

Em 06 de agosto de 2018.

Processo: 48500.000765/2018-72
Licitação: Pregão Eletrônico nº 14/2018
Assunto: Análise do recurso interposto pela empresa ZOOM
AGÊNCIA DE PESQUISAS LTDA - EPP.

I – JUIZO DE ADMISSIBILIDADE

1. A empresa ZOOM AGÊNCIA DE PESQUISAS LTDA – EPP registrou seu recurso contra a habilitação da empresa PRAXIAN CONSULTORIA LTDA no Pregão Eletrônico nº 09/2018. O registro ocorreu dentro do prazo fixado no sistema Comprasnet. A empresa PRAXIAN CONSULTORIA LTDA, vencedora do certame, também se manifestou, apresentando suas contrarrazões.
2. A recorrente participou do certame, classificando-se em 7º lugar após a fase de lances.
3. O interesse de agir encontra-se evidentemente atendido, em vista do recurso ser manejado por aquele que o aproveita, caso esse seja julgado procedente.
4. O pressuposto da sucumbência recursal é atendido já que a adjudicação da recorrida representaria o insucesso definitivo no certame.
5. O recurso está regularmente motivado, devolvendo à Administração fatos e direitos.
6. O recurso foi apresentado conforme o previsto no inciso XVIII, art. 4º da Lei n. 10.520/02 e no caput do art. 26 do Decreto Federal n. 5.450/05.
7. Assim posto, conheço do recurso.

II – DA ANÁLISE DO JUÍZO DE RETRATAÇÃO

8. Transcrevo as razões apresentadas pela recorrente.

[...]

Como condição de participação no certame, foi exigida a comprovação de habilitação estabelecida no item 9 do edital - "DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO". Com relação a habilitação técnica, o item 9.5.1 do edital, estabeleceu as seguintes exigências:

Fl. 2 do Despacho de Pregoeiro nº 004/2018-SLC/ANEEL, de 06/8/2018.

"9.5.1 Atestado (s) de Capacidade Técnica expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que o licitante executou, satisfatoriamente, atividades relativas à coordenação e realização de pesquisas, com as seguintes características:

9.5.1.1 Por meio de entrevistas presenciais domiciliares, utilizando questionário eletrônico com o uso de equipamentos eletrônicos portáteis capazes de fazer o registro eletrônico e tratamento básico do questionário, e coletar as coordenadas do local via global positioning system – GPS;

9.5.1.2 De âmbito nacional, com entrevistas realizadas em, no mínimo, 2 (dois) estados por região geográfica da federação e, em no mínimo, 4 (quatro) municípios por estado; e

9.5.1.3 Com a aplicação de, no mínimo, 11.723 (onze mil setecentos e vinte e três) questionários, correspondendo a 50% do objeto da licitação.

9.5.1.4 Será admitido o somatório de atestados ou declarações, desde que referentes à execução de contratos com simultaneidade mínima de dois meses. (...)"

Pois bem, acerca do efetivo cumprimento das exigências de qualificação técnica, a empresa PRAXIAN CONSULTORIA LTDA apresentou dois atestados de capacidade técnica, sendo um emitido pelo órgão ora licitante (ANEEL) e outro emitido pela SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL DO MINISTÉRIOS DOS TRANSPORTE, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL - SAC/MTPA.

Da análise do primeiro atestado (emitido pela ANEEL), a empresa PRAXIAN NÃO atendeu a exigência editalícia. Isso porque o atestado de capacidade técnica apontou que os questionários realizados foram "IMPRESSOS" e não "ELETRÔNICOS", nos termos da exigência da subcláusula 9.5.1 do edital, a saber:

"19.470 entrevistas domiciliares realizadas in loco, por meio de questionários impressos e por dispositivos eletrônicos para coleta de dados, (...)"

Como se verifica, o edital é bastante claro quando exige como comprovação de qualificação técnica, "questionário eletrônico", o que não foi atendido pela vencedora.

A habilitação técnica foi encaminhada para análise do setor técnico do órgão (SMA). Não obstante o Especialista do setor ter afirmado que os serviços realizados pela PRAXIAN foram executados de forma satisfatória, o fato é que o atestado não contempla todas as exigências do edital, pois diante de todos os questionários apresentados, **"a maioria foi realizado em formulário físico. Apenas em SP houve a aplicação por meio eletrônico"**.

