



Natureza: Representação
Interessado: Tribunal de Contas da União
Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT
Assunto: Irregularidades graves no âmbito da Concorrência Internacional nº 12/2002 – Solução Integrada de Correio Híbrido Postal

Trata-se de representação interposta pela equipe responsável pela Auditoria Fiscalis nº 890/2005, designada pela Portaria de Fiscalização nº 961, de 27 de junho de 2005, com o objetivo de realizar auditoria de conformidade sobre os processos de licitação e contratos mencionados em notícias veiculadas na imprensa sobre corrupção na ECT.

1. RESUMO

1.1. A presente representação visa cumprir despacho do Exmo. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar no TC 007.694/2005-2, no sentido de que indícios de irregularidades graves observados no decorrer do processo fiscalizatório sejam relatados tempestivamente, consoante o disposto no Inciso II do art. 86 da Lei Orgânica c/c o *caput* do art. 246 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

1.2. Conforme planejamento elaborado oportunamente, um dos processos licitatórios elencados para exame na fiscalização em curso foi a Concorrência Internacional nº 12/2002, promovida pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT para “fornecimento, instalação, implementação, operação e manutenção de uma Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos”.

1.3. Analisados os autos do processo licitatório, constatou-se a existência de indícios de irregularidades graves na condução da Concorrência Internacional nº 12/2002, algumas das quais ensejam inclusive a nulidade do próprio certame. Em síntese, foram identificados os seguintes pontos:

- a) restrição à competição, caracterizada pela contratação conjunta de itens que deveriam ser licitados em separado, pela exigência de instalação dos centros de produção nas dependências da própria ECT e pela vedação, para fins de qualificação técnica, de somatório de atestados de empresas consorciadas;
- b) adoção de critérios inadequados de qualificação e pontuação técnica, tendo como conseqüências a avaliação parcial da capacidade técnica das licitantes e a restrição ao caráter competitivo do certame;

RQS nº 03/2005 - CN
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 219
Doc: 3774



- c) ausência de critérios objetivos para fixação de preços, que se reflete na impossibilidade de verificação de conformidade dos preços cotados com os valores de mercado e, por conseguinte, em prejuízo ao princípio de julgamento objetivo das propostas;
- d) superfaturamento de serviços contratados, constatado no item relativo à manutenção evolutiva do software GPDD e na previsão de repasse de valores à empresa Postel SPA a título de transferência de tecnologia.

1.4. Em face da gravidade dos fatos relatados, propõe-se a adoção de medida cautelar para que a ECT suspenda a execução contratual até que o Tribunal se manifeste no mérito quanto à nulidade do processo licitatório, sem prejuízo da realização de audiências posteriores dos envolvidos nas irregularidades. Propõe-se, ainda, o encaminhamento imediato de cópia dos autos ao Ministério Público da União e à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que investiga as denúncias de corrupção na ECT, para apuração de responsabilidades e adoção das medidas cabíveis.

1.5. Os benefícios esperados a partir das ações propostas, conforme classificação estabelecida no Anexo 1 à Portaria TCU nº 059/2004 de 30/01/2004, consistem nas seguintes melhorias: redução do sentimento de impunidade (item 3.9), fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional (item 3.11) e fornecimento de subsídios para a atuação do Ministério Público (item 3.14).

2. INTRODUÇÃO

2.1. Em julho de 1998, por meio da Portaria PRT/PR 067/98, a Presidência da ECT designa grupo de trabalho para realização de estudos preliminares sobre a viabilidade da aplicação dos serviços de Correio Híbrido. Em setembro daquele ano, realizou-se Workshop Internacional com a participação de empresas nacionais e internacionais para apresentação e discussão de experiências relacionadas à produção descentralizada de documentos.

2.2. Em setembro de 2000, por meio da Portaria PRT/PR 173/2000, a Presidência da ECT designa novo grupo de trabalho para elaborar anteprojeto visando à implantação na ECT do serviço de Correio Híbrido. Em julho de 2001, a Diretoria da ECT aprova a criação do Programa Correio Híbrido, constituído dos seguintes projetos: Correio Híbrido, Telemático, Reverso, Postal e Processos de Transição.

2.3. O serviço de correio híbrido postal destina-se ao atendimento de grandes clientes, que atualmente se utilizam dos serviços da ECT para distribuição de impressos promocionais, extratos bancários, faturas de cartões de crédito e contas de concessionárias de serviços públicos, dentre outros tipos de documentos. Em geral, tais empresas imprimem grandes volumes de documentos em uma única localidade, com recursos próprios ou terceirizados, e realizam a postagem de tais documentos por meio do serviço FAC (franqueamento autorizado de cartas) em âmbito nacional.

2.4. Com o novo serviço a ser oferecido, a intenção é que as empresas passem a enviar as correspondências em meio eletrônico, com os dados a serem impressos e respectivos destinatários. O processamento e a triagem eletrônica dos dados são feitos nos sistemas da ECT, que distribuem tais documentos para impressão e acabamento o mais próximo possível do destino. Por fim, os documentos impressos são entregues em nível local ou regional, com custos menores para as empresas.

2.5. Essa modalidade de serviço já foi implementada com sucesso pelas instituições postais de diversos países, tais como Alemanha, Itália e França. Assim, o Projeto Correio Híbrido Postal inicia sua





fase de desenvolvimento realizando visita a essas empresas estrangeiras e a empresas nacionais que operam com a produção de documentos com dados variáveis. Tais atividades ocorrem no período de setembro a novembro de 2001, sendo que, nesse meio tempo, é publicada a Portaria PRT/PR 282/01, constituindo grupo de trabalho para elaborar o Projeto Básico com modelagem comercial, técnica e de gestão para a Solução Integrada de Correio Híbrido Postal.

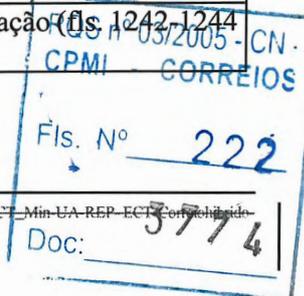
2.6. As atividades desse último grupo de trabalho redundaram na realização da Concorrência Internacional nº 12/2002, objeto da presente representação. Para melhor compreensão do histórico do processo licitatório em questão, encontram-se resumidos no quadro a seguir, em ordem cronológica, os principais eventos ocorridos no transcorrer do certame.

Quadro 14 - Resumo dos principais eventos relativos à Concorrência Internacional nº 12/2002

Data	Evento
04/10/2001	A Presidência da ECT constitui, por meio da Portaria PRT/PR-282/2001, grupo de trabalho com o objetivo de modelar a Solução Integrada de Correio Híbrido Postal (fls. 1-4 do anexo 1)
06/11/2001	A Presidência da ECT constitui, por meio da Portaria PRT/PR-283/2001, Comissão Especial de Licitação com o objetivo de realizar processo licitatório para contratação de Solução Integrada de Correio Híbrido Postal (fls. 5-8 do anexo 1)
05/04/2002	A CEL/AC comunica ao Presidente da ECT a conclusão da elaboração do projeto básico e minuta de edital para contratação da Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos, a um custo estimado de novecentos milhões de reais (fls. 9-10 do anexo 1)
09/04/2002	A CEL/AC publica aviso de realização de Audiência Pública relativa à Concorrência Internacional nº 12/2002 (fls. 127-130 do anexo 1)
24/04/2002	A CEL/AC realiza Audiência Pública, à qual comparecem 35 representantes de 21 empresas distintas (fls. 131-163 do anexo 1)
14/05/2002	A CEL/AC encaminha minuta de edital e anexos para análise e cancela do Departamento Jurídico (fls. 164 do anexo 1)
27/05/2002	O Subchefe do Departamento Jurídico, Sr. Marco Aurélio Motta Ferreira, aprova a minuta de edital por meio da Nota Jurídica DEJUR/DJCOM 324/2002 (fls. 165 do anexo 1)
28/05/2002	A CEL/AC publica o Edital da Concorrência Internacional nº 12/2002, com sessão de abertura marcada para o dia 30/07/2002 (fls. 166-355 do anexo 1)
25/07/2002	A CEL/AC publica aviso de alteração da data de abertura da licitação, que é adiada em 15 dias, com realização prevista para o dia 13/08/2002 (fls. 392-393 do anexo 1)
29/07/2002	O Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Distrito Federal) concede liminar em mandado de segurança impetrado pela empresa Xerox Comércio e Indústria, o qual questiona a não reabertura de prazo de 60 dias a partir da publicação de alterações no Edital, realizada em 11/06/2002 por meio de resposta a questionamentos (fls. 402-407 do anexo 1)
05/08/2002	O Tribunal Regional Federal da 3ª Região (São Paulo) nega liminar em ação cautelar impetrada pela Associação Brasileira da Indústria de Formulários, Documentos e Gerenciamento da Informação – ABRAFORM e pela Associação Brasileira da Indústria Gráfica – ABIGRAF, a qual questiona a legalidade da intenção da ECT em operar no mercado de produção descentralizada de documentos (fls. 418-447 do anexo 1)
06/08/2002	A empresa American Bank Note Company apresenta impugnação ao Edital, motivada pela omissão de elementos que permitam definir claramente o objeto da licitação (fls. 449-453 do anexo 1)
13/08/2002	A CEL/AC republica o Edital de licitação, com novas alterações, e estabelece a data de abertura da licitação para o dia 15/10/2002 (fls. 457-656 do anexo 1)
09/10/2002	A CEL/AC publica aviso de adiamento “sine die” da abertura da licitação, no qual também informa modificação no critério de ponderação Técnica/Preço (fls. 725-727 do anexo 1)
28/02/2003	A Presidência da ECT reedita a Portaria PRT/PR-283/2001, alterando a composição da Comissão Especial de Licitação (fls. 728 do anexo 1)



27/05/2003	A Presidência da ECT reedita a Portaria PRT/PR-283/2001, alterando novamente a composição da Comissão Especial de Licitação (fls. 729 do anexo 1)
15/08/2003	A CEL/AC encaminha nova versão de minuta de edital e anexos para análise e chancela do Departamento Jurídico (fls. 730 do anexo 1)
10/09/2003	A Subchefe do Departamento Jurídico, Sra. Sônia Maria Guimarães Campos, aprova a minuta de edital por meio da Nota Jurídica DEJUR/GAB 898/2003 (fls. 731-933 do anexo 1)
27/11/2003	O Departamento de Orçamento e Custos apresenta estudo de viabilidade econômico-financeira do projeto de Correio Híbrido Postal (fls. 934-944 do anexo 1)
03/12/2003	O Presidente da CEL/AC encaminha ao Gabinete da Presidência resposta a questionamentos apresentados pela Controladoria Geral da União sobre o projeto do Correio Híbrido Postal (fls. 945-951 do anexo 1)
03/12/2003	O Presidente da ECT encaminha nota técnica à ABIGRAF e à ABRAFORM, em resposta a questionamentos formulados por aquelas entidades sobre o projeto do Correio Híbrido Postal (fls. 952-958 do anexo 1)
10/12/2003	A Chefe do Departamento Jurídico convalida as respostas aos questionamentos formulados pela CGU, por meio da Nota Jurídica DEJUR/GAB 1295/2003 (fls. 959-965 do anexo 1)
12/12/2003	A CEL/AC republica o Edital da Concorrência Internacional nº 12/2002, com sessão de abertura marcada para o dia 16/02/2004 (fls. 966-968 do anexo 1)
19/12/2003	A CEL/AC realiza sessão pública para reapresentação do projeto Correio Híbrido e do Edital da Concorrência Internacional nº 12/2002, à qual comparecem 26 representantes de 15 empresas (fls. 969-973 do anexo 1)
23/12/2003	A ABIGRAF apresenta impugnação ao Edital, motivada pela alegada inexistência de competência constitucional e legal da ECT para operar no mercado de produção de documentos (fls. 975-979 do anexo 1)
02/02/2004	A Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação, Software e Internet – ASSESPRO solicita à ECT que seja suspensa a Concorrência Internacional nº 12/2002, devido à opção pela aquisição de software estrangeiro e à suposta monopolização do mercado (fls. 1029-1030 do anexo 1)
10/02/2004	A empresa Xerox Comércio e Indústria apresenta impugnação ao Edital, motivada pela não realização de nova audiência pública anterior à republicação do Edital, pela suposta restrição à competitividade do certame devido a exigências excessivas e pela introdução de alterações nas especificações técnicas sem a necessária reabertura de prazo (fls. 1033-1037 do anexo 1)
12/02/2004	O Presidente em exercício da ECT, Sr. Eduardo Medeiros de Moraes, julga improcedentes as impugnações apresentadas pela empresa Xerox Comércio e Indústria e pela ABIGRAF, com base nos argumentos fornecidos pela CEL/AC e pelo Departamento Jurídico (fls. 1026 e 1049 do anexo 1)
13/02/2004	O Presidente em exercício da ECT, Sr. Eduardo Medeiros de Moraes, responde à ASSESPRO com argumentos contrários às alegações apresentadas para solicitar a suspensão do certame licitatório (fls. 1032 do anexo 1)
13/02/2004	O Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Distrito Federal) nega liminar em ação cautelar impetrada pela ABIGRAF, a qual questiona a legalidade da intenção da ECT em operar no mercado de produção descentralizada de documentos (fls. 1066-1218 do anexo 1)
13/02/2004	O Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Distrito Federal) concede liminar em novo mandado de segurança impetrado pela empresa Xerox Comércio e Indústria, o qual questiona a não reabertura de prazo de 60 dias a partir da publicação de alterações no Edital, realizada em 29/01/2003 por meio de resposta a questionamentos (fls. 1219-1238 do anexo 1)
16/02/2004	A CEL/AC realiza sessão de abertura da licitação, apenas para comunicar às licitantes a suspensão do certame, por determinação judicial (fls. 1239-1241 do anexo 1)
19/02/2004	A CEL/AC publica aviso de novo adiamento "sine die" da abertura da licitação (fls. 1242-1244 do anexo 1)





06/04/2004	A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça decide pelo arquivamento de processo administrativo motivado por representação apresentada pela ABIGRAF, questionando a legalidade da intenção da ECT em operar no mercado de produção descentralizada de documentos (fls. 1245-1250 do anexo 1)
13/05/2004	Os gerentes do Projeto de Correio Híbrido Postal e do Programa de Correio Híbrido sugerem a modificação do edital para eliminar as exigências questionadas pela empresa Xerox Comércio e Indústria (fls. 1251-1253 do anexo 1)
21/05/2004	A CEL/AC encaminha nova versão de minuta de edital e anexos para análise e chancela do Departamento Jurídico, com solicitação de especial atenção para os itens 3.1.3 e 3.2.1 (fls. 1259 do anexo 1)
24/05/2004	A Chefe do Departamento Jurídico aprova a minuta de edital por meio da Nota Jurídica DEJUR/DJTEC 441/2004 (fls. 1260-1263 do anexo 1)
02/06/2004	Os gerentes do Projeto de Correio Híbrido Postal e do Programa de Correio Híbrido incluem nos autos considerações sobre as exigências de qualificação técnica incluídas no edital (fls. 1264-1266 do anexo 1)
07/06/2004	A CEL/AC republica o Edital da Concorrência Internacional nº 12/2002, com sessão de abertura marcada para o dia 18/08/2004 (fls. 1267-1470 do anexo 1)
14/07/2004	O TCU, por meio do Acórdão 971/2004-Plenário, conhece representação formulada pela ABIGRAF sobre alegada inexistência de competência constitucional e legal da ECT para operar no mercado de produção de documentos, para, no mérito, considera-la improcedente (fls. 1471-1494 do anexo 1)
11/08/2004	A empresa Moore do Brasil apresenta impugnação ao Edital, motivada pela suposta violação a diversos dispositivos da Lei 8.666/93 (fls. 1503-1506 do anexo 1)
13/08/2004	A empresa Fingerprint Gráfica apresenta impugnação ao Edital, motivada pela suposta violação a diversos dispositivos da Lei 8.666/93 (fls. 1507-1508 do anexo 1)
13/08/2004	A empresa Evoluti Tecnologia e Serviços apresenta impugnação ao Edital, motivada por supostas ilegalidades na definição dos critérios de pontuação (fls. 1588-1612 do anexo 1)
13/08/2004	A empresa S2C Consultoria e Tecnologia apresenta impugnação ao Edital, motivada pela suposta violação a diversos dispositivos da Lei 8.666/93 (fls. 1626-1640 do anexo 1)
16/08/2004	O Presidente da ECT julga improcedentes as impugnações apresentadas pelas empresas Moore do Brasil e Fingerprint Gráfica, com base nos argumentos fornecidos pela CEL/AC e pelo Departamento Jurídico (fls. 1549-1562 e 1577-1585 do anexo 1)
17/08/2004	O Presidente da ECT julga improcedentes as impugnações apresentadas pelas empresas Evoluti Tecnologia e Serviços e S2C Consultoria e Tecnologia, com base nos argumentos fornecidos pela CEL/AC e pelo Departamento Jurídico (fls. 1613-1623 e 1641-1654 do anexo 1)
18/08/2004	O Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Distrito Federal) concede liminar em ação cautelar impetrada pela empresa Xerox Comércio e Indústria, a qual questiona aspectos relativos à restrição à competição e à falta de objetividade no edital (fls. 1655-1659 do anexo 1)
18/08/2004	A CEL/AC realiza sessão de abertura da Concorrência Internacional nº 12/2002, efetua abertura do envelope de documentação do Consórcio BRPostal, única licitante presente à sessão, e interrompe a sessão quando do conhecimento da liminar concedida pela justiça federal (fls. 1660-2466 do anexo 1)
19/08/2004	O Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Distrito Federal) suspende a liminar anteriormente concedida à empresa Xerox Comércio e Indústria
19/08/2004	A CEL/AC realiza sessão para comunicado do resultado da fase de habilitação e abertura do envelope de proposta técnica do Consórcio BRPostal (fls. 2480-2979 do anexo 1)
25/08/2004	A CEL/AC realiza sessão para comunicado do resultado da fase de julgamento da proposta técnica do Consórcio BRPostal (fls. 2989-2990 do anexo 1)
30/08/2004	A CEL/AC realiza sessão para abertura da proposta comercial do Consórcio BRPostal, valor global da proposta: R\$ 4.459.791.009,44 (fls. 2996-3024 do anexo 1)
01/09/2004	A CEL/AC solicita ao Consórcio BRPostal a redução de valores constantes da planilha de preços relativos ao fornecimento de insumos, com base em relatório produzido pela equipe do projeto Correio Híbrido Postal (fls. 3026-3028 do anexo 1)

