação**.

3. Conclusão

Ante todo o exposto, quanto à admissibilidade, opino pelo conhecimento da Representação.

No mérito, face ao conjunto das informações disponíveis, opino pela **improcedência** da Representação.

É o que submeto ao crivo de Vossa Senhoria.

São Paulo, 30 de janeiro de 2025 .

Tácio Piacentini
Auditor de Controle Externo
OAB/SP nº 515.906

/TP