Ou seja, em Parecer, a própria análise feita pelo técnico da ANEEL concluiu que o atestado NÃO ATENDE a subcláusula 9.5.1. O número de questionário eletrônico (exigido para habilitação) realizado no Estado de São Paulo, *correspondeu a 22% (4.251 questionários) e o edital exige 50% do objeto da licitação (11.723 questionários).*

Conclui-se, portanto, que o atestado de capacidade técnica emitido pela ANEEL, embora executado o serviço de forma satisfatória, NÃO atende a quantidade de questionário ELETRÔNICO exigido para o certame.

Do mesmo modo, o atestado de capacidade técnica emitido pela SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL DO MINISTÉRIOS DOS TRANSPORTE, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL - SAC/MTPA não atende as exigências do edital, a saber:

"Planejamento e Coleta de dados presenciais, distribuição e geração de resultados estratégicos de indicadores de desempenho das operações aeroportuárias do lado terra dos aeroportos elencados abaixo: (...)"

Ora, o item 9.5.1 do edital é muito claro quando dispõe "entrevista presenciais domiciliares". O atestado em questão atesta que as entrevistas foram realizadas em aeroportos.

A própria análise feita pelo setor técnico da ANEEL, no quesito 9.5.1 - Entrevista presenciais domiciliares - concluiu que o atestado não cumpriu esta exigência ("Não. Volume grande de entrevistas nos aeroportos"). Conclui-se, portanto, que o atestado emitido pela SAC/MTPA deve ser desconsiderado pelo Pregoeiro, pois não atende a exigência do edital.

Fl. 3 do Despacho de Pregoeiro nº 004/2018-SLC/ANEEL, de 06/8/2018.

É verdade que a subcláusula 9.5.1.4 admite o somatório de atestados ou declarações. Todavia, referente ao assunto, houve um Pedido de Esclarecimento com dois questionamentos, sendo:

Pergunta 1

Consta no Edital do Pregão Eletrônico 14/2018 da ANEEL, no item 9.5, referente à qualificação técnica necessária à participação no certame, que o licitante disponha de atestado comprovando a realização de pesquisa(s) com características determinadas, indicadas nos itens 9.5.1.1 (entrevistas presenciais domiciliares por coletor eletrônico), 9.5.1.2 (âmbito nacional, com no mínimo 2 estados por região geográfica e quatro municípios por estado), 9.5.1.3 (quantidade igual ou superior a 11.723 questionários aplicados).

Perguntas: 1) Os licitantes devem satisfazer as 3 condições constantes nos itens mencionados (9.5.1.1 e 9.5.1.2 e 9.5.1.3) ou deve satisfazer ao menos uma das condições constantes nos itens mencionados (9.5.1.1 ou 9.5.1.2 ou 9.5.1.3)?

Resposta 1

Os licitantes devem satisfazer as 3 condições constantes nos itens mencionados (9.5.1.1 e 9.5.1.2 e 9.5.1.3).

Pergunta 2

Para o atendimento do item 9.5.1.1 (entrevistas presenciais domiciliares por coletor eletrônico) o atestado de capacidade técnica deve necessariamente mencionar que as coordenadas do local foram coletadas por meio de GPS ou é suficiente que mencione que as entrevistas presenciais domiciliares foram feitas por meio de coletores eletrônicos?

Resposta 2

O atestado de capacidade técnica deve referir a serviço em que necessariamente as coordenadas do local foram coletadas por meio de GPS.

Considerando a explicação acima, dada pelo Sr. Pregoeiro antes da realização do certame, as empresas licitantes, para habilitação técnica, devem atender concomitantemente as exigências previstas no item 9 e seguintes do edital, possuindo no mesmo atestado as exigências dos itens 9.5.1 E 9.5.2 E 9.5.3.

Assim, verifica-se que o primeiro atestado, emitido pela ANEEL não comprovou que a empresa PRAXIAN realizou entrevistas em questionários eletrônicos, mas sim em questionários impressos (descumprimento do item 9.5.1) e, o atestado emitido pela SAC/MTPA, por sua vez, também não atendeu ao item 9.5.1, pois as entrevistas presenciais foram realizadas em aeroportos e não em domicílios.

Logo, mesmo considerando os dois atestados (somatório), ainda assim a empresa não comprovou a qualificação técnica exigida no certame, TENDO COMO CONSEQUÊNCIA A NECESSÁRIA INABILITAÇÃO. (grifo nosso)

9. Agora as contrarrazões da recorrida:

[...]