BRPostal 12/2002
CPMI - CORREIOS
223



13/09/2004	O Consórcio BRPostal apresenta versão revisada de sua proposta comercial, com os ajustes solicitados pela ECT – valor global atualizado: R\$ 4.316.201.411,45 (fls. 3037-3071 do anexo 1)
16/09/2004	O Departamento de Orçamento e Custos efetua revisão do estudo de viabilidade econômico-financeira do projeto Correio Híbrido Postal, que conclui pela viabilidade do projeto mesmo com os valores atualizados com base na proposta do Consórcio BRPostal (fls. 3223-3225 do anexo 1)
23/09/2004	A CEL/AC solicita ao Consórcio BRPostal esclarecimentos sobre os custos relativos ao software GPDD, à manutenção evolutiva e aos serviços de produção de documentos (fls. 3073-3075 do anexo 1)
30/09/2004	O Consórcio BRPostal apresenta os esclarecimentos solicitados pela CEL/AC, incluindo as planilhas de composição de custos dos serviços de produção (fls. 3076-3090 do anexo 1)
14/10/2004	A CEL/AC solicita ao Consórcio BRPostal a redução de preços relativos ao fornecimento de alguns softwares básicos, com base em pareceres produzidos pela área de tecnologia da ECT (fls. 3213-3214 do anexo 1)
19/10/2004	O Consórcio BRPostal apresenta nova versão revisada de sua proposta comercial, com os ajustes solicitados pela ECT – valor global atualizado: R\$ 4.315.881.812,33 (fls. 3215-3219 do anexo 1)
26/10/2004	O gerente do Projeto Correio Híbrido Postal manifesta-se pela adequação dos preços constantes da proposta comercial do Consórcio BRPostal (fls. 3238-3246 do anexo 1)
28/10/2004	A CEL/AC realiza sessão para comunicação do resultado final do julgamento das propostas, a qual tem como resultado a classificação do Consórcio BRPostal em primeiro lugar e o encaminhamento da licitação para homologação e adjudicação (fls. 3247-3250 do anexo 1)
08/11/2004	O Diretor Comercial da ECT solicita o ajuste dos bloqueios orçamentários referentes à licitação, com base nos valores constantes da proposta do Consórcio BRPostal (fls. 3398-3404 do anexo 1)
10/11/2004	A Diretoria da ECT, sob a presidência do Sr. João Henrique de Almeida Sousa, homologa a adjudicação do objeto da Concorrência Internacional nº 12/2002 ao Consórcio BRPostal, de acordo com o Relatório DICOM-040/2004 (fls. 3256-3404 do anexo 1)
08/12/2004	O Consórcio BRPostal é formalmente constituído, por meio de contrato registrado na Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro em 13/12/2004 (fls. 3597-3632 do anexo 1)
14/12/2004	A Chefe do Departamento Jurídico aprova, por meio da Nota Jurídica DEJUR/DCON 1329/2004, o contrato a ser assinado com o Consórcio BRPostal (fls. 3406 do anexo 1)
21/12/2004	A Chefe do Departamento Jurídico aprova, por meio da Nota Jurídica DEJUR/GAB 1365/2004, o primeiro termo aditivo ao contrato 13.159/2004, com base em proposta contida em relatório do projeto Correio Híbrido Postal e aprovada por meio do Relatório DICOM 005/2004, todos da mesma data (fls. 3410-3413 do anexo 1)
21/12/2004	A ECT e o Consórcio BRPostal assinam o Contrato 13.159/2004, em decorrência do resultado da Concorrência Internacional nº 12/2002 (fls. 3414-3632 do anexo 1)
21/12/2004	A ECT e o Consórcio BRPostal assinam o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato 13.159/2004, que tem como objeto a suspensão da execução e da prestação de garantia do referido contrato até que seja obtido pronunciamento do INPI quanto à transferência de tecnologia relativa ao software GPDD (fls. 3633-3634 do anexo 1)

2.7. O Consórcio BRPostal, vencedor e único participante da Concorrência Internacional nº 12/2002, tem como líder a empresa American Bank Note Ltda., com participação de 40,44%, e conta ainda com as seguintes empresas consorciadas, conforme contrato de constituição de consórcio anexo ao Contrato 13.159/2004 (fls. 3600 do anexo 1):

- BMK Pró Indústria Gráfica Ltda. (7,94%);
- Brasil Telecom BrT Serviços de Internet S/A, (1,46%);
- MI Montreal Informática Ltda. (9,84%);
- Planalto Indústria de Artefatos de Papel Ltda. (7,51%);

RQS nº 03/2005 - CN -
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 224
3774
Doc: _____



- e) Postel do Brasil Serviços e Participações Ltda. (0,50%);
- f) Postel Print SpA (0,50%);
- g) Postel SpA (11,73%);
- h) Print Laser Service Ltda. (20,08%).

2.8. Com base no conteúdo do referido contrato de constituição foi elaborado o ~~Quadro 2~~ ~~Quadro 2~~ Quadro 2 abaixo, que descreve resumidamente as responsabilidades de cada uma das empresas consorciadas na execução do objeto do Contrato 13.159/2004:

Quadro 22 – Distribuição de responsabilidades entre as empresas integrantes do Consórcio BRPostal

Empresa	Responsabilidades
American BankNote	Com relação à implantação da solução: <ul style="list-style-type: none"> • Fornecer licenças de softwares básicos e de apoio, além daqueles a serem fornecidos pela Postel • Elaborar e executar os planos de gestão, de contingência e de trabalho • Elaborar e executar o plano de treinamento dos softwares básicos fornecidos pela American BankNote • Assessorar a Postel na elaboração e execução do plano de treinamento do software GPDD e dos softwares básicos fornecidos pela Postel • Integrar o software GPDD aos softwares básicos e de apoio e aos sistemas de informação da ECT
	Com relação à operação da solução: <ul style="list-style-type: none"> • Operar os centros de controle e de tratamento de dados • Fornecer papel branco e pré-impresso para os centros de produção • Operar os centros de produção exclusivos de Brasília e Curitiba e o centro de produção não-exclusivo de Porto Alegre • Desenvolver parte das atividades de impressão, acabamento e expedição de talonários de cheques • Providenciar, instalar e prover a manutenção do hardware dos centros de controle e de tratamento de dados
BMK	Com relação à operação da solução: <ul style="list-style-type: none"> • Operar o centro de produção exclusivo de São Paulo 2 (Santo Amaro) e o centro de produção não-exclusivo de São Paulo 3 (Mooça) • Desenvolver parte das atividades de impressão, acabamento e expedição de talonários de cheques
Brasil Telecom	Com relação à operação da solução: <ul style="list-style-type: none"> • Administrar e gerenciar a transmissão de informações entre os centros de tratamento de dados e os centros de produção • Subcontratar empresas para fornecimento dos links de comunicação e da infra-estrutura necessária para comunicação entre os centros de tratamento de dados e os centros de produção
Montreal Informática	Com relação à implantação da solução: <ul style="list-style-type: none"> • Assessorar a American BankNote na elaboração e execução dos planos de gestão, de contingência, de treinamento e de trabalho • Assessorar a American BankNote na integração do software GPDD aos softwares básicos e de apoio e aos sistemas de informação da ECT

RCS nº 03/2005 - CN -
 CPMI - CORREIOS
 Fls. Nº 225
 3774
 DOC: _____



	Com relação à operação da solução: <ul style="list-style-type: none">Operar o centro de produção exclusivo do Rio de Janeiro e o centro de produção não-exclusivo de Belo HorizontePrestar os serviços de manutenção evolutiva do software GPDD e demais softwares que compõem a solução integrada
Planalto	Com relação à operação da solução: <ul style="list-style-type: none">Fornecer envelopes para os centros de produção
Postel Brasil	Com relação à operação da solução: <ul style="list-style-type: none">Prestar apoio administrativo e comercial à Postel e à Postel PrintRealizar a gestão de assuntos estratégicos do projeto junto à ECT
Postel Print	Com relação à operação da solução: <ul style="list-style-type: none">Prestar assistência técnica aos consorciados nos serviços de produção integrada e distribuição de documentos
Postel	Com relação à implantação da solução: <ul style="list-style-type: none">Fornecer "a tecnologia contida no software GPDD"Fornecer licenças dos seguintes softwares básicos: MessageWare Plus (Elsag), Address Norm (Address Software), Call Center (Delfi) e CSGD (Delfi)Prestar assistência técnica na transferência de tecnologia relativa ao software GPDD e demais softwares fornecidos pela PostelAssistir tecnicamente à American BankNote e à Montreal Informática na elaboração dos planos de gestão, de contingência e de trabalhoAssistir tecnicamente à ECT e à American BankNote na integração do software GPDD aos softwares básicos e de apoio e aos sistemas de informação da ECTElaborar o plano de treinamento do software GPDD e dos software básicos fornecidos pela Postel
	Com relação à operação da solução: <ul style="list-style-type: none">Disponibilizar à ECT as atualizações do software GPDDTransferir à ECT o conhecimento do processo e da organização necessários à utilização e ao funcionamento da solução integradaAssistir tecnicamente à American BankNote na integração, customização e manutenção evolutiva do software GPDD
Print Laser	Com relação à operação da solução: <ul style="list-style-type: none">Operar os centros de produção exclusivos de São Paulo 1 (Jaguaré) e Campinas e os centros de produção não-exclusivos de São Paulo 4 (Vila Maria), Fortaleza, Belém, Recife e Salvador

2.9. Adicionalmente, para melhor compreensão da situação atual do contrato 13.159/2004, encontram-se resumidos no quadro a seguir, em ordem cronológica, os principais eventos ocorridos no transcorrer da execução do referido contrato.

Quadro 333 - Resumo dos principais eventos relativos à execução do Contrato 13.159/2004

Data	Evento
19/01/2005	O INPI encaminha resposta à consulta formulada pela ECT (fls. 3637-3643 do anexo 1)
23/03/2005	A Assessoria de Planejamento Estratégico e Gestão aprova a criação de estrutura temporária de pessoal para implantação do programa de correio híbrido postal, a partir de proposta contida no Relatório DICOM 007/2005, da mesma data (fls. 3645-3675 do anexo 1)
25/04/2005	O Diretor Comercial da ECT solicita reprogramação dos pagamentos relativos ao contrato 13.159/2004, considerando estimativa de início efetivo da sua execução no dia 06/06/2005 (fls. 3679-3680 do anexo 1)
12/05/2005	O INPI encaminha novo ofício à ECT, no qual esclarece e ratifica as informações prestadas anteriormente acerca da transferência de tecnologia do software GPDD (fls. 3681 do anexo 1)

ROS nº 03/2005 - CN-
CPM CORREIOS
Fls. Nº 226
Doc: 3774



- b) inconsistência entre o primeiro e o segundo estudos de viabilidade econômico-financeira;
- c) riscos na manipulação, por terceiros, de dados protegidos, consitutionalmente, por sigilo;
- d) não-utilização de “Métrica de Pontos de Função” para estimativa de preço do Software GPDD;
- e) pesquisa de preços insuficiente para definição do valor de referência do Projeto;
- f) exigência de atestado de capacidade técnica de forma restritiva ao caráter competitivo do certame;
- g) exigência de tecnologia de impressão restritiva ao caráter competitivo do certame;
- h) alteração injustificada dos percentuais e das bases de cálculo de multas da primeira para a última versão do Edital;
- i) previsão, no cronograma de desembolso do investimento, de antecipação de pagamento à contratada.

2.11. Após encaminhamento de justificativas e esclarecimentos por parte da ECT, a CGU emitiu o Relatório Parcial nº 08, no qual foram consignadas as análises daquele órgão sobre as informações prestadas. Os pontos “c”, “d”, “g” e “i” enumerados acima foram considerados elididos, e foram emitidas recomendações quanto aos pontos restantes.

2.12. No transcorrer do trabalho que deu origem à presente representação, a equipe de auditoria do Tribunal examinou toda a documentação relativa à Concorrência Internacional nº 12/2002 e à execução do Contrato 13.159/2004, além dos relatórios emitidos pela CGU e dos despachos proferidos em ações judiciais relativas ao certame.

2.13. Como resultado desse trabalho, foram identificados quatro achados de auditoria que configuram irregularidades graves. Alguns desses achados referem-se a impropriedades que já haviam sido objeto de análise pela CGU, porém as constatações e conclusões da equipe são complementares, e em alguns pontos divergentes, daquelas contidas no Relatório Parcial nº 08. A correspondência entre os achados ora relatados e os pontos identificados pela CGU é a seguinte:

- a) restrição à competição (item 3.1) – abrange e complementa o ponto relativo à “exigência de atestado de capacidade técnica de forma restritiva ao caráter competitivo do certame”;
- b) adoção de critérios inadequados de qualificação e pontuação técnica (item 3.2) – não possui correlação com o relatório da CGU;
- c) ausência de critérios objetivos para fixação de preços (item 3.3) – aborda, sob aspectos distintos, as questões tratadas nos pontos relativos a “pesquisa de preços insuficiente para definição do valor de referência do Projeto” e “previsão, no cronograma de desembolso do investimento, de antecipação de pagamento à contratada”;

RQS nº 03/2005 - CN -
CPMI - CORREIOS
228
Fls. Nº
Doc: 3774



- d) superfaturamento de serviços contratados (item 3.4) – aborda, sob aspectos distintos e de forma mais específica, as questões tratadas no ponto relativo à “ocorrência de variação injustificada, de 400,77%, a maior, no valor contratado, em relação ao estimado”.

RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS
Fls. Nº <u>229</u>
Doc: <u>3774</u>



3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. RESTRIÇÃO À COMPETIÇÃO:

3.1.1. **Situação encontrada:** Ao elaborar o edital da Concorrência Internacional nº 12/2002 (fls. 1270-1460 do anexo 1), a CEL/AC cometeu impropriedades que comprometeram severamente o caráter competitivo do certame. Apesar dos vícios existentes, o referido edital recebeu parecer favorável do Departamento Jurídico da ECT por meio da nota DEJUR/DJTEC 441/2004 (fls. 1260-1263 do anexo 1). Realizado o certame, após diversos questionamentos, impugnações e ações judiciais interpostas no decorrer do processo, somente uma licitante compareceu à sessão de abertura e foi declarada vencedora, após habilitação e análise de suas propostas técnica e comercial. Ainda que se tenha comprovado, na prática, o caráter restritivo da licitação sob análise, seu resultado foi homologado pela Diretoria da ECT com base no Relatório DICOM-040/2004 (fls. 3256-3404 do anexo 1) e o Contrato 13.159/2004 foi firmado com o Consórcio BRPostal (fls. 3414-3632 do anexo 1).

3.1.1.1. A partir da análise do edital e dos autos do respectivo processo licitatório foram encontrados os seguintes pontos que configuram fatores restritivos à competitividade do certame:

- a) contratação dos serviços de impressão e acabamento em conjunto com os demais produtos e serviços que compõem o objeto, quando tais itens poderiam ser licitados em separado e possivelmente em melhores condições para a ECT, o que viola o disposto na Súmula TCU nº 247 e na Lei 8.666/93, art. 3º, *caput* e art. 23, § 1º;
- b) exigência de instalação de centros de produção nas dependências da própria ECT, o que constitui fato irrelevante para a consecução do objeto e, por conseguinte, resulta em violação ao disposto na Lei 8.666/93, art. 3º, § 1º, inciso I;
- c) vedação ao somatório de atestados para qualificação técnica no caso de participação por consórcio, sem justificativas técnicas para tal restrição, o que constitui violação ao disposto na Lei 8.666/93, art. 3º, § 1º, inciso I.

3.1.1.2. Com relação ao primeiro ponto, cabe esclarecer inicialmente que a Concorrência Internacional nº 12/2002 destinou-se à contratação de uma única empresa – ou consórcio de empresas – para fornecer, implementar, instalar, operar e manter, pelo período de 5 (cinco) anos uma Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos. Essa solução contempla diversos produtos e serviços relativos ao correio híbrido postal, conforme enumera o edital do certame (fls. 1272 do anexo 1):

Produtos:

- *Software de Gerenciamento da Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos (GPDD), conforme descrito no Anexo II – Projeto Básico, item 4.2 e seus subitens;*
- *Licenças de Uso de Softwares Básicos, de Apoio, de Geração de Formulários e de Desenvolvimento de Aplicativos;*
- *Plano de Gestão;*
- *Plano de Contingência.*

Serviços:

RQS nº 03/2005 - CN -
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 230
3774
DOC.