A Recorrente, em sua peça, alega que: "A aceitação dos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa PRAXIAN viola a lei, bem como os princípios norteadores da licitação, em especial os princípios da vinculação ao instrumento convocatória, legalidade, isonomia e impessoalidade".

Descabida tal afirmação, como será debatido abaixo.

Ademais, e conforme parecer da Administração, os documentos de habilitação da RECORRIDA foram avaliados pela Comissão de Licitação e Área Demandante da contratação, no que se refere às exigências de qualificação técnica, e atenderam ao edital. Quanto aos demais itens de habilitação, estes também atenderam aos requisitos editalícios, quais sejam:

Fl. 4 do Despacho de Pregoeiro nº 004/2018-SLC/ANEEL, de 06/8/2018.

Atestado (s) de Capacidade Técnica expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que o licitante executou, satisfatoriamente, atividades relativas à coordenação e realização de pesquisas, com as seguintes características:

9.5.1.1 Por meio de entrevistas presenciais domiciliares, utilizando questionário eletrônico com o uso de equipamentos eletrônicos portáteis capazes de fazer o registro eletrônico e tratamento básico do questionário, e coletar as coordenadas do local via global positioning system – GPS.

Para este subitem foi apresentado o Atestado emitido pelo MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL – MTPA.

9.5.1.2 De âmbito nacional, com entrevistas realizadas em, no mínimo, 2 (dois) estados por região geográfica da federação e, em no mínimo, 4 (quatro) municípios por estado.

Para este subitem foi apresentado o Atestado emitido pela AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL; e

9.5.1.3 Com a aplicação de, no mínimo, 11.723 (onze mil setecentos e vinte e três) questionários, correspondendo a 50% do objeto da licitação.

Para este subitem foi apresentado o Atestado emitido pela AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL.

9.5.1.4 Será admitido o somatório de atestados ou declarações, desde que referentes à execução de contratos com simultaneidade mínima de dois meses.

O Atestado emitido pelo MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL – MTPA mostra (de forma ininterrupta) a aplicação da pesquisa entre 01 de dezembro de 2012 e 30 de novembro de 2017, já a pesquisa realizada para a AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL abrangeu o período entre 13 de Julho e 27 de Setembro de 2013. Ou seja: Ambas as pesquisas foram realizadas dentro do mesmo período e com simultaneidade superior a dois meses.

A habilitação da Recorrida confirmou-se com a sua aprovação no Teste de Conformidade (item 10 do referido instrumento) onde ali se pôde verificar que a empresa possui a tecnologia desejada para a realização da pesquisa objeto deste instrumento.

Desse modo, considerando o disposto nos itens e subitens de Qualificação Técnica acima transcritos, a Recorrente está totalmente aderente às exigências estabelecidas pelo órgão, não havendo o que falar em irregularidade de documentação de capacidade técnica.

Vale ressaltar, também, que o instrumento convocatório – diferente do que traz a Recorrente em seu recurso – não exige que as características acima relacionadas devam constar no MESMO atestado, e sim permite o SOMATÓRIO de atestados ou declarações, desde que contemplem todas as características (tamanho amostral, localidades de execução das pesquisas, tecnologias empregadas, períodos de execução) exigidas.

Portanto, a visão e a interpretação da Recorrente estão equivocadas e querem induzir ao erro a análise da Administração e colocar em dúvida a legitimidade dos atos praticados pela Ilma Pregoeira e a Área Demandante da Pesquisa que, consideraram a Recorrida apta para a execução da pesquisa.

Ainda que a ideia da Recorrente fosse considerada e que houvesse, então, o excesso de formalismo, caberia à Administração, no caso de excesso, sanar o erro. Pois, o formalismo é um meio, não um fim em si mesmo, sendo ilegítimo que ele se imponha em detrimento da seleção da melhor proposta e atendimento às condições básicas de habilitação.

10. Em que pese os argumentos trazidos pela RECORRENTE, pleiteando a retratação da habilitação da empresa PRAXIAN, bem como os argumentos da própria RECORRIDA, indicando a regularidade e aderência da documentação e análise da equipe técnica da ANEEL às regras do Edital, vislumbro interpretações equivocadas de ambas as partes quando à análise dos atestados apresentados pela PRAXIAN e quanto à nossa decisão.