- *Recepção e Tratamento de Dados;*
- *Higienização de Cadastros;*
- *Triagem e Distribuição Eletrônica de Dados;*
- *Geração de Formulários e de Desenvolvimento de Aplicativos;*
- *Gestão de Insumos e Suprimentos;*
- *Produção de Documentos com Dados Variáveis;*
- *Relacionamento com Clientes;*
- *Suporte Técnico;*
- *Controle;*
- *Treinamento;*
- *Contingência;*
- *Armazenamento Eletrônico de Dados.*

RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS
Fls. Nº <u>231</u>
Doc: <u>3774</u>

3.1.1.3. Em complemento à enumeração dos produtos e serviços que compõem o objeto, o projeto básico da Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos prevê ainda que tais serviços sejam prestados por meio de três tipos de centros, a serem implantados pela contratada, com responsabilidades distintas e complementares com relação ao funcionamento do Correio Híbrido Postal (fls. 1319-1320 do anexo 1):

- a) Centro de Controle: unidade central, a ser localizada em Brasília (DF), responsável pela coordenação, monitoramento e suporte de toda a cadeia produtiva e pelo atendimento a clientes;
- b) Centros de Tratamento de Dados: duas unidades, a serem localizadas em Brasília (DF) e São Paulo (SP), responsáveis pela recepção, tratamento e desenvolvimento de formulários e aplicativos, geração de mídia, triagem e distribuição eletrônica de dados recebidos dos clientes para os Centros de Produção;
- c) Centros de Produção: quatorze unidades, a serem distribuídas conforme tabela constante do apêndice A do projeto básico (fls. 1382 do anexo 1), responsáveis pela recepção dos dados enviados pelos Centros de Tratamento de Dados, impressão e acabamento de documentos e preparação dos objetos para expedição.

3.1.1.4. Conforme se pode depreender da descrição dos serviços constantes do capítulo 5 do projeto básico (fls. 1348-1365 do anexo 1), bem como do fluxo operacional constante do seu apêndice C (fls. 1422 do anexo 1), os três tipos de centros possuem responsabilidades distintas no processo de produção descentralizada de documentos. Quase todos os serviços constantes do objeto serão prestados no centro de controle e nos centros de tratamento de dados, cabendo aos centros de produção exclusivamente os serviços de produção de documentos com dados variáveis.

3.1.1.5. Verifica-se, portanto, que os centros de produção limitar-se-ão a receber as ordens de serviço a serem cumpridas, acompanhadas dos respectivos arquivos “pool de impressão”, os quais já contêm todas as informações necessárias para a impressão e o tratamento dos documentos. Toda a inteligência do processo compete aos centros de controle e tratamento de dados, responsáveis pela recepção de dados dos clientes, tratamento, triagem e distribuição para os centros de produção.

3.1.1.6. Esse entendimento foi confirmado quando de entrevista realizada pela equipe de auditoria com os gerentes responsáveis pela implantação do correio híbrido postal. Ao ser questionado se as empresas do consórcio responsáveis pelos centros de produção possuíam experiência prévia com a produção descentralizada de documentos, o Sr. Paulo Roberto Lobo da Rocha respondeu que isso não



seria relevante, uma vez que essas empresas realizarão apenas a impressão e o acabamento dos documentos a partir de arquivos eletrônicos destinados previamente a cada centro de produção.

3.1.1.7. Para melhor compreender a representatividade financeira dos serviços de produção de documentos em relação aos demais produtos e serviços contratados foi elaborado quadro demonstrativo, reproduzido abaixo, com base nos valores constantes da cláusula sétima do contrato 13.159/2004 e nas planilhas de composição de custos anexadas ao mesmo (fls. 3435-3451 do anexo 1).

Quadro 444 - Distribuição dos valores em relação aos produtos e serviços contratados

Item	Memória de cálculo	Valor (R\$)	% do Total
Software GPDD (valor inclui o plano de gestão e o plano de contingência)	Valor estabelecido no contrato	69.321.347,38	1,61%
Softwares básicos, de apoio, de geração de formulários e de desenvolvimento de aplicativos	Valor estabelecido no contrato	30.865.332,02	0,71%
Manutenção evolutiva	Valor estabelecido no contrato	3.014.400,00	0,07%
Operação dos centros de controle e de tratamento de dados	13,77% (serviços GPDD) + 2,29% (impostos*), sobre os valores estimados dos serviços de produção	676.556.525,71	15,68%
Operação dos centros de produção	71,98% (custos diretos e indiretos) + 11,96% (impostos*), incidentes sobre os valores estimados dos serviços de produção	3.536.124.207,22	81,93%
Valor total		4.315.881.812,33	100,00%

* Os valores relativos a impostos foram obtidos a partir da aplicação proporcional dos impostos devidos sobre cada uma das parcelas constantes da planilha de composição de custos

3.1.1.8. Com base nos dados apresentados no ~~Quadro 4~~ ~~Quadro 4~~ ~~Quadro 4~~, constata-se que a operação dos centros de produção corresponde a aproximadamente 82% do valor do contrato, ou seja, cerca de 3,5 bilhões de reais. No entanto, conforme exposto anteriormente, tais serviços não requerem conhecimentos específicos sobre o processo de produção descentralizada de documentos, visto que se limitam às atividades tradicionais de impressão e acabamento de documentos, amplamente dominadas pela indústria gráfica brasileira.

3.1.1.9. Em contraponto a tal situação, verifica-se que não existe atualmente no mercado brasileiro conhecimento especializado em produção descentralizada de documentos. A única experiência do gênero no âmbito da iniciativa privada, relatada em 2003 na revista Forbes (fls. 3760-3761 do anexo 1), consistiu na tentativa de constituição da empresa Synergic – *joint-venture* da Xerox, Microsoft e outras empresas. Segundo foi possível apurar, essa empresa sequer chegou a operar, provavelmente pelas dificuldades técnicas e comerciais associadas ao empreendimento. Em todo o mundo, o conhecimento nessa área está restrito a organizações postais que operam no modelo denominado “correio híbrido”.

3.1.1.10. Em síntese, ao optar pela contratação dos produtos e serviços enumerados anteriormente como um objeto único, a ECT vinculou serviços de menor complexidade, elevada materialidade e ampla disseminação no mercado brasileiro – a impressão e o acabamento de documentos – à contratação de software e serviços para produção descentralizada de documentos, sendo que esses

2005-EN-
DOCUMENTOS
Fls. Nº 232
3774
Doc:



últimos somente poderiam ser fornecidos por entidades estrangeiras. A esse respeito, cabe destacar o disposto na Súmula TCU n° 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (grifo nosso)

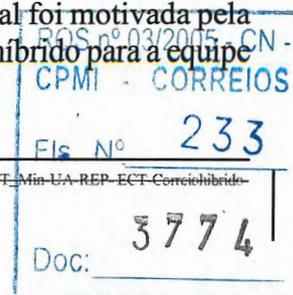
3.1.1.11. Cabe ainda lembrar que o vínculo entre os centros de tratamento de dados e os centros de produção restringe-se ao encaminhamento das ordens de serviço e respectivos arquivos para impressão, de um lado, e ao cumprimento dos prazos e condições acertados para execução do serviço, de outro lado. Portanto, entende-se que não haveria qualquer prejuízo para a ECT se os serviços de impressão e acabamento – executados nos centros de produção – fossem contratados separadamente dos demais itens que compõem o objeto da Concorrência Internacional n° 12/2002, em cumprimento ao disposto na citada súmula e na Lei 8.666, art. 23, § 1°.

3.1.1.12. Adicionalmente, conforme reportagem sobre o projeto do correio híbrido postal, publicada no periódico de informática ComputerWorld de 08/04/2005 (fls. 3677-3678 do anexo 1), verifica-se que existem pelo menos 120 empresas que “se ocupam exclusivamente do negócio de impressão no País”. Pode-se prever então que, caso os serviços de impressão e acabamento fossem licitados separadamente dos demais produtos e serviços, a ECT provavelmente conseguiria obter condições mais vantajosas do que aquelas praticadas pelo consórcio BRPostal, atendendo assim ao objetivo expresso no *caput* do art. 3° da Lei 8.666/93.

3.1.1.13. O segundo ponto destacado para análise refere-se igualmente aos centros de produção. Conforme consta do capítulo 2 do projeto básico (fls. 1319-1320 do anexo 1), seis desses centros devem ser instalados nas dependências da própria ECT, juntamente aos centros de triagem de correspondências da empresa. Tais centros, denominados centros de produção exclusivos, atenderão somente à produção de documentos do correio híbrido postal. O projeto estabelece ainda que os outros oito centros devam ser operados pela contratada em suas próprias instalações, sendo que nesse caso não se aplica a restrição de vínculo exclusivo às demandas do correio híbrido postal.

3.1.1.14. Não foram encontradas, nos autos do processo licitatório, justificativas para a exigência de que os centros de produção exclusivos fossem instalados nas dependências da própria ECT, ao invés de serem operados em instalações das próprias empresas contratadas. Também não consta do processo a motivação para que alguns centros de produção devam atender exclusivamente às demandas da ECT, enquanto outros teriam liberdade para atender simultaneamente a outros eventuais clientes no mercado.

3.1.1.15. Diante da omissão documental, essas informações foram solicitadas durante a entrevista realizada com os gerentes responsáveis pela implantação do correio híbrido postal. Ao ser questionado sobre a motivação das restrições impostas a alguns centros de produção, o Sr. Paulo Roberto Lobo da Rocha informou que não haveria restrições de ordem técnica ao funcionamento dos centros de produção fora das dependências da ECT. Informou, ainda, que a exigência imposta pelo edital foi motivada pela necessidade de viabilizar a transferência de tecnologia sobre a operação de correio híbrido para a equipe da própria ECT, uma vez que:





- a) a eventual instalação dos centros de produção nas dependências das contratadas poderia dificultar a alocação de pessoal da ECT para acompanhar o processo produtivo e absorver o conhecimento relativo a essa etapa do correio híbrido;
- b) a eventual permissão de que todos os centros de produção atendessem também a outros clientes poderia igualmente dificultar a alocação de pessoal da ECT, devido a possíveis questionamentos sobre o acesso dessas pessoas a serviços de terceiros e possíveis problemas quanto ao sigilo de dados de ambas as partes.

3.1.1.16. Entretanto, entende-se que a argumentação apresentada não é suficiente para embasar a exigência de instalação dos centros de produção nas dependências da ECT, especialmente em vista do efeito restritivo de tal exigência sobre a competitividade do certame. Ao exigir da contratada a realização de investimentos em infra-estrutura e imobilização de equipamentos nas dependências da ECT, impede-se a participação de empresas que disponham de capacidade, em suas instalações atuais, para atender às demandas de impressão originárias do correio híbrido postal.

3.1.1.17. No que se refere especificamente ao primeiro argumento apresentado, não parece razoável a alegação de que a mera mudança de localização física fosse prejudicar a alocação de pessoas da ECT. Considerando que as localidades de operação dos centros de produção estão definidas no edital, poderia ocorrer somente a necessidade de deslocamento dos funcionários da ECT para outro endereço, o que não representa qualquer obstáculo ao processo de transferência de conhecimento.

3.1.1.18. O segundo argumento é refutado pelo próprio edital, que prevê a instalação de outros oito centros de produção não-exclusivos, que atenderão simultaneamente a demandas da ECT e de outros clientes da empresa contratada. Se houvesse qualquer dúvida quanto à vulnerabilidade do sigilo das informações nesse contexto, todos os centros de produção deveriam operar de forma exclusiva para a ECT.

3.1.1.19. Finalmente, há que se considerar qual seja a real necessidade de a ECT exigir que seja realizada transferência de tecnologia sobre as atividades realizadas nos centros de produção. Conforme exposto anteriormente, toda a inteligência do processo de produção descentralizada de documentos está embutida no software GPDD e nas atividades desempenhadas nos centros de controle e de tratamento de dados, enquanto os centros de produção executam exclusivamente atividades típicas do mercado de indústrias gráficas – impressão e acabamento de documentos.

3.1.1.20. Diante dessa situação, entende-se que a ECT deve restringir os esforços de absorção de conhecimento às atividades dos centros de controle e tratamento de dados. As atividades dos centros de produção ensejariam, no máximo, a alocação de recursos da ECT para supervisionar o processo e monitorar o cumprimento das ordens de serviços expedidas para esses centros.

3.1.1.21. Portanto, com base no exposto, entende-se que a exigência de instalação de centros de produção exclusivos nas dependências da própria ECT constitui fato irrelevante para a consecução dos objetivos da contratação em tela. Como tal exigência impõe restrições à participação no certame, configura-se violação ao disposto na Lei 8.666/93, art. 3º, § 1º.

3.1.1.22. Com relação ao último ponto, verifica-se que as exigências para qualificação técnica, descritas no item 3.1.3 do edital, estabelecem que as empresas interessadas em participar da licitação deveriam apresentar a seguinte documentação (fls. 1277 do anexo 1):

RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS Fls. Nº 234 Doc: 3774
--



a) No mínimo, um Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em âmbito nacional ou internacional, comprovando que a licitante presta, ou tenha prestado, as atividades abaixo, concomitantemente:

a.1) Gestão Integrada de Produção Descentralizada de Documentos em, no mínimo, 06 (seis) Centros de Produção ativos e integrados, independente da capacidade instalada e do quantitativo produzido por cada um deles;

a.2) Produção Descentralizada de Documentos com Dados Variáveis com tecnologia laser, led ou magnetográfica, em quantitativos mínimos de 100.000.000 páginas/mês, de um ou mais clientes.

3.1.1.23. Adicionalmente, o item 3.2.1 do edital estabelece as seguintes regras específicas para qualificação no caso de participação por consórcio (fls. 1278 do anexo 1):

Para cada um dos consorciados será exigida a documentação referida no item 3.1 e seus subitens, sendo que, para a qualificação técnica pelo menos um dos consorciados deverá atender as condições estabelecidas no subitem 3.1.3, letras "a", "a.1" e "a.2", e, para o valor referente à qualificação econômico-financeira (subitem 2.3.1), admitir-se-á o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, que será calculada com base nos valores constantes do seu balanço patrimonial.

3.1.1.24. A vedação ao somatório de atestados foi introduzida pela CEL/AC no item 3.2.1 do edital quando da publicação de sua última versão, sob alegação de que tal exigência teria sido explicitada pela área técnica. A alteração em questão recebeu parecer favorável do Departamento Jurídico por meio da Nota Jurídica DEJUR/DJTEC 441/2004 (fls. 1260-1263 do anexo 1). Entretanto, entende-se que a iniciativa de realizar tal modificação partiu da própria CEL/AC, uma vez que as considerações técnicas juntadas aos autos pelos gerentes do projeto Correio Híbrido Postal não consignam a alegada exigência em sua conclusão, transcrita abaixo:

Desta forma, em se tratando de consórcio, entendemos que poderá ser mantido o mesmo texto dos Editais anteriores, ou ainda, que as mesmas condições para participação isolada sejam garantidas por pelo menos um dos membros do consórcio, desde que não haja óbice legal. (grifo nosso)

3.1.1.25. Verifica-se, portanto, que a própria equipe técnica da ECT declara que tal vedação é irrelevante para a consecução do objeto, ao manifestar sua concordância com a manutenção do texto original do edital. Ademais, cabe ressaltar que não há vinculação da comprovação de capacidade técnica às empresas que efetivamente prestarão os serviços de produção de documentos. No caso da ECT, essa produção se dará em pelo menos quatorze localidades distintas, com grande possibilidade de que empresas diferentes assumam a operação dos centros de produção em cada localidade - alternativa adotada pelo próprio Consórcio BRPostal, conforme consta do ~~Quadro 2~~ ~~Quadro 2~~ ~~Quadro 2~~ apresentado anteriormente. Diante de tal situação, não há porque exigir que a comprovação de capacidade técnica seja feita por uma única integrante do consórcio.

3.1.1.26. Verifica-se ainda que o caráter restritivo do critério de qualificação técnica foi objeto de questionamento no âmbito da Nota de Auditoria nº 08 e, posteriormente, no Relatório Parcial nº 08, produzidos pela CGU em decorrência de trabalho de auditoria realizado na ECT. Nesse último documento, consta a seguinte recomendação à ECT (fls. 3799 do anexo 1):

RQS nº 03/2005 - CN -
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 235
3774
Doc:



Demonstrar, no prazo de 60 dias, a real capacidade empresarial instalada no país, que pudesse atender à exigência editalícia de apresentação de atestado de capacidade técnica de impressão de 100.000.000 páginas/mês, com dados variáveis.

3.1.1.27. Em resposta às considerações e recomendações contidas no Relatório Parcial nº 08, a ECT apresentou informações complementares à CGU por meio do Ofício 133/2005-GAB/DEJUR, de 15/09/2005. Nesse documento, especificamente no que se refere à recomendação transcrita acima, foram apresentadas as seguintes alegações (fls. 3837-3840 do anexo 1):

A recomendação de verificar a capacidade produtiva instalada no mercado é factível. Entretanto, ressalta-se que tal requisito não é o bastante, sendo, também, necessário atender o requisito de realização do gerenciamento da produção de documentos de forma descentralizada em no mínimo seis centros, de forma integrada com um mesmo software. Essa exigência foi prevista desde o primeiro edital quando estabelecia que:

"...3.1.3. Relativos à Qualificação Técnica:

*No mínimo, um Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em âmbito nacional ou internacional, comprovando que a Licitante presta as atividades abaixo, **concomitantemente**:*

- Gestão Integrada de Produção Descentralizada de Documentos em, no mínimo, 06 (seis) Centros de Produção;*
- Produção Descentralizada de Documentos com Dados Variáveis com tecnologia laser ou led, em quantitativos mínimos de 100.000.000 páginas/mês, de um ou mais clientes...*

... 3.2. Participação por Consórcio

*3.2.1. **Para cada um dos consorciados será exigida a documentação referida no item 3.1 e seus subitens**, sendo que, para a qualificação técnica, admitir-se-á o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para a qualificação econômico-financeira (subitem 2.3.1), o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, que será calculada com base nos valores constantes do seu balanço patrimonial..."*

No edital que originou o contrato a redação passou a ser a seguinte:

"...3.1.3. Relativos à Qualificação Técnica:

*a) No mínimo, um Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em âmbito nacional ou internacional, comprovando que a licitante presta, ou tenha prestado, as atividades abaixo, **concomitantemente**:*

a.1) Gestão Integrada de Produção Descentralizada de Documentos em, no mínimo, 06 (seis) Centros de Produção ativos e integrados, independente da capacidade instalada e do quantitativo produzido por cada um deles;

a.2) Produção Descentralizada de Documentos com Dados Variáveis com tecnologia laser, led ou magnetográfica, em quantitativos mínimos de 100.000.000 páginas/mês, de um ou mais clientes...

... 3.2. Participação por Consórcio





3.2.1. Para cada um dos consorciados será exigida a documentação referida no item 3.1 e seus subitens, sendo que, **para a qualificação técnica pelo menos um dos consorciados deverá atender as condições estabelecidas no subitem 3.1.3, letras “a”, “a.1” e “a.2”, e, para o valor referente à qualificação econômico-financeira (subitem 2.3.1), admitir-se-á o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, que será calculada com base nos valores constantes do seu balanço patrimonial...**”

Observe-se que a exigência de atender aos dois itens “concomitantemente” faz parte do edital desde as versões anteriores, ou seja, para que houvesse a habilitação, obrigatoriamente, os licitantes teriam que atender a esses critérios. O que se buscou com a nova redação foi dar maior clareza ao que se desejava dizer com o termo “concomitantemente”, bem como, simplificá-la.

Vê-se que a exigência para a qualificação técnica deveria ser atendida **por todos os membros** do consórcio, na forma do Edital anterior.

No último Edital, tal exigência, para efeito de qualificação técnica, poderia ser atendida **por pelo menos um dos consorciados**.

Como se verifica na versão anterior, se aplicada corretamente sua interpretação, no ato do julgamento, provavelmente, não seria habilitado qualquer consórcio, pois certamente essa condição não seria atendida por todos os membros.

Assim, essa decisão buscou não apenas esclarecer, mas também simplificar a exigência, considerando que no edital anterior ela era comum a todos os membros do consórcio, embora não fosse essa a intenção, mas a redação, da forma em que se encontrava, permitia tal interpretação. (grifos no original)

3.1.1.28. Não se pode deixar de comentar que a argumentação apresentada pelo Departamento Jurídico da ECT atenta contra a inteligência dos destinatários do documento e, por conseguinte, lança dúvidas sobre a boa fé dos responsáveis pela produção de tais argumentos. Ao grifar elementos distintos dos textos das duas versões do edital, a resposta da ECT pretende demonstrar que a nova redação seja menos restritiva do que a anterior, quando na verdade ocorre exatamente o contrário. Basta colocar lado a lado ambos os textos, com os grifos nos locais apropriados, para que tal situação seja evidenciada:

3.2. Participação por Consórcio (Versões anteriores do Edital)

3.2.1. Para cada um dos consorciados será exigida a documentação referida no item 3.1 e seus subitens, sendo que, **para a qualificação técnica, admitir-se-á o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para a qualificação econômico-financeira (subitem 2.3.1), o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, que será calculada com base nos valores constantes do seu balanço patrimonial.**

3.2. Participação por Consórcio (Última versão do Edital)

3.2.1. Para cada um dos consorciados será exigida a documentação referida no item 3.1 e seus subitens, sendo que, **para a qualificação técnica pelo menos um dos consorciados deverá atender as condições estabelecidas no subitem 3.1.3, letras “a”, “a.1” e “a.2”, e, para o valor referente à qualificação econômico-financeira (subitem 2.3.1), admitir-se-á o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, que será calculada com base nos valores constantes do seu balanço patrimonial.** (grifos nossos)

RQS nº 03/2005 - CN -
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 237
Doc: 3774



3.1.1.29. Diante do exposto, pode-se concluir que a ECT não dispõe de argumentos para justificar a modificação efetuada nos critérios de qualificação técnica e a conseqüente restrição à competitividade do certame, quando da publicação da última versão do edital da Concorrência Internacional nº 12/2002. Somente tal hipótese poderia explicar a tentativa de recorrer a subterfúgios lingüísticos e de formatação de textos para distorcer os fatos e ocultar a verdade.

3.1.1.30. Fato ainda mais grave é a existência de indícios concretos de que a alteração em destaque tenha contribuído para restringir significativamente a competitividade do certame. Consta da ata da sessão de abertura da licitação realizada em 16/02/2004 – suspensa por determinação judicial – que se encontravam presentes representantes de treze empresas, das quais apenas cinco eram integrantes do Consórcio BRPostal (fls. 1239-1241 do anexo 1). Dentre as demais empresas presentes àquela ocasião, destaca-se a presença de outras grandes empresas integradoras, como a Unisys e a Cobra Tecnologia, que provavelmente tinham interesse em participar do certame, quando o mesmo ainda estava sendo regido pela forma anterior do edital.

3.1.1.31. A esse respeito, cabe registrar ainda que denúncias publicadas na imprensa dão conta de que a empresa Cobra Tecnologia seria líder de um consórcio constituído para concorrer na licitação em questão, mas que teria desistido por razões supostamente questionáveis. Não é possível discorrer sobre a real motivação de tal desistência, mas consta das notícias que a proposta a ser apresentada pela Cobra seria mais vantajosa para a ECT, conforme se verifica, por exemplo, na notícia publicada no jornal Correio Braziliense de 23/06/2004, transcrita parcialmente abaixo:

*A poucos dias da data para entrega e abertura das propostas, marcada para 18 de agosto de 2004, a Cobra Tecnologia, empresa controlada pelo Banco do Brasil, desistiu repentinamente de participar da licitação, jogando no lixo meses de estudos, análise jurídica e elaboração de projetos. E também **uma proposta mais favorável aos cofres públicos: de cerca de R\$ 1,8 bilhão pelo serviço contratado, conforme informações obtidas pela reportagem.***

A subsidiária do BB havia se juntado às empresas Printsoft, Xerox, Interprint, Multiformas, IGB e Embratel para formação de um consórcio. O valor que seria proposto pelo grupo liderado pela Cobra corresponde a menos da metade do ofertado pelo único licitante que se habilitou. [...]

[...]

No centro da polêmica licitação, está o fornecimento do software (programa de computador) para recebimento, processamento e distribuição das informações relativas aos documentos, para serem impressos já em locais próximos da entrega. É o que se chama Correio Híbrido. No consórcio montado pela Cobra, o fornecimento desse software ficaria a cargo da multinacional australiana Printsoft, pelo preço aproximado de R\$ 10 milhões. Já o software da Postel, que existe há 12 anos no mercado (e, portanto, tende a ficar cada vez mais barato) foi cotado a R\$ 100 milhões na licitação, além de outros R\$ 3 milhões pelo serviço de manutenção. (grifos nossos)

3.1.1.32. Diante do exposto, pode-se concluir que a vedação de somatório de atestados de diversas empresas consorciadas para atendimento à exigência editalícia de qualificação técnica, além de não ser pertinente em relação aos serviços de produção de documentos, resultou em restrição indevida à competitividade do certame. Configura-se, portanto, violação ao disposto no art. 3º, § 1º, inciso I da Lei 8.666/93.

3.1.1.33. Cabe ressaltar, em tempo, que a execução contratual encontra-se suspensa desde a data de assinatura do primeiro termo aditivo, firmado simultaneamente ao contrato 13.159/2004. Tal suspensão





foi motivada pela necessidade de obter junto ao INPI a aprovação dos procedimentos necessários à nacionalização do software GPDD e o correspondente registro de sua propriedade em nome da ECT. Por conseguinte, não houve até o momento qualquer investimento por parte do Consórcio BRPostal ou da própria ECT, que não a realização de estudos prévios e reuniões, com o conseqüente intercâmbio de correspondências e informações entre as partes envolvidas.

3.1.2. **Critérios:** Súmula TCU nº 247; Lei 8.666/93, art. 3º, *caput*, art. 3º, § 1º, inciso I e art. 23, § 1º.

3.1.3. **Evidências:** edital da Concorrência Internacional nº 12/2002 (fls. 1270-1460 do anexo 1); nota DEJUR/DJTEC 441/2004 (fls. 160-1263 do anexo 1); relatório DICOM-040/2004 (fls. 3265-3404 do anexo 1); contrato 13.159/2004 (fls. 3414-3632 do anexo 1); reportagem publicada na revista Forbes (fls. 3760-3761 do anexo 1); reportagem publicada na revista ComputerWorld (fls. 3677-3678 do anexo 1); Relatório Parcial CGU nº 08 (fls. 3776-3805 do anexo 1); ofício 133/2005-GAB/DEJUR (fls. 3807-3843 do anexo 1); ata da sessão de abertura da licitação realizada em 16/02/2004 (fls. 1239-1242 do anexo 1).

3.1.4. **Causas e efeitos:** A situação relatada tem como causa a adoção de estratégias inadequadas para contratação e execução dos serviços constantes do objeto, quando da elaboração do projeto básico da contratação. Como efeito, verifica-se significativa restrição à competitividade do certame – que contou com a participação de apenas uma licitante, apesar dos expressivos valores envolvidos – e, por conseguinte, a possibilidade de que a proposta aceita não tenha sido a mais vantajosa para a Administração.

3.1.5. **Conclusão:** As impropriedades relatadas constituem irregularidades graves, afrontam os princípios da “vantajosidade”¹ e da legalidade e ensejam a nulidade do processo licitatório em questão.

3.1.6. **Proposta de encaminhamento:** Considerando que as irregularidades encontradas ensejam a nulidade da Concorrência Internacional nº 12/2002 e que a execução contratual encontra-se suspensa, não tendo sido realizados investimentos por nenhuma das partes envolvidas, propõe-se:

- a) a imediata adoção de medida cautelar no sentido de ser determinado à ECT que mantenha a suspensão da execução contratual até que o Tribunal se manifeste em caráter conclusivo sobre as irregularidades, já que, caso contrário, a rescisão contratual poderia onerar a Administração com o dever de indenizar previsto no art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/93;
- b) a oitiva do presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT e do representante legal do Consórcio BRPostal, para que se manifestem, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das irregularidades ora descritas, esclarecendo-lhes que a não apresentação de justificativas ou seu não acolhimento poderá ensejar a fixação de prazo para adoção das medidas legais cabíveis com vistas à nulidade do processo licitatório e do respectivo contrato;

¹ Optou-se por utilizar o neologismo “vantajosidade”, a exemplo de Marçal Justen Filho em sua obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, por não haver termo na língua portuguesa que reflita apropriadamente a finalidade expressa no art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/93, de “selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração”.

RQS nº 03/2005 - CN -
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº _____
239
3774
Doc: _____



- c) após o pronunciamento do Tribunal sobre o mérito da questão, caso se confirmem as irregularidades apontadas, seja realizada a audiência prévia dos membros da CEL/AC e respectiva equipe de apoio, dos empregados do Departamento Jurídico envolvidos no processo e da Diretoria da ECT, para que apresentem razões de justificativa quanto aos fatos relatados;
- d) após o pronunciamento do Tribunal sobre o mérito da questão, caso se confirmem as irregularidades apontadas, seja determinado à ECT que, quando da realização de nova licitação referente ao Correio Híbrido Postal:
- i. proceda à contratação dos serviços de impressão e acabamento separadamente dos demais produtos e serviços que compõem a solução integrada de produção descentralizada de documentos, de modo a permitir a participação de empresas especializadas em cada segmento de atuação;
 - ii. abstenha-se de incluir cláusula restritiva ao somatório de atestados de capacidade técnica de empresas consorciadas, nos casos em que a responsabilidade pela execução dos serviços contratados possa ser distribuída entre os membros do consórcio;
 - iii. abstenha-se de exigir a instalação dos centros de produção nas dependências da própria ECT, de modo a permitir a participação de empresas que já disponham da infra-estrutura necessária para execução dos serviços correspondentes;
 - iv. avalie a pertinência de investir na absorção de conhecimento relativo aos serviços de impressão e acabamento de documentos, visto que tais itens constituem atividades-meio para a operação do Correio Híbrido Postal e possuem ampla disponibilidade no mercado brasileiro.

3.2. ADOÇÃO DE CRITÉRIOS INADEQUADOS DE QUALIFICAÇÃO E PONTUAÇÃO TÉCNICA:

3.2.1. **Situação encontrada:** O edital da Concorrência Internacional nº 12/2002 (fls. 1270-1460 do anexo 1) estabelece critérios inadequados de qualificação e pontuação técnica. Observa-se tal inadequação sob três aspectos distintos: primeiro, porque tais critérios não alcançam alguns dos elementos mais importantes que compõem o objeto; segundo, porque alguns itens avaliam somente experiências anteriores das licitantes, e não sua capacidade para fornecer os produtos e serviços contratados; e, finalmente, porque outros itens restringem indevidamente a competitividade do certame, por serem irrelevantes para a contratação em tela. Consta-se, por conseguinte, violação ao disposto na Lei 8.666/93, art. 30, inciso II e art. 3º, § 1º, inciso I.

3.2.1.1. Conforme exposto anteriormente, as exigências para qualificação técnica descritas no item 3.1.3 do edital estabelecem que as empresas interessadas em participar da licitação deveriam apresentar a seguinte documentação (fls. 1277 do anexo 1):

a) No mínimo, um Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em âmbito nacional ou internacional, comprovando que a licitante presta, ou tenha prestado, as atividades abaixo, concomitantemente:

BOS nº 03/2005 CN -
CPM - CORREIOS
240
Fls. Nº
3774
Doc: _____



- a.1) Gestão Integrada de Produção Descentralizada de Documentos em, no mínimo, 06 (seis) Centros de Produção ativos e integrados, independente da capacidade instalada e do quantitativo produzido por cada um deles;*
- a.2) Produção Descentralizada de Documentos com Dados Variáveis com tecnologia laser, led ou magnetográfica, em quantitativos mínimos de 100.000.000 páginas/mês, de um ou mais clientes.*

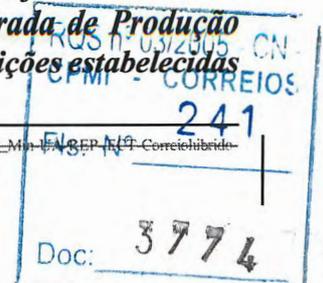
3.2.1.2. Percebe-se que, ao fixar tais exigências, a ECT limitou-se a requerer das licitantes a comprovação de experiência anterior na gestão e na execução do processo de produção descentralizada de documentos, em quantitativos equivalentes àqueles previstos para o serviço a ser contratado. Entretanto, a simples análise dos critérios de qualificação constantes do edital vis-à-vis a definição do objeto revela pelo menos duas omissões significativas: não há exigência de comprovação da capacidade operacional das empresas que efetivamente realizarão a produção dos documentos – sua impressão e acabamento nos centros de produção, assim como não há exigência de comprovação de que o software a ser fornecido tenha sido usado em operações de porte semelhante à que será implantada pela ECT.

3.2.1.3. A primeira omissão relevante na qualificação técnica refere-se à capacidade de operação dos centros de produção. Nesse caso, cabe notar que a comprovação de produção exigida, em quantitativo mínimo de cem milhões de páginas por mês, não está atrelada à empresa que efetivamente prestará esses serviços no âmbito do contrato com a ECT. Conforme informações obtidas nos autos do processo licitatório e junto aos gerentes responsáveis pelo projeto Correio Híbrido Postal, a intenção de tal critério foi selecionar empresas que possuíssem experiência na gestão do processo de produção descentralizada de documentos, em volumes similares àqueles previstos pela ECT.

3.2.1.4. Entende-se que o quantitativo de documentos a serem impressos mensalmente é bastante significativo e, portanto, torna-se recomendável assegurar que as empresas que prestarão tais serviços demonstrem ter capacidade técnica para tanto. Por outro lado, de acordo com o disposto no edital, nada impede que uma empresa comprove tal experiência, enquanto outras sejam indicadas para prestar os serviços de produção de documentos quando da execução contratual. De fato é exatamente isso que se verifica na documentação de habilitação do Consórcio BRPostal, vencedor da licitação: a comprovação de experiência foi apresentada pela empresa Postel SPA (fls. 2101-2105 do anexo 1), enquanto quatro outras empresas foram indicadas para operar os centros de produção (fls. 2462-2464 do anexo 1), sem que tenha havido comprovação da real capacidade dessas empresas em atender às necessidades da ECT.