11. Detendo-me apenas no ponto controverso apontado nas razões recursais, qual seja, o atendimento à cláusula 9.5.1.1 do Edital por parte da recorrida (*Por meio de entrevistas presenciais domiciliares,*

Fl. 5 do Despacho de Pregoeiro nº 004/2018-SLC/ANEEL, de 06/8/2018.

utilizando questionário eletrônico com o uso de equipamentos eletrônicos portáteis capazes de fazer o registro eletrônico e tratamento básico do questionário, e coletar as coordenadas do local via global positioning system – GPS), trata-se de exigência fundamentada na necessidade de averiguação por parte da Administração de aptidão técnica qualitativa – pesquisas presenciais com uso de equipamentos eletrônicos; para esta subcláusula não consta exigência de quantidade mínima a ser atendida, e sim, somente a verificação de características compatível com o objeto licitado.

12. Saliente-se que, diferentemente da cláusula 9.5.1.1, as outras duas exigências de qualificação técnica pautam-se no cumprimento de exigências específicas com a comprovação de quantidades mínimas:

9.5.1.2 **De âmbito nacional**, com entrevistas realizadas em, **no mínimo, 2 (dois)** estados por região geográfica da federação e, em no mínimo, 4 (quatro) municípios por estado; e

9.5.1.3 Com **a aplicação de, no mínimo, 11.723 (onze mil setecentos e vinte e três) questionários**, correspondendo a 50% do objeto da licitação.

13. Pelo exposto, vê-se que a RECORRENTE equivocou-se em relação a alguns aspectos relacionados a: interpretação da utilização do somatório dos atestados; seu entendimento quando às respostas aos esclarecimentos fornecidos, e além disso, a análise técnica da ANEEL sobre os documentos da PRAXIAN; conforme clarificamos pontualmente a seguir:

- A) A cláusula 9.5.1 traz três requisitos a serem comprovados pela licitante, sendo que a subcláusula 9.5.1.1, busca a comprovação de critério apenas *qualitativo* (pesquisas presenciais com uso de equipamentos eletrônicos com GPS), enquanto que as outras duas, 9.5.1.2 e 9.5.1.3, visam a comprovação de critérios quantitativos mínimos.
- B) Esses três requisitos devem ser comprovados pela licitante, não necessariamente num único atestado, sendo permitido o somatório de atestados referente a períodos concomitantes - subcláusula 9.5.1.4; dessa forma, não prospera o entendimento do recorrente de que "*considerando a explicação acima, dada pelo Sr. Pregoeiro antes da realização do certame, as empresas licitantes, para habilitação técnica, devem atender concomitantemente as exigências previstas no item 9 e seguintes do edital, possuindo no mesmo atestado as exigências dos itens 9.5.1 e 9.5.2 e 9.5.3.*" Tal conclusão da recorrente, inclusive, inviabiliza a possibilidade do somatório de atestados, pois parte da premissa incorreta de que as três exigências técnicas devam ser cumpridas num único atestado.
- C) Sob tal assunto, as respostas aos esclarecimentos solicitados foram claras e objetivas, pois o que se indagou era se a licitante (e não o atestado!) deveria cumprir os três requisitos da cláusula 9.5.1. Sim, os licitantes deveriam cumprir os todos os três requisitos de qualificação técnica do edital!
- D) A análise da SMA - ANEEL registrou que para efeito da cláusula 9.5.1.1, o atestado da ANEEL atendia ao aspecto – *entrevistas presenciais domiciliares*, e sobre o *uso de equipamentos eletrônicos com GPS*, o mesmo atestado apresenta a informação de que cerca de 4251 questionários foram respondidos na forma de questionários eletrônicos em características similares à segunda parte da exigência da subcláusula 9.5.1.1.

14. Saliente-se que o conteúdo trazido no corpo da mensagem da SMA do dia 16 de julho de 2018, dando conta pelo atendimento da empresa PRAXIAN as exigências do Edital, porém indicando que o atestado da ANEEL atendeu à "*quase a sua totalidade, com exceção ao item 9.5.1.1, no que tange a utilização de questionário eletrônico com o uso de equipamentos eletrônicos portáteis capazes de fazer o registro eletrônico*

Fl. 6 do Despacho de Pregoeiro nº 004/2018-SLC/ANEEL, de 06/8/2018.

e tratamento básico do questionário, e coletar as coordenadas do local via global positioning system – GPS” pode ter induzido a erro a recorrente, pois a rigor, no corpo do relatório da SMA e do atestado de capacidade técnica da ANEEL consta a informação de que o serviço foi prestado das duas formas: questionário impresso e com uso de equipamentos eletrônicos.