3.2.1.5. A segunda omissão destacada – referente à qualificação do software GPDD – foi inclusive objeto de impugnações interpostas pelas empresas Moore Brasil Ltda. e Fingerprint Gráfica Ltda. (fls. 1503-1508 do anexo 1). Tais impugnações foram julgadas improcedentes pela Presidência da ECT, com base em argumentação idêntica contida na Nota Jurídica 800/2004 (fls. 1549-1558 do anexo 1) e na Nota Jurídica 812/2004 (fls. 1576-1581 do anexo 1), a qual se encontra transcrita a seguir:

As exigências estabelecidas no Edital, quanto à qualificação técnica dos licitantes, foram amplamente analisadas por ocasião da sua elaboração, estando de acordo com os preceitos que regulam o mencionado inciso II do art. 30 da Lei 8.666/93, quais sejam: compatibilidade em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. Por outro lado, a ECT não desconhece a importância do software GPDD, porém, considerando-se que as suas características de performance e de capacidade de processamento de dados o tornam ímpar, no sentido de que as suas funcionalidades serão desenvolvidas exclusivamente para atender à Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos, objeto da licitação, na forma e condições estabelecidas





no Edital, seria improdutivo exigir-se a comprovação de fornecimento de um software que com ele fosse compatível em características, quantidades e prazos.

Além disso, as exigências quanto à gestão integrada de, no mínimo, 06 Centros de Produção, e, concomitantemente, quanto à produção de 100 milhões de páginas/mês, conforme fixado no item 3.1.3 do Edital, são plenamente suficientes para a aferição da qualificação técnica dos licitantes, necessária em razão do vulto e complexidade do objeto do certame.

Em resumo: um licitante que comprove experiência na gestão integrada e na produção do mencionado quantitativo, dispõe de um software customizável e compatível para a implantação da Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos, objeto da licitação, em conformidade com os termos e condições estabelecidos no Edital. (grifos nossos)

3.2.1.6. Destaca-se a contradição evidente nos argumentos apresentados: por um lado, alega-se que não seria possível atestar a qualificação técnica do software, por se tratar de objeto único, desenvolvido especialmente para a ECT; por outro, afirma que qualquer licitante que possua experiência na produção descentralizada de documentos dispõe de um software que atenda às condições do edital.

3.2.1.7. A alegada impossibilidade de comprovação de qualificação técnica do software é ainda rebatida pela própria ECT, ao responder a considerações apresentadas pela empresa Sirius Sistemas Digitais acerca da vedação ao desenvolvimento de software específico para gestão da produção descentralizada de documentos. Em ofício encaminhado ao Ministério das Comunicações em 30/01/2004 (fls. 1061-1065 do anexo 1), afirma-se:

Para a viabilidade técnica da Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos, o Edital de Licitação estabelece apenas que o licitante possua experiência comprovada no objeto definido, principalmente na integração, sem a preocupação com a origem da mesma. A opção de realizar uma licitação internacional decorre do fato de ampliar o quantitativo de participantes e por a ECT ter avaliado a inexistência de fornecedor no Brasil, fato comprovado por matéria publicada pela revista FORBES, Edição nº 69, de 11/08/2003;

O objeto da licitação é a contratação de uma solução integrada e completa, não sendo dessa forma adequado o seu desmembramento, sendo permitida a formação de consórcio e a subcontratação de algumas atividades, de forma a permitir a aglutinação de empresas com competências diferenciadas, mas que estejam todas sob uma mesma coordenação, facilitando e assegurando a integração. O reclamante ao propor a contratação fracionada através de editais específicos e ao afirmar “existir no Brasil tecnologia, competência e experiência nacional e internacional comprovadas para uso ou desenvolvimento de sistemas similares...”, ratifica a inexistência de uma Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos no Brasil.

[...]

Não entendemos que o Edital beneficie poucas empresas, considerando que em diversos países são prestados serviços semelhantes ao objeto da licitação, podendo ser referenciados: Alemanha, Finlândia, França, Portugal, Austrália, Itália, Canadá, Estados Unidos, entre outros. Os pré-requisitos exigidos no Edital objetivam garantir a seleção do fornecedor que já possua experiência comprovada e não um outro com solução ainda por desenvolver.

3.2.1.8. Argumentos semelhantes foram apresentados pela ECT à Controladoria Geral da União, em resposta a questionamento resultante de auditoria realizada por aquele órgão sobre a contratação em



tela. Quando instada a “apresentar as razões da decisão pela aquisição do software GPDD pronto, ao invés de contratar seu desenvolvimento mensurando-o mediante a técnica de métrica por pontos de função”, a ECT manifestou-se da seguinte maneira (fls. 3740-3742 do anexo 1):

Um produto testado, aperfeiçoado, em produção e que já tenha vivenciado experiências na integração de diversas tecnologias, tanto de hardwares quanto de softwares, é fator crítico de sucesso para que se tenha a produção de documentos atendendo as expectativas e os requisitos exigidos pelo mercado.

Dessa forma, a contratação do desenvolvimento de um software extremamente complexo, não traria os benefícios imediatos, nem a garantia de sucesso no empreendimento, tampouco a certeza de que os custos seriam menores, principalmente, pelas razões já citadas.

Dessa forma, conclui-se que a opção pelo desenvolvimento total de um software para uma solução de correio híbrido é muito complexa, impondo altos riscos. A opção pela aquisição de um software consolidado no mercado, mesmo exigindo uma customização para atender as características do mercado brasileiro se mostra mais efetiva, como foi a decisão da ECT e da Digital Post. (grifos nossos)

3.2.1.9. Portanto, verifica-se que a intenção do edital consiste na contratação de solução já existente, baseada em um software igualmente existente e que já tivesse sido utilizado com sucesso para gestão da produção descentralizada de documentos. Diante desse quadro, torna-se essencial exigir, como parte da qualificação técnica, também a comprovação de que o software ofertado tenha sido empregado em operações similares de produção descentralizada de documentos.

3.2.1.10. Com base nas observações acima, pode-se concluir que os critérios de qualificação técnica contidos no edital não são suficientes para assegurar a contratação de empresa ou consórcio de empresas com capacidade para fornecer todos os produtos e serviços constantes do objeto. Tal situação contraria a intenção expressa no art. 30, inciso II da Lei 8.666/93, que estabelece como requisito para qualificação técnica a “comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação”.

3.2.1.11. Dando continuidade à análise do presente ponto, verifica-se ainda que o edital estabeleceu os seguintes itens pontuáveis em seu anexo V (fls. 1464-1468 do anexo 1):

Qualidade (QD)

- a) Certificação ISO 9002:1994 para o processo de gestão integrada de produção descentralizada de documentos com dados variáveis*
- b) Certificação ISO 9001:2000 para o processo de gestão integrada de produção descentralizada de documentos com dados variáveis*
- c) Certificação ISO 9002:1994 para Desenvolvimento de Sistemas*
- d) Certificação ISO 9001:2000 para Desenvolvimento de Sistemas*

Padronização (PD)

- a) Gestão da Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos*
- b) Geração de Formulários*
- c) Triagem e Distribuição Eletrônica*
- d) Relacionamento com Clientes*

Desempenho (DE)

- a) Volume de Documentos (Volume de Impressão mensal por páginas)*





b) Implantação de Sistemas de Informação (Quantidade de Atestados)

Serviços de Suporte (SS)

- a) Integração, através de rede de transmissão de dados, de diferentes tecnologias de impressão laser, led ou magnetográfica monocromática com capacidade nominal acima de 100 páginas/minuto (Quantidade de fabricantes)*
- b) Integração, através de rede de transmissão de dados, de diferentes tecnologias de impressão laser, led ou magnetográfica colorida com capacidade nominal acima de 40 páginas/minuto (Quantidade de fabricantes)*
- c) Integração de diferentes tecnologias de auto-envelopamento, com capacidade nominal acima de 7.000 envelopes/hora (Quantidade de fabricantes)*
- d) Integração de diferentes tecnologias de envelopamento com inserção, com capacidade nominal acima de 4.000 envelopes/hora (Quantidade de fabricantes)*
- e) Quantidade de centros de produção ativos e integrados, através de rede de transmissão de dados*
- f) Quantidade de contratos vigentes de impressão de dados variáveis*
- g) Tempo de operação da Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos*
- h) Aplicação da Técnica de Ponto de Função na prestação de serviço de desenvolvimento e manutenção de aplicativos*

3.2.1.12. Quanto aos critérios elencados para o fator “qualidade”, verifica-se que o edital pontua, simultaneamente, a existência de certificados ISO 9002:1994 e 9001:2000 para os mesmos processos. No entanto, entende-se que tais certificados são mutuamente excludentes, uma vez que o padrão ISO 9002:1994 foi substituído exatamente pelo padrão ISO 9001:2000, mais moderno e atualizado. Além disso, diante da existência de padrão mais novo e já amplamente adotado pelo mercado – o ISO 9001:2000 – torna-se irrelevante pontuar empresas que ainda adotem um padrão já tornado obsoleto – o ISO 9002:1994.

3.2.1.13. Quanto aos itens que compõem o fator “padronização”, destaca-se a atribuição de pontos à apresentação de atestado que comprove experiência na gestão de solução integrada de produção descentralizada de documentos, o que já é exigido como parte da qualificação técnica para habilitação das licitantes. Assim, o edital pretende pontuar o que é já obrigatório, situação que se configura como impertinente para o objetivo a que se destina a pontuação técnica – a diferenciação das licitantes em função de suas qualificações.

3.2.1.14. Quanto aos critérios do fator “desempenho”, constata-se que parcela significativa dos pontos corresponde ao item “volume de documentos”, o qual premia licitantes que comprovem experiência na produção mensal de documentos em quantidade até cinco vezes superior ao mínimo exigido para qualificação. Com relação a esse item, entende-se que não há justificativa para atribuir pontuação a tais quantitativos, pois não haveria variações significativas na qualificação de empresas que produzam cem milhões ou quinhentos milhões de páginas por mês.

3.2.1.15. Quanto aos critérios elencados no fator “serviços de suporte”, verifica-se a existência de item que pontua a quantidade de contratos para produção descentralizada de documentos. Entende-se que tal pontuação não é pertinente, por ser de difícil aferição e, sobretudo, porque não considera a existência de diferentes modelos comerciais que possam causar diferenças na quantidade de contratos firmados por uma empresa. Além disso, constata-se ainda a atribuição de pontuação ao tempo de operação dos serviços constantes do objeto, em faixas que variam de 2 a 10 anos, sendo que o próprio Tribunal já se manifestou por diversas vezes quanto à inadequação de critérios de pontuação relativos ao tempo de experiência das licitantes.

BDS nº 03/2005 - GN -
CPMI - CORREIOS
244
FIS. Nº
3774
Doc:



3.2.1.16. Em síntese, pode-se concluir que diversos itens de pontuação referem-se a fatores irrelevantes para a contratação e alguns atestam somente experiências passadas das licitantes, não necessariamente refletidas em maior capacidade para execução do objeto contratual. Assim, configura-se violação ao disposto no art. 3º, § 1º, inciso I da Lei 8.666/93.

3.2.2. **Crítérios:** Lei 8.666/93, art. 30, inciso II e art. 3º, § 1º, inciso I.

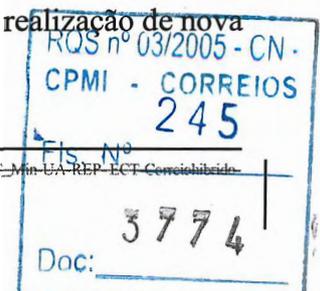
3.2.3. **Evidências:** edital da Concorrência Internacional nº 12/2002 (fls. 1270-1460 do anexo 1); documentação de habilitação do Consórcio BRPostal (fls. 1662-2466 do anexo 1); impugnações interpostas pelas empresas Moore Brasil Ltda. e Fingerprint Gráfica Ltda. (fls. 1503-1508 do anexo 1); Nota Jurídica 800/2004 (fls. 1549-1558 do anexo 1); Nota Jurídica 812/2004 (fls. 1576-1581 do anexo 1); ofício encaminhado pela ECT ao Ministério das Comunicações em 30/01/2004 (fls. 1061-1065 do anexo 1); argumentos apresentados pela ECT à CGU (fls. 3731-3763 do anexo 1).

3.2.4. **Causas e efeitos:** A situação relatada tem como causa ações da CEL/AC e do respectivo grupo de apoio, que resultaram na definição dos critérios a serem utilizados para qualificação e pontuação técnica das propostas. Como efeito, verifica-se que houve restrição ao caráter competitivo do certame e, adicionalmente, que não foi assegurada integralmente a capacidade técnica das licitantes para fornecer os produtos e serviços constantes do objeto.

3.2.5. **Conclusão:** As impropriedades relatadas constituem irregularidades graves, afrontam os princípios da isonomia, da “vantajosidade” e da legalidade e ensejam a nulidade do processo licitatório em questão.

3.2.6. **Proposta de encaminhamento:** Considerando que as irregularidades encontradas ensejam a nulidade da Concorrência Internacional nº 12/2002 e que a execução contratual encontra-se suspensa, não tendo sido realizados investimentos por nenhuma das partes envolvidas, propõe-se:

- a) a imediata adoção de medida cautelar no sentido de ser determinado à ECT que mantenha a suspensão da execução contratual até que o Tribunal se manifeste em caráter conclusivo sobre as irregularidades, já que, caso contrário, a rescisão contratual poderia onerar a Administração com o dever de indenizar previsto no art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/93;
- b) a oitiva do presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT e do representante legal do Consórcio BRPostal, para que se manifestem, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das irregularidades ora descritas, esclarecendo-lhes que a não apresentação de justificativas ou seu não acolhimento poderá ensejar a fixação de prazo para adoção das medidas legais cabíveis com vistas à nulidade do processo licitatório e do respectivo contrato;
- c) após o pronunciamento do Tribunal sobre o mérito da questão, caso se confirmem as irregularidades apontadas, seja realizada a audiência prévia dos membros da CEL/AC e respectiva equipe de apoio, para que apresentem razões de justificativa quanto aos fatos relatados;
- d) após o pronunciamento do Tribunal sobre o mérito da questão, caso se confirmem as irregularidades apontadas, seja determinado à ECT que, quando da realização de nova licitação referente ao Correio Híbrido Postal:





- i. proceda à inclusão de critérios de qualificação técnica que assegurem a adequação do software ofertado e da capacitação das empresas efetivamente responsáveis pela operação dos centros de produção;
- ii. abstenha-se de incluir critérios de pontuação técnica relativos a itens de comprovação obrigatória para qualificação das licitantes;
- iii. abstenha-se de incluir critérios de pontuação técnica que se refiram apenas a experiências anteriores das licitantes e que não se traduzam necessariamente, em maior capacidade para execução dos serviços constantes do objeto, tais como tempo de experiência da empresa ou quantidade de serviços prestados.

3.3. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA FIXAÇÃO DE PREÇOS:

3.3.1. **Situação encontrada:** A partir da análise do edital e dos autos do respectivo processo licitatório constatou-se a ausência de critérios objetivos para fixação de preços e para verificação da conformidade dos preços cotados com os valores de mercado, em desacordo com o disposto na Lei 8.666/93, art. 3º, caput e art. 43, inciso IV.

3.3.1.1. Tal impropriedade teve origem na estratégia adotada pela ECT para a contratação em tela, que resultou na atribuição de valores apenas a dois produtos – o software GPDD e softwares básicos – e aos serviços de produção de documentos – representados no edital a partir de cálculos ponderados contidos nas tabelas T1 a T15, anexas ao edital (fls. 1439-1459 do anexo 1). Todos os demais produtos e serviços deveriam ter seus custos embutidos nos valores do software e dos serviços de produção.

3.3.1.2. Ao proceder dessa maneira, a ECT inviabilizou o cumprimento do disposto no art. 43, inciso IV da Lei 8.666/93, que estabelece a obrigatoriedade da “verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços”. Não há como identificar, por exemplo, quais parcelas do custo do software e dos serviços correspondem aos investimentos em infra-estrutura e outros serviços constantes do objeto, e quais parcelas correspondem especificamente aos softwares e aos serviços de produção.

3.3.1.3. Tal situação pode ser mais bem compreendida à luz das informações consignadas nas planilhas detalhadas de composição de custos anexas ao Contrato 13.159/2004 (fls. 3435-3451 do anexo 1), bem como no contrato de constituição do Consórcio BRPostal (fls. 3597-3632 do anexo 1). A partir da análise dos referidos documentos, constata-se a seguinte distribuição dos valores relativos aos softwares contratados e aos serviços de produção:

- a) 55,4% do valor do software GPDD (R\$ 38.394.736,47) serão repassados à Postel SPA, responsável por fornecer o referido software e elaborar respectivo plano de treinamento;
- b) 33,7% do valor do software GPDD (R\$ 23.369.610,91) serão repassados à American Bank Note Company, responsável por elaborar os planos de trabalho, gestão, contingência e treinamento e por integrar o software GPDD aos softwares básicos e de apoio e aos sistemas corporativos da ECT;
- c) 10,9% do valor do software GPDD (R\$ 7.557.000,00) serão repassados à Montreal Informática, responsável por assessorar a American Bank Note Company na elaboração



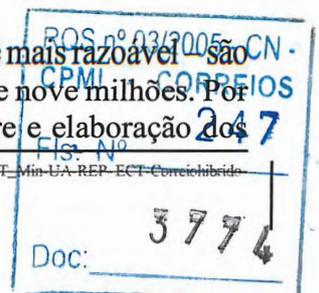


dos planos de trabalho, gestão, contingência e treinamento e na integração dos softwares que compõem a solução;

- d) 9,7% do valor dos softwares básicos e de apoio (R\$ 2.982.769,60) serão repassados à Postel SPA, responsável por fornecer os softwares MessageWare Plus, Address Norm, Call Center e CSGD;
- e) 90,3% do valor dos softwares básicos e de apoio (R\$ 27.882.542,42) serão repassados à American Bank Note Company, responsável por fornecer os demais softwares enquadrados nessa categoria;
- f) 11,5% do valor dos serviços de impressão e acabamento efetivamente prestados serão repassados a Postel SPA, Postel Print e Postel do Brasil, responsável pela transferência de tecnologia relativa ao software GPDD e à operação de produção descentralizada de documentos (valor estimado: R\$ 377.274.100,38);
- g) 2,27% do valor dos serviços de impressão e acabamento efetivamente prestados serão repassados à American Bank Note Company, responsável pelos serviços executados nos centros de controle e de tratamento de dados (valor estimado: R\$ 74.470.626,77);
- h) 1,62% do valor dos serviços de impressão e acabamento efetivamente prestados serão repassados às empresas responsáveis pelos respectivos centros de produção, como remuneração pelos investimentos realizados na implantação e manutenção da infraestrutura desses centros (valor estimado: R\$ 53.146.438,49);
- i) 84,61% do valor dos serviços de impressão e acabamento efetivamente prestados serão repassados às empresas responsáveis pelos respectivos centros de produção, como remuneração pelos serviços prestados (valor estimado: R\$ 2.775.753.185,47);
- j) 11,5% do valor dos insumos efetivamente fornecidos serão repassados a Postel SPA, Postel Print e Postel do Brasil, responsável pela transferência de tecnologia relativa ao software GPDD e à operação de produção descentralizada de documentos (valor estimado: R\$ 107.184.183,91);
- k) 2,27% do valor dos insumos efetivamente fornecidos serão repassados à American Bank Note Company, responsável pelos serviços executados nos centros de controle e de tratamento de dados (valor estimado: R\$ 21.157.225,87);
- l) 86,23% do valor dos insumos efetivamente fornecidos serão repassados às empresas responsáveis pelos respectivos fornecimentos, como remuneração pelos serviços prestados (valor estimado: R\$ 803.694.972,04).

3.3.1.4. Consta-se, por exemplo, que aproximadamente trinta milhões de reais do valor cotado para o software GPDD correspondem, na verdade, à remuneração pelos serviços de integração desse software e pelos serviços de elaboração do plano de trabalho e demais planos constantes do objeto – gestão, contingência e treinamento. Não é possível precisar, entretanto, qual o valor cotado por cada um desses produtos e serviços individualmente.

3.3.1.5. Como resultado, por um lado, o valor real do software GPDD revela-se mais razoável, são trinta e oito milhões de reais (valor a ser repassado à Postel), ao invés de sessenta e nove milhões. Por outro lado, percebe-se que os serviços de customização e integração do software e elaboração dos





diversos planos correspondem a outros trinta milhões de reais. Ou seja, há um acréscimo de 80% sobre o valor do software apenas para os serviços referentes à sua implantação.

3.3.1.6. Destaca-se também a participação expressiva da Postel SPA, Postel Print e Postel do Brasil nos pagamentos relativos aos serviços de produção de documentos e fornecimento de insumos, a título de remuneração pela transferência de tecnologia relativa ao software GPDD e ao processo de produção descentralizada de documentos. Caso sejam executados integralmente os valores estimativos constantes do contrato 13.159/2004, as empresas do grupo Postel receberão mais de quinhentos milhões de reais apenas pelo repasse do software GPDD e do conhecimento associado à sua operação.

3.3.1.7. O objetivo de aquisição de experiência na operação do correio híbrido postal consta claramente do projeto básico, das justificativas para contratação e de todos os esclarecimentos presentes nos autos e prestados pessoalmente à equipe de auditoria pelos gerentes responsáveis pelo projeto. No entanto, em momento algum se avalia a razoabilidade de que tal experiência tenha custos tão expressivos, da ordem de meio bilhão de reais.

3.3.1.8. Por último, cabe ressaltar ainda a previsão de repasse de mais de cinquenta milhões de reais às empresas responsáveis pela operação dos centros de produção, a título de remuneração das despesas de implantação e manutenção da infra-estrutura desses centros. Não há como avaliar, com base nas informações constantes do processo, se tais custos seriam compatíveis com as obras de engenharia e demais investimentos necessários para disponibilizar tal infra-estrutura nas dependências da ECT, como exige o edital.

3.3.1.9. Com base no exposto, pode-se concluir de forma inequívoca pela impossibilidade de aferir a adequação dos preços praticados pelo Consórcio BRPostal, conforme é exigido pelo art. 43, inciso IV da Lei 8.666/93. Ademais, pelo mesmo motivo, torna-se prejudicado o princípio do julgamento objetivo preconizado no caput do art. 3º da referida Lei.

3.3.2. **Crítérios:** Lei 8.666/93, art. 3º, caput e art. 43, inciso IV.

3.3.3. **Evidências:** edital da Concorrência Internacional nº 12/2002 (fls. 1270-1460 do anexo 1); contrato 13.159/2004 (fls. 3414-3632 do anexo 1).

3.3.4. **Causas e efeitos:** A situação relatada tem como causa ações da CEL/AC e respectivo grupo de apoio que resultaram na atribuição de valores apenas a dois grupos de itens – o conjunto dos softwares e os serviços de produção de documentos. Como efeito, verifica-se que diversos itens materialmente relevantes tiveram seus custos embutidos nos produtos e serviços valorados no edital, o que resultou na impossibilidade de aferir a adequação dos preços propostos aos valores usualmente praticados pelo mercado.

3.3.5. **Conclusão:** As impropriedades relatadas constituem irregularidades graves, afrontam os princípios da “vantajosidade” e do julgamento objetivo e ensejam a nulidade do processo licitatório em questão.

3.3.6. **Proposta de encaminhamento:** Considerando que as irregularidades encontradas ensejam a nulidade da Concorrência Internacional nº 12/2002 e que a execução contratual encontra-se suspensa, não tendo sido realizados investimentos por nenhuma das partes envolvidas, propõe-se:

- a) a imediata adoção de medida cautelar no sentido de ser determinado à ECT que mantenha a suspensão da execução contratual até que o Tribunal se manifeste em caráter conclusivo sobre as irregularidades, já que, caso contrário, a rescisão contratual poderia



onerar a Administração com o dever de indenizar previsto no art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/93;

- b) a oitiva do presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT e do representante legal do Consórcio BRPostal, para que se manifestem, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das irregularidades ora descritas, esclarecendo-lhes que a não apresentação de justificativas ou seu não acolhimento poderá ensejar a fixação de prazo para adoção das medidas legais cabíveis com vistas à nulidade do processo licitatório e do respectivo contrato;
- c) após o pronunciamento do Tribunal sobre o mérito da questão, caso se confirmem as irregularidades apontadas, seja realizada a audiência prévia dos membros da CEL/AC e respectiva equipe de apoio, para que apresentem razões de justificativa quanto aos fatos relatados;
- d) após o pronunciamento do Tribunal sobre o mérito da questão, caso se confirmem as irregularidades apontadas, seja determinado à ECT que, quando da realização de nova licitação referente ao Correio Híbrido Postal:
 - i. proceda à identificação, em planilha de composição de custos, de cada um dos produtos e serviços materialmente relevantes, de modo a viabilizar a verificação de conformidade dos preços propostos com os valores praticados usualmente no mercado.

3.4. SUPERFATURAMENTO DE SERVIÇOS CONTRATADOS:

3.4.1. **Situação encontrada:** Apesar da impropriedade relatada na seção 3.3, relativa à ausência de critérios objetivos para fixação de preços, resultar na impossibilidade de verificação da completa conformidade dos preços cotados com os valores praticados no mercado, constata-se a existência de preços que podem ser considerados superfaturados na proposta do Consórcio BRPostal.

3.4.1.1. Diante da ausência de justificativas que sustentem a cobrança de valores muito acima do que poderia se considerar aceitável, seja pela comparação com valores de mercado ou pela avaliação relativa aos valores globais do contrato, entende-se que tenha ocorrido superfaturamento nos seguintes serviços:

- a) manutenção evolutiva do software GPDD;
- b) transferência de tecnologia relativa ao software GPDD e à operacionalização da solução integrada de produção descentralizada de documentos.

3.4.1.2. A análise do primeiro ponto em destaque pode ser feita com base em parâmetros puramente objetivos, uma vez que o referido serviço mereceu a designação de linha própria na composição orçamentária definida para o certame. Assim, verifica-se que a proposta comercial do Consórcio BRPostal (fls. 2998-3024 do anexo 1) cotou o valor de R\$ 3.014.400,00 (três milhões, quatorze mil e quatrocentos reais) por 8.000 horas de manutenção evolutiva do software GPDD, correspondente a um valor de R\$ 376,80 (trezentos e setenta e seis reais e oitenta centavos) por hora de trabalho.

ROS nº 03/2005 - CN -
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 249
Doc: 377



3.4.1.3. Consta-se que tal valor foi objeto de solicitação de esclarecimentos adicionais no âmbito do segundo relatório de análise da proposta econômica, emitido pela equipe do projeto Correio Híbrido Postal em 22/09/2004 (fls. 3074 do anexo 1). Em sua resposta, datada de 30/09/2004, o Consórcio BRPostal alegou o seguinte (fls. 3081 do anexo 1):

No que diz respeito à solicitação de esclarecimentos sobre os custos referentes ao preço do homem/hora cotado, observamos que a cotação apresentada compreende custos de pessoal especializado estrangeiro, com experiência na aplicação da tecnologia que estará sendo transferida para a ECT, em razão da inexistência, no mercado nacional, de pessoal com tal experiência.

A Postel S.p.A. – transferidora da tecnologia – deverá enviar técnicos, com a requerida experiência, para assegurar à ECT a assistência técnica e suporte operacional no desenvolvimento das atualizações, mudanças e inclusão de novas funcionalidades da plataforma, segundo as exigências da ECT durante o prazo de duração do contrato.

O custo do homem/hora na Itália, com a especialização requerida, da parte da Postel SpA, está na faixa de 75 a 95. Naturalmente, além da remuneração desses técnicos, o seu envio ao Brasil, para a indispensável assistência técnica, envolverá custos adicionais de viagens, estadia, dentre outros, inclusos no valor ofertado. (grifos nossos)

3.4.1.4. Os valores constantes da proposta comercial do Consórcio BRPostal, ratificados por meio da correspondência supracitada, foram então submetidos à análise da Diretoria de Tecnologia e Infraestrutura da ECT, que realizou pesquisa de preços no mercado e emitiu o seguinte parecer (fls. 3122-3127 do anexo 1):

Aplicando a conversão cambial de US\$ 1/R\$ 3,00, considerando a média de US\$ 100 para o mercado europeu e a necessidade de alguns profissionais especializados de outros países, temos um valor próximo (considerando viagens e estadias) ao apresentado na proposta comercial do Consórcio BRPostal, que foi de R\$ 376,80.

Para os profissionais do Brasil, a pesquisa de mercado para o serviço de manutenção evolutiva do software, realizada em 10 de setembro de 2004, apresenta uma variação de R\$ 72,00 a R\$ 125,00 hora/analista de sistemas.

Portanto, entendemos que a equipe para a manutenção evolutiva do GPDD não necessariamente será exclusiva de profissionais estrangeiros. A sua composição poderá conter analistas de sistemas e outros técnicos do mercado brasileiro que atuarão nas atividades de desenvolvimento e apoio. Sugerimos que, se esta hipótese se verificar, o valor do homem/hora seja revisto com o consórcio BRPostal, para que seja considerado o custo dos profissionais brasileiros. (grifos nossos)

3.4.1.5. Como consequência do parecer da área técnica, a CEL/AC enviou correspondência ao Consórcio BRPostal em 14/10/2004 (fls. 3213-3214 do anexo 1), na qual reproduziu os argumentos apresentados no citado parecer, nos seguintes termos:

HOMEM/HORA PARA MANUTENÇÃO EVOLUTIVA DO GPDD

Entendemos que a equipe para a manutenção evolutiva do GPDD não necessariamente será exclusiva de profissionais estrangeiros. A sua composição poderá conter analistas de sistemas e outros técnicos do mercado brasileiro que atuarão nas atividades de desenvolvimento e apoio. Assim, o valor do homem/hora deverá considerar, em sua composição, o custo de profissionais no mercado brasileiro.

Dessa forma, solicitamos a revisão dos preços, ou a apresentação da composição dos custos que os justifiquem. (grifo nosso)



3.4.1.6. Apesar do posicionamento direto da correspondência encaminhada pela CEL/AC, o Consórcio BRPostal, em sua resposta datada de 19/10/2004 (fls. 3215-3219 do anexo 1), limitou-se a ratificar a argumentação de que os profissionais a serem utilizados para execução do serviço de manutenção evolutiva seriam estrangeiros, devido à ausência de mão-de-obra especializada no mercado nacional. Foram mantidos, portanto, os valores constantes de sua proposta comercial para esse item, sem que fosse apresentada a composição de custos solicitada pela CEL/AC.

3.4.1.7. Apesar da ausência de novos elementos que sustentassem os preços praticados na proposta do Consórcio BRPostal, a equipe do projeto Correio Híbrido Postal manifestou sua concordância com tais valores ao elaborar o relatório final de análise da proposta econômica, datado de 26/10/2004 (fls. 3238-3246 do anexo 1). Nesse documento, a equipe cita o parecer da Diretoria de Tecnologia e Infraestrutura, para concluir que “fundamentados no Parecer Técnico, entendemos como adequado o preço homem/hora cotado para o desenvolvimento de evoluções futuras do software GPDD com a utilização de mão-de-obra estrangeira”.

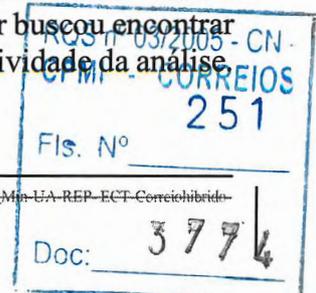
3.4.1.8. Entretanto, a partir da análise do contrato de constituição do Consórcio BRPostal, na seção relativa às responsabilidades dos consorciados (fls. 3601-3606 do anexo 1), constata-se que a empresa Montreal Informática foi declarada responsável por prover os serviços de manutenção evolutiva do software GPDD, enquanto no item relativo à empresa Postel SPA consta apenas a atribuição de “assistir tecnicamente” à empresa American BankNote na integração, customização e manutenção evolutiva do software GPDD.

3.4.1.9. Diante do exposto, entende-se que os preços cotados pelo Consórcio BRPostal para os serviços de manutenção evolutiva foram claramente superfaturados, ao utilizar parâmetros de custos do mercado europeu para atribuir valor a serviços que serão prestados por mão-de-obra nacional, com custos da ordem de 30% do valor de homem/hora proposto pelo consórcio.

3.4.1.10. Com relação ao segundo ponto em destaque, verifica-se que, conforme planilhas de composição de custos anexadas pelo Consórcio BRPostal à sua proposta comercial, 10,5% (dez vírgula cinco por cento) dos valores recebidos pelos serviços de produção de documentos serão repassados à empresa Postel SPA, a título de retribuição pela transferência de tecnologia sobre o software GPDD e sua operação para produção descentralizada de documentos. Esse repasse será inclusive objeto de registro junto ao INPI e estará sujeito a tributação específica, para que se configure formalmente o processo de internalização da tecnologia adquirida pela ECT.

3.4.1.11. Portanto, prevê-se que a ECT repassará à Postel SPA o valor de R\$ 453.167.590,29 (quatrocentos e cinquenta e três milhões, cento e sessenta e sete mil, quinhentos e noventa reais e vinte e nove centavos) ao longo de cinco anos, tendo como única contrapartida a transferência de tecnologia relativa ao uso do software GPDD. Caso se confirme a produção dos quantitativos estimados para o contrato, isso significa que a empresa italiana receberá, em média, cerca de sete milhões e quinhentos mil reais por mês para repassar seu *expertise* em correio híbrido para a ECT.

3.4.1.12. A dificuldade em atribuir valor ao conhecimento, especialmente o conhecimento que gera diferencial competitivo para as empresas, é um fato inquestionável. Estudiosos em todo o mundo têm buscado desenvolver sistemáticas que permitam aferir de forma mais objetiva o valor de tais “ativos intangíveis”. Assim, o julgamento da equipe com relação a esse ponto em particular buscou encontrar parâmetros de comparação internos ao próprio contrato, de modo a reduzir a subjetividade da análise.





3.4.1.13. Tais parâmetros foram encontrados nos estudos de viabilidade econômico-financeira e de viabilidade comercial, desenvolvidos pela ECT em relação à contratação em tela. Em ambos os casos, o Departamento de Orçamento e Custos da ECT atribuiu uma margem de lucro de 11% para comercialização dos serviços relativos ao correio híbrido postal, a qual entende-se que constitua padrão operacional da ECT.

3.4.1.14. Constata-se, por conseguinte, que os valores cobrados pela Postel SPA pelo conhecimento sobre o software GPDD e a operação de correio híbrido são praticamente equivalentes, com uma diferença de meio ponto percentual, ao lucro que a ECT pretende auferir com tal operação. Em bases práticas é como se, considerando o mesmo valor de venda dos serviços calculado pela ECT nos referidos estudos de viabilidade, o lucro obtido fosse duas vezes maior, porém tivesse que ser repartido igualmente entre a ECT e a Postel SPA durante toda a vigência do contrato.