15. Ressalto que a responsabilidade pela habilitação é do Pregoeiro e, na espécie, a Pregoeira condutora do certame valeu-se do Parecer Técnico da SMA considerando que os documentos da PRAXIAN atenderam aos critérios de qualificação técnica exigidos no Edital do Pregão Eletrônico, contudo, vale **declarar e esclarecer** que **no entendimento da responsável pelo pregão, bastaria o atestado de capacidade técnica da ANEEL para comprovar o cumprimento dos requisitos das subcláusulas 9.5.1.1, 9.5.1.2 e 9.5.1.3**, uma vez que são critérios individuais, com objetivos diferentes entre si, dentro de uma perspectiva consonante com os princípios da licitação, uma vez que foi formalizada a possibilidade de somatório de atestados.

16. A melhor entendimento da forma de avaliar o atendimento a mencionada cláusula 9.5.1, é fazer a análise de forma individualizada para cada subcláusula:

a) 9.5.1 Atestado (s) de Capacidade Técnica expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que o licitante executou, satisfatoriamente, atividades relativas à coordenação e realização de pesquisas, com as seguintes características:

9.5.1.1 Por meio de entrevistas presenciais domiciliares, utilizando questionário eletrônico com o uso de equipamentos eletrônicos portáteis capazes de fazer o registro eletrônico e tratamento básico do questionário, e coletar as coordenadas do local via global positioning system – GPS;

O atestado da ANEEL atende a esse requisito? Sim.

b) 9.5.1 Atestado (s) de Capacidade Técnica expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que o licitante executou, satisfatoriamente, atividades relativas à coordenação e realização de pesquisas, com as seguintes características:

9.5.1.2 De âmbito nacional, com entrevistas realizadas em, no mínimo, 2 (dois) estados por região geográfica da federação e, em no mínimo, 4 (quatro) municípios por estado;

O atestado da ANEEL atende a esse requisito? Sim.

c) 9.5.1 Atestado (s) de Capacidade Técnica expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que o licitante executou, satisfatoriamente, atividades relativas à coordenação e realização de pesquisas, com as seguintes características:

9.5.1.3 Com a aplicação de, no mínimo, 11.723 (onze mil setecentos e vinte e três) questionários, correspondendo a 50% do objeto da licitação.

O atestado da ANEEL atende a esse requisito? Sim.

17. Dessa forma, entende-se que o atestado emitido pelo MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL – MTPA, que demonstra objetivamente a realização de pesquisa utilizando questionário eletrônico com GPS, com quantitativo de 378.602 entrevistas efetivadas ao longo da execução contratual, apenas consolida a aptidão já comprovada por meio do atestado da ANEEL, em relação ao uso de equipamentos eletrônicos na coleta de dados.

18. Pelo exposto, a documentação apresentada pela PRAXIAN comprovou com tranquilidade cada um dos aspectos requisitos na cláusula 9.5.1.1, quais sejam: **experiências com pesquisas presenciais**

Fl. 7 do Despacho de Pregoeiro nº 004/2018-SLC/ANEEL, de 06/8/2018.

domilciaries utilizando equipamentos eletrônicos com GPS – subcláusula 9.5.1.1; experiência com **pesquisa de âmbito nacional** nos termos da subcláusula 9.5.1.2; e experiência com **quantitativo expressivo de entrevistas** nos termos da subcláusula 9.5.1.3, do Edital do Pregão Eletrônico nº 14/2018.

19. Interpretação diversa da registrada pela Pregoeira, indicaria restrição excessiva e desarroazada imprópria aos objetivos administrativos da licitação, vê-se que estaríamos excluindo proponente que comprovou experiência anterior em todas as aptidões verificadas na qualificação técnica.

III – CONCLUSÃO

20. Assim, decido por não exercer o juízo de retratação, mantendo a empresa PRAXIAN CONSULTORIA LTDA como vencedora do Pregão Eletrônico nº 14/2018.

ANGELICA LUISA PINTO NOGUEIRA PINHEIRO
Pregoeira