3.4.1.15. Com base nos dados expostos, entende-se que tenha havido superfaturamento no valor cobrado pela Postel SPA a título de retribuição pela transferência de tecnologia, o qual corresponde a 10,5% de todo o faturamento dos serviços de produção de documentos, tendo em vista que esse valor é equiparável ao lucro que a própria ECT pretende obter do empreendimento.

3.4.1.16. Considerando que os pontos apresentados configuram a cobrança de preços excessivos no âmbito da proposta do Consórcio BRPostal, entende-se que a aceitação de tal proposta resulta em violação ao disposto no item 6.7 do edital da Concorrência Internacional nº 12/2002, que estabelece que “não se admitirá proposta que apresente preços unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, ainda que este Edital não tenha estabelecido limites mínimos, e nem as com preços excessivos”.

3.4.2. **Crítérios:** Item 6.7 do edital da Concorrência Internacional nº 12/2002.

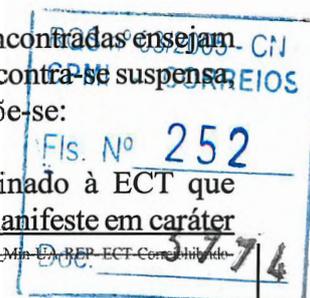
3.4.3. **Evidências:** proposta comercial do Consórcio BRPostal (fls. 2998-3024 do anexo 1); segundo relatório de análise da proposta econômica (fls. 3074 do anexo 1); correspondência do Consórcio BRPostal de 30/09/2004 (fls. 3076-3090 do anexo 1); parecer da Diretoria de Tecnologia e Infra-estrutura (fls. 3122-3127 do anexo 1); CT CEL/AC 040/2004, de 14/10/2004 (fls. 3213-3214 do anexo 1); correspondência do Consórcio BRPostal de 19/10/2004 (fls. 3215-3219 do anexo 1); relatório final de análise da proposta econômica (fls. 3238-3246 do anexo 1); contrato de constituição do Consórcio BRPostal (fls. 3597-3632 do anexo 1),

3.4.4. **Causas e efeitos:** A situação relatada tem como causa a decisão da CEL/AC e respectivo grupo de apoio de aceitar os valores cotados para o serviço de manutenção evolutiva, mesmo diante da negativa da licitante em apresentar a composição de custos solicitada, bem como a omissão da CEL/AC e respectivo grupo de apoio ao não exigir do Consórcio BRPostal a revisão ou a justificativa dos valores relativos à transferência de tecnologia. Como efeito, verifica-se que houve a contratação de serviços com indícios claros de superfaturamento.

3.4.5. **Conclusão:** As impropriedades relatadas constituem irregularidades graves, afrontam os princípios da “vantajosidade” e da vinculação ao instrumento convocatório e ensejam a nulidade do processo licitatório em questão.

3.4.6. **Proposta de encaminhamento:** Considerando que as irregularidades encontradas ensejam a nulidade da Concorrência Internacional nº 12/2002 e que a execução contratual encontra-se suspensa, não tendo sido realizados investimentos por nenhuma das partes envolvidas, propõe-se:

a) a imediata adoção de medida cautelar no sentido de ser determinado à ECT que mantenha a suspensão da execução contratual até que o Tribunal se manifeste em caráter





conclusivo sobre as irregularidades, já que, caso contrário, a rescisão contratual poderia onerar a Administração com o dever de indenizar previsto no art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/93;

- b) a oitiva do presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT e do representante legal do Consórcio BRPostal, para que se manifestem, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das irregularidades ora descritas, esclarecendo-lhes que a não apresentação de justificativas ou seu não acolhimento poderá ensejar a fixação de prazo para adoção das medidas legais cabíveis com vistas à nulidade do processo licitatório e do respectivo contrato;
- c) após o pronunciamento do Tribunal sobre o mérito da questão, caso se confirmem as irregularidades apontadas, seja realizada a audiência prévia dos membros da CEL/AC e respectiva equipe de apoio, para que apresentem razões de justificativa quanto aos fatos relatados;
- d) após o pronunciamento do Tribunal sobre o mérito da questão, caso se confirmem as irregularidades apontadas, seja determinado à ECT que, quando da realização de nova licitação referente ao Correio Híbrido Postal:
 - i. proceda à desclassificação de propostas que apresentem valores excessivos, conforme previsto em edital, caso a licitante se negue a apresentar planilhas de composição de custos que justifiquem os preços praticados
 - ii. estabeleça parâmetros claros de remuneração pela transferência de tecnologia referente ao software GPDD, de modo a permitir o julgamento objetivo das propostas e resguardar a Administração contra a cobrança de valores excessivos.

4. CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

4.1. A Concorrência Internacional nº 12/2002 suscitou forte reação por parte do mercado brasileiro – especialmente a empresa Xerox do Brasil e as entidades de classe ABIGRAF e ABRAFORM – com atuações que visaram impedir a realização do certame. Foram interpostas ações judiciais e representações junto a diversos órgãos, tais como o Ministério das Comunicações, a Secretaria de Direito Econômico, a Controladoria Geral da União e o próprio Tribunal de Contas da União, que se manifestou sobre o tema no Acórdão nº 971/2004-Plenário (fls. 1471-1494 do anexo 1).

4.2. Nota-se que a ECT, tanto nos autos do processo licitatório como nos contatos mantidos pela equipe de auditoria com os gerentes responsáveis pelo projeto do correio híbrido, tem se aproveitado das sucessivas decisões favoráveis para referendar a legalidade do processo licitatório em questão.

4.3. Ocorre, entretanto, que os instrumentos referenciados questionaram, principalmente, a legalidade da atuação da ECT no mercado de produção de documentos, atividade que não seria contemplada pela legislação que rege o serviço postal. Em todos os casos os órgãos acionados concluíram pela pertinência dessas atividades ao serviço de correio híbrido postal, o qual, por sua vez, encontra respaldo na legislação vigente.

Processo nº 03/2005 - CN.
CFM - CORREIOS
Fls. Nº 253
3774
Doc: _____



4.4. Outro aspecto que foi alvo de sucessivos questionamentos diz respeito ao suposto efeito das atividades da ECT sobre a competitividade e estabilidade do mercado de serviços de impressão e acabamento. Igualmente, os órgãos consultados concluíram pela improcedência dos argumentos apresentados, que pretendiam comprovar que a contratação sob análise poderia resultar em monopolização do mercado.

4.5. Nesse contexto, cabe ressaltar que as irregularidades apontadas na presente representação não foram objeto de análise por parte da justiça federal nas diversas ações judiciais interpostas, tampouco por parte do TCU no Acórdão supracitado. Alguns elementos – como a restrição ao somatório de atestados para qualificação – chegaram a ser abordados pelo Relatório Parcial nº 08 emitido pela CGU. No entanto, as conclusões daquele trabalho não levaram em consideração alguns aspectos contidos na presente representação e, por conseguinte, não se pode considerar que tais pontos tenham sido superados. Além disso, conforme relatado na descrição do achado correspondente, a própria resposta da ECT ao relatório supracitado contribui para ratificar o entendimento de que tenha havido irregularidades no certame.

4.6. Por fim, merece registro e comentários outro trecho da resposta apresentada pela ECT à CGU, em decorrência do Relatório Parcial nº 08. Em prólogo à apresentação de argumentos relativos às recomendações específicas daquele relatório, a peça produzida pela ECT discorre sobre princípios jurídicos que seriam pertinentes ao caso. Em seção dedicada ao princípio da economicidade, consta do documento (fls. 3817-3818 do anexo 1):

É sob esse enfoque que se demonstrará a atuação eficiente planejada pelos gestores da ECT, com vistas a efetivação da melhor relação custo x benefício na implantação do sistema de Correio Híbrido Postal.

Trata-se de questão estratégica para a empresa, mas nem por isso foram afastadas determinadas cautelas, haja vista que em nenhum momento furtaram-se os administradores de uma utilização criteriosa do dinheiro público.

Dentre estas cautelas, de antemão, ressalta-se, que o valor de custeio relativo ao serviço de produção de documentos, somente será desembolsado caso a ECT realize a prévia comercialização do serviço, garantindo a entrada prévia da receita para custear a despesa.

4.7. Em síntese, a mesma argumentação é repetida em outros pontos do documento, assim como em esclarecimentos anteriores prestados pela ECT: não haveria prejuízos em decorrência do valor da contratação, já que o custeio de tais valores será garantido pelas receitas obtidas a partir da comercialização dos serviços contratados. Ademais, os estudos realizados pela ECT já teriam demonstrado a viabilidade comercial do empreendimento com os valores contratados.

4.8. Entretanto, há que se considerar que a ECT é uma empresa pública e, como tal, deve procurar sempre o melhor equilíbrio entre o seu direito ao lucro e o seu dever de cumprir com uma função social. Se for possível contratar um dado serviço em condições mais favoráveis, de modo a repassar tais vantagens ao mercado consumidor, não pode o administrador se furtar a tal obrigação. Não é aceitável, em absoluto, que a omissão em selecionar a proposta mais vantajosa seja compensada pelo repasse de custos mais elevados à sociedade.

5. CONCLUSÃO

RQS nº 03/2005 - CN CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 254
Doc: 3774



5.1. Por todo o exposto, entende-se que restam evidentes as impropriedades apontadas na Concorrência Internacional nº 12/2002. Em síntese, foram constatadas as seguintes irregularidades:

- a) restrição à competição, caracterizada pela contratação conjunta de itens que deveriam ser licitados em separado, pela exigência de instalação dos centros de produção nas dependências da própria ECT e pela vedação de somatório de atestados de empresas consorciadas para fins de qualificação técnica;
- b) adoção de critérios inadequados de qualificação e pontuação técnica, tendo como conseqüências a avaliação parcial da capacidade técnica das licitantes e a restrição ao caráter competitivo do certame;
- c) ausência de critérios objetivos para fixação de preços, que se reflete na impossibilidade de verificação de conformidade dos preços cotados com os valores de mercado e, por conseguinte, em prejuízo ao princípio de julgamento objetivo das propostas.
- d) superfaturamento de serviços contratados, constatado no item relativo à manutenção evolutiva do software GPDD e na previsão de repasse de valores à empresa Postel SPA a título de transferência de tecnologia.

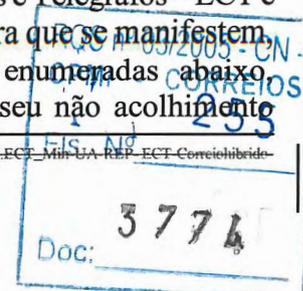
5.2. Em face da gravidade dos fatos relatados, propõe-se a adoção de medida cautelar para que a ECT suspenda a execução contratual até que o Tribunal se manifeste no mérito quanto à nulidade do processo licitatório, sem prejuízo da realização de audiências posteriores dos envolvidos nas irregularidades. Propõe-se, ainda, o encaminhamento imediato de cópia dos autos ao Ministério Público da União e à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que investiga as denúncias de corrupção na ECT, para apuração de responsabilidades e adoção das medidas cabíveis.

5.3. Os benefícios esperados a partir das ações propostas, conforme classificação estabelecida no Anexo 1 à Portaria TCU nº 059/2004 de 30/01/2004, consistem nas seguintes melhorias: redução do sentimento de impunidade (item 3.9), fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional (item 3.11) e fornecimento de subsídios para a atuação do Ministério Público (item 3.14).

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6.1. Com base nos fatos relatados, sugere-se o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, com as seguintes propostas:

- a) nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443/92, c/c o *caput* do art. 276 do Regimento Interno, adotar medida cautelar no sentido de ser determinado à ECT que mantenha a suspensão da execução do contrato 13.159/2004 até que o Tribunal se manifeste em caráter conclusivo sobre as irregularidades, já que, caso contrário, a rescisão contratual poderia onerar a Administração com o dever de indenizar previsto no art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/93;
- b) nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443/92, c/c o § 3º do art. 276 do Regimento Interno, promover a oitiva do Presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT e do Consórcio BRPostal, na pessoa de seu representante legal, para que se manifestem, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das irregularidades enumeradas abaixo esclarecendo-lhes que a não apresentação de justificativas ou seu não acolhimento





poderá ensejar a fixação de prazo para adoção das medidas legais cabíveis com vistas à nulidade do processo licitatório:

- i. contratação dos serviços de impressão e acabamento em conjunto com os demais produtos e serviços que compõem o objeto, quando tais itens poderiam ser licitados em separado e possivelmente em melhores condições para a ECT, conforme descrito na seção 3.1, parágrafos 3.1.1.2 a 3.1.1.11 da presente representação, em desacordo com o disposto na Súmula TCU nº 247 e na Lei 8.666/93, art. 3º, caput e art. 23, § 1º;
 - ii. exigência de instalação de centros de produção nas dependências da própria ECT, conforme descrito na seção 3.1, parágrafos 3.1.1.13 a 3.1.1.20 da presente representação, em violação ao disposto na Lei 8.666/93, art. 3º, § 1º, inciso I;
 - iii. vedação ao somatório de atestados para qualificação técnica no caso de participação por consórcio, sem justificativas técnicas para tal restrição, conforme descrito na seção 3.1, parágrafos 3.1.1.21 a 3.1.1.31 da presente representação, em desacordo com o disposto na Lei 8.666/93, art. 3º, § 1º, inciso I;
 - iv. adoção de critérios inadequados de qualificação e pontuação técnica, conforme descrito na seção 3.2 da presente representação, em desacordo com o disposto na Lei 8.666/93, art. 30, inciso II e art. 3º, § 1º, inciso I;
 - v. ausência de critérios objetivos para fixação de preços, conforme descrito na seção 3.3 da presente representação, em desacordo com o disposto na Lei 8.666/93, art. 3º, caput e art. 43, inciso IV;
 - vi. superfaturamento de serviços contratados, conforme descrito na seção 3.4 da presente representação, em desacordo com o disposto no item 6.7 do edital da Concorrência Internacional nº 12/2002.
- c) encaminhar cópia da presente representação à ECT e ao Consórcio BRPostal, para fins de subsidiar suas respectivas manifestações quanto às irregularidades apontadas nos subitens da alínea anterior;
- d) nos termos do despacho do Exmo. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar exarado no TC 007.694/2005-2, no que se refere ao estabelecimento de parceria com o Ministério Público, determinar a imediata remessa de cópia dos autos àquela instituição, para apuração de responsabilidades e adoção das medidas cabíveis;
- e) considerando a existência de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, no âmbito do Congresso Nacional, destinada a apurar as denúncias de corrupção na ECT, determinar a imediata remessa de cópia dos autos àquela Comissão, para apuração de responsabilidades e adoção das medidas cabíveis;
- f) nos termos do art. 11 da Lei nº 8.443/92, c/c o Inciso IV do art. 250 do Regimento Interno, determinar à 1ª Secretaria de Controle Externo que realize, após análise do mérito da proposta de nulidade do processo licitatório, as audiências propostas no corpo da presente representação.





À consideração superior.

SECEX-1, em 22 de setembro de 2005.

Carlos Alberto Rosa
ACE – Matr. 2582-8
Coordenador

Gledson Pompeu Corrêa da Costa
ACE – Matr. 3165-8
Membro

RQS nº 03/2005 - CN -
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 257
3774



Ana Cláudia Messias de Lima Martins
ACE – Matr. 318-2
Membro

Edward Lúcio Vieira Borba
TCE – Matr. 2433-3
Membro

Luisa Helena Santos Franco
ACE – Matr. 3168-2
Membro

Maurício Ramos e Silva
ACE – Matr. 3174-7
Membro

Roberta Ribeiro de Queiroz Martins
ACE – Matr. 3188-7
Membro

RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS
Fls. Nº <u>258</u>
Doc: <u>3774</u>



Tribunal de Contas da União
Gabinete do Ministro Ubiratan Aguiar

 **Caratela Preliminar**
processo ainda não apreciado
pelo Plenário do TCU



TC-018.900/2005-0

Natureza: Representação
Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT
Interessado: Tribunal de Contas da União - TCU
Assunto: Pregão Eletrônico nº 131/2003 - serviços reprográficos

DESPACHO

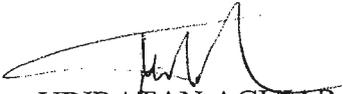
Considerando que o presente processo cuida de irregularidades no âmbito da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, Pregão Eletrônico nº 131/2003 - serviços reprográficos;

Considerando que os assuntos aqui tratados são de interesse do Congresso Nacional, haja vista que ainda estão em curso os trabalhos da CPMI dos Correios conducentes a apurar as inúmeras fraudes denunciadas pela imprensa,

Determino, preliminarmente, a remessa de cópia do Relatório de Auditoria realizada na ECT à respectiva Comissão Mista de Inquérito, à Procuradoria Geral da República e à Casa Civil da Presidência da República, alertando-as a respeito do caráter preliminar dos achados.

Posteriormente, determino o encaminhamento destes autos à Assessoria deste Gabinete para exame.

Gabinete do Ministro, em 16 de novembro de 2005.


UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS
Fls. Nº <u>259</u>
Doc: <u>3774</u>



Natureza: Representação
Interessado: Tribunal de Contas da União
Entidade: Empresa Brasileira de Correios e
Telégrafos – ECT
Assunto: irregularidades no âmbito do Pregão
Eletrônico nº 131/2003 - serviços reprográficos

Trata-se de representação interposta pela equipe responsável pela Auditoria Fiscalis nº 890/2005, designada pela Portaria de Fiscalização nº 961, de 27 de junho de 2005, com o objetivo de realizar auditoria de conformidade sobre os processos de licitação e contratos mencionados em notícias veiculadas na imprensa sobre corrupção na ECT.

2. A presente representação visa cumprir despacho do Exmo. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar no TC 007.694/2005-2, no sentido de que indícios de irregularidades graves observados no decorrer do processo fiscalizatório sejam relatados tempestivamente, consoante o disposto no inciso II do art. 86 da Lei Orgânica *c/c* o *caput* do art. 246 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

3. Conforme planejamento elaborado oportunamente, um dos processo licitatórios elencados para exame na fiscalização em curso foi o Pregão Eletrônico nº 131/2003, promovido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT para a contratação de serviços reprográficos de cópias preto e branco.

- INTRODUÇÃO

4. Mediante a CI/CSA/DEPAS-1045/2003 (fls.01/07 – Anexo 1), em data de 11/09/2003, o Departamento de Patrimônio e Serviços Gerais - DEPAS solicitou ao Departamento de Contratação e Administração de Material - DECAM a abertura de processo de contratação de serviços de reprografia de grande porte, tendo em vista a proximidade do término de vigência do Contrato nº 10.007/98, celebrado com a XEROX do Brasil Ltda. O objeto da contratação compreenderia serviços reprográficos de cópias em preto e branco, com a instalação de equipamentos digitais conectados em rede, bem como o fornecimento de suprimentos necessários ao perfeito funcionamento das máquinas, exceto papel e mão-de-obra para operação.

5. De acordo com as instruções fornecidas naquela CI/CSA/DEPAS-1045/2003, seriam locadas 21 copiadoras digitais, com franquia de 4.400.000 cópias por mês e preço referencial de R\$ 102,12 (cento dois reais e doze centavos) por milheiro, dentro da aludida franquia, correspondendo a um custo mensal estimado de R\$ 449.328,00 (quatrocentos e quarenta e nove mil, trezentos e vinte e oito reais), correspondente a R\$5.391.936,00/ano (cinco milhões, trezentos e noventa e um mil, novecentos e trinta e seis reais). O consumo excedente ao limite teria o preço equivalente a 80% do valor do milheiro da franquia. Quanto à localização, os equipamentos seriam instalados em 11 regionais e na Administração Central.

6. Os referidos serviços foram licitados no Pregão Eletrônico nº 131/2003 – CPL/AC, do qual saiu vencedora a empresa Xerox Comércio e Indústria Ltda., que assinou o Contrato nº 12.575/2004, em 10/03/2004. O objeto do contrato compreendeu a locação de 21 milheiro e uma) copiadoras/impressoras digitais de grande porte, a manutenção e reposição de peças, fornecimento

Contrato nº 12.575/2004 - CN-
CORREIOS
260
Fls. Nº
Doc: 3774



de suprimentos e materiais, exceto a matéria prima papel, pelo prazo de 12 (doze) meses, sendo permitida a prorrogação por iguais e sucessivos períodos limitados a 60 (sessenta) meses.

CONTRATO ANTERIOR

7. O Contrato nº 10.007/98 estendeu-se por 5 anos e 3 meses, eis que tendo sido assinado em 29/10/1998, foi sucessivamente prorrogado, até 28/02/2004. Na tabela adiante, vão registradas as principais ocorrências contratuais.

Evolução do Contrato nº 10.007/98 dos Serviços de Reprografia de Grande Porte

Data de Assinatura	Início de Vigência	Término de Vigência	Natureza	Impressoras	Preço por Milheiro	Milheiro Excedente	Franquia	Valor Anual
					(R\$)			
29/10/1998	29/10/1998	27/10/1999	Contrato	25	28,50	23,58	6.625	2.265.750,00
28/10/1999	1/7/1999		T.A.1	25	28,50	28,50	5.000	1.710.000,00
6/12/1999	29/10/1999	28/10/2000	T.A.2	25	35,31	29,22	6.625	2.807.145,00
	29/10/2002	28/2/2003	{1}	25	35,31	29,22	6.625	2.807.145,00
28/2/2003	1/3/2003	28/10/2003	T.A.3	21	48,29	29,22	5.100	2.955.348,00
24/7/2003		28/10/2003	T.A.4	21	48,29	29,22	5.100	2.978.948,00
30/9/2003		28/10/2003	T.A.5	21	48,29	39,96	5.100	2.978.948,00
28/10/2003	29/10/2003	28/2/2004	T.A.6	21	48,29	39,96	5.100	2.978.948,00

OBS.:

T.A. = Termo Aditivo

{1} Alteração processada sem termo aditivo

PESQUISA DE PREÇOS REALIZADA PELO DEPAS

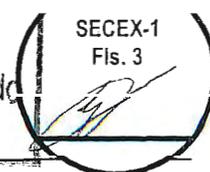
8. No final da CI/CSA/DEPAS-1045/2003 (fls.01/07 – Anexo 1), já citada, pede-se que seja desconsiderada a CI/CSA/DEPAS-1002/2003 (fls. 08/15 – Anexo 1), de 28/08/2003. Como essas duas CIs (comunicações internas) dirigidas pelo DEPAS ao DECAM tinham o mesmo objetivo de solicitar a abertura de processo de contratação de serviços de reprografia de grande porte, é importante que sejam comparadas, buscando esclarecimentos sobre a formação do preço de referência para a licitação.

9. Como já se viu, de acordo com a documentação que consta do processo licitatório, o DEPAS indicou, com base em pesquisa não anexada aos autos, preço por milheiro de cópias de R\$ 102,12 e uma franquia de 4.400.000 cópias mensais, o que corresponderia a um preço de referência da ordem de R\$ 5.391.936,00/ano (cinco milhões, trezentos e noventa e um mil, novecentos e trinta e seis reais), utilizado para bloqueio orçamentário. Quanto a este ponto, não houve mudança, sendo idênticos os conteúdos das duas CIs, ambas apresentando a mesma "PLANILHA DE CAPACIDADE PRODUTIVA E PLANO DE PRODUÇÃO – EQUIPAMENTOS DE GRANDE PORTE".

10. A primeira diferença a emergir da comparação entre os documentos em análise é a tabulação da pesquisa, que não foi anexada à CI/CSA/DEPAS-1045/2003 e, portanto, não está nos autos do processo licitatório, mas integra a CI/CSA/DEPAS/1002/2003 (fls. 08/15 – Anexo 1).

10.1. A referida tabulação da pesquisa contém propostas das empresas NOVADATA, DANKA e XEROX. No entanto, o valor informado pelo DEPAS como resultado da pesquisa de mercado é R\$ 261





somente a repetição daquele constante da chamada **PROPOSTA II** da XEROX, a qual, segundo observação constante da respectiva planilha (ver fls. 13), trata de “Copiadoras em rede funcionando como impressoras de grande porte e scanners de rede (atualização do parque atualmente instalado)”.

11. A segunda diferença notável entre os documentos em análise consiste na alteração promovida em algumas das características dos equipamentos pretendidos, especificadas no documento denominado Anexo I (fls. 03 e 10 – Anexo 1), merecendo destaque o item “velocidade mínima”, a qual passou de 100 ppm (páginas por minuto), no primeiro, para 110 ppm, no segundo. Saliente-se que:

- a) com a mudança de critério após realização da pesquisa, foram excluídos equipamentos cotados pela NOVADATA, em preço inferior ao da XEROX. Essa mudança revelou-se injustificável, pois, em fase posterior, o Edital foi alterado quanto a este aspecto, a partir de impugnação apresentada pela empresa PANACOPY, em 07/01/2004 (fls. 99/103 – Anexo 1), sob argumento de que a produção desejada poderia ser perfeitamente alcançada por equipamentos com a velocidade de 105 ppm;
- b) a alteração de 100 para 110 ppm foi sugerida pela XEROX, em 18/09/2003, em atendimento à pesquisa de preços promovida pelo DECAM, em 03/09/2003, com base nas especificações inicialmente sugeridas pelo DEPAS no Anexo I (fls. 10,19/21 e 26 – Anexo 1).

11.1. É de se ressaltar que a fixação de um valor de referência significa que a administração, valendo-se de técnicas de avaliação de preços de mercado e da própria experiência do órgão na contratação e manutenção de serviços, antecipa o que seria um limite de preço razoável e o utiliza já de início para reservar os recursos necessários e, adiante, no processo licitatório, para avaliar se, além de todas as formalidades, o certame trouxe preço resultante de verdadeira competição, a salvo de conluios e fraudes, em ordem à defesa do erário.

11.2. Estipular um valor de referência acima de estimativa razoável e conservadora pode estimular os licitantes a apresentar propostas da mesma ordem de grandeza, inibindo a competição em termos de preços de mercado.

BLOQUEIO ORÇAMENTÁRIO

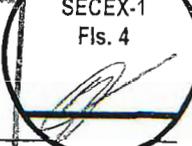
12. Em 29/09/2003 foi realizado bloqueio orçamentário no valor de R\$ 5.391.936,00 (cinco milhões, trezentos e noventa e um mil, novecentos e trinta e seis reais), considerados, pois, o preço de R\$ 102,12 por milheiro e um limite de franquia de 4.400.000 cópias por mês. Para esta finalidade foi utilizada, portanto, a estimativa do DEPAS, baseada no valor fornecido pela XEROX, quando da realização da pesquisa, para o equipamento “Docutech 5135” (fls. 13 e 38/39 – Anexo 1).

PESQUISA DE PREÇOS CONSTANTE DO PROCESSO LICITATÓRIO, PROMOVIDA PELO DECAM

13. Posteriormente ao levantamento promovido pelo DEPAS, o Departamento de Contratação e Administração de Material- DECAM realizou pesquisa de preços própria, tendo encaminhado, em 03/09/2003, carta solicitando a apresentação de proposta, a título de estimativa, às empresas XEROX, CNC -- Centro Nacional de Cópias e NOVADATA, entre outras. Posteriormente, em face das modificações ocorridas no Anexo I, o DECAM remeteu nova correspondência, datada de

Fls. Nº 262

Doc: 3774



22/09/2003 (fls. 26 – Anexo 1). Em atendimento, as referidas empresas apresentaram as propostas às fls. 24/25 e 27/35 – Anexo 1.

14. O “QUADRO DE ESTIMATIVA DE PREÇOS – Nº 125/03” (fls. 37 – Anexo 1), elaborado pelo DCON/DECAM com base nos valores orçados, apontou um valor total de referência de R\$ 5.174.400,00 (cinco milhões, cento e setenta e quatro mil e quatrocentos reais) para a contratação de 21 equipamentos, considerada franquia mensal de 4.400.000 cópias e custo por milheiro de R\$ 98,00. Este material, juntamente com o Termo de Referência (fls. 49/50 – Anexo 1), foi encaminhado ao Comitê de Avaliação de Contratações Estratégicas (fls. 40 – Anexo 1), em 20/10/2003, tendo sido a base para a emissão do PARECER/CACE-125/2003.

15.. Apresenta-se a seguir cópia de tabela constante da referida estimativa de preços.

PESQUISA DE MERCADO

Empresas	Preço do Milheiro na Franquia (R\$)	Preço por Milheiro Excedente a Franquia (R\$)	Valor Mensal da Proposta (R\$)	Valor Total da Proposta (R\$)
XEROX	98,00	78,40	431.200,00	5.174.400,00
CNC	-	70,00	252.000,00	(*).3.024.000,00
NOVADATA	600,00	50,00	2.694.491,95	(**).32.333.903,40
PREÇO DE REFERÊNCIA				5.174.400,00

(*) Preço não considerado para compor a média, em virtude de não ter atendido a Especificação Técnica no que se refere à quantidade de páginas por minuto (ppm).

(**) Preço não considerado para compor a média, em razão de se tratar de equipamentos novos e não usados como foi sugerido na especificação, ficando assim, discrepante em relação aos demais.

16. Informa-se naquele documento não ter sido possível obter média de preços, eis que das 3 (três) empresas que responderam à pesquisa somente a proposta da XEROX foi considerada pelo DECAM, por atender plenamente as especificações técnicas, ao passo que as propostas da CNC (por apresentar equipamento aquém da capacidade de produção desejada), e da NOVADATA (por apresentar preço de equipamento novo, nisso discrepante das demais) não puderam ser computadas.

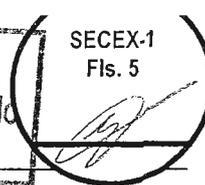
17. Destaque-se, no tocante à proposta da NOVADATA, que houve erros, tanto na manifestação da empresa, como no uso das informações por parte do DECAM. De fato, constou do processo licitatório correspondência da NOVADATA ao DECAM (fl. 31 – Anexo 1) encaminhando “... estimativa de preços para contratação de empresa especializada para venda e locação de equipamentos de informática.” A tabela, denominada “ESTIMATIVA DE CUSTOS” aparece no verso do documento, mas apresenta várias incoerências, que deveriam ter sido esclarecidas, tempestivamente, em ordem à obtenção de informações confiáveis e comparáveis àquelas fornecidas pelas outros pesquisados.

17.1. Na referida tabela são fornecidas informações para dois modelos de equipamento, dos quais foram aproveitadas as referentes ao modelo IP2000, provavelmente por ser o que se enquadraria nas especificações técnicas do serviço pretendido.

17.2. Quanto ao referido modelo, dado o valor de R\$ 131.428,45 inserido como Preço Unitário (mensal), considerada uma quantidade de 21 equipamentos, o Preço Total (mensal) seria de R\$ 2.759.997,45 (produto de 21 por R\$ 131.428,45) e não de R\$ 2.694.491,95 como constou da referida tabela e da própria “Pesquisa de Mercado” do DECAM.

17.3 Destaque-se ainda que o preço por página apresentado na tabela, R\$ 0,60, não deriva de quaisquer cálculos com base nas demais colunas de preços e corresponde a R\$ 600,00 por milheiro

RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS
263
Doc: 3774



de cópia, preço que deveria ter sido discutido com a empresa pesquisada, por ser 11 vezes superior ao preço do contrato que expirava, sendo, pois, cabível a hipótese de um erro no fornecimento da informação.

17.4. Nas "OBSERVAÇÕES" da tabela informa-se preço por milheiro excedente de R\$ 50,00, o que equivale a R\$ 0,05 por cópia ou 8,33% do valor do milheiro de cópias dentro da franquia (R\$ 600,00), não obstante, à época, fosse comum, no mercado de locação de copiadoras, que o valor fora da franquia se situasse próximo a 80% do valor dentro dela (fls. 09 – Anexo 1). Se considerado correto o valor de R\$ 50,00 para a cópia fora da franquia, bem como válida a relação percentual entre um preço e outro, poder-se-ia considerar ser de R\$ 60,00 o preço por milheiro apontado pela NOVADATA, ou seja, R\$ 0,06 por página, ao invés dos R\$ 600,00 por milheiro, resultante dos R\$ 0,60 por página como constou da proposta.

17.5. Informações dessa qualidade deveriam ser rejeitadas, por incoerentes, mas o DECAM houve por bem utilizar o valor constante da coluna Preço Total (mensal) para calcular o Preço Total (anual). Ademais, aceitando o exorbitante valor de R\$ 0,60 como preço por página, fez inserir na transcrita "PESQUISA DE MERCADO", R\$ 600,00 como preço de milheiro de cópia.

17.6. Tendo obtido, desta forma equivocada, a cotação da NOVADATA para a locação de equipamento IBM, o DECAM informou sua exclusão do cálculo da média, dada a discrepância com relação aos demais preços cotados, atribuída ao fato de a empresa pesquisada ter considerado equipamentos novos, e não usados, como teria sido sugerido na especificação. Entretanto, não consta no processo prova de que a cotação fornecida, realmente, tenha considerado a utilização de equipamentos novos. Ademais, mesmo que assim fosse, a diferença de preços é de tal ordem que ainda permaneceria incompatível com os preços do contrato anterior ECT-XEROX e com os preços assinalados por XEROX e CNC na já referida pesquisa, ensejando a adoção de providências saneadoras.

18. Quanto à proposta da CNC (fls. 24/25 – Anexo 1), de fato, o equipamento oferecido "RICOH – Modelo AFCIO 1105", com uma velocidade de 105 ppm (páginas por minuto), situou-se aquém da velocidade mínima, especificada em 110 ppm pelo DEPAS, e não pôde ser considerado para o estabelecimento do preço de mercado. Note-se que, em fase posterior, houve acolhimento de impugnação de uma empresa interessada (a PANACOPY) sobre esta exigência de velocidade mínima e o Edital foi alterado para considerar uma nova velocidade mínima de 100 ppm. Contudo, não houve revisão do "QUADRO DE ESTIMATIVA DE PREÇOS – Nº 125/03".

19. O resultado da denominada pesquisa de mercado, face à desclassificação das demais informações coletadas, veio a ser a proposta da XEROX, no valor de R\$ 98,00 por milheiro, com um valor anual de R\$ 5.174.000,00, dada a quantidade de 4.400.000 cópias por mês. Na prática, não houve, pois, a captação do que poderiam ser os preços de mercado.

20. Surpreende que a administração da ECT não tenha se empenhado em obter um número maior de respostas às suas consultas, pois há muitas empresas que atuam na locação de equipamentos e serviços de reprografia (vide fls. 37 – Anexo 1). De fato, três respostas é um número baixo para a magnitude da licitação que se tinha em vista.

21. Causa espécie também que, no caso da NOVADATA, não se tenha obtido da mesma uma nova resposta à pesquisa, escoimada dos evidentes erros e contradições originalmente apresentados. Nesta fase, é previsível o diálogo com o objetivo de se obter indicações de preços em padrões comparáveis, valendo esclarecer os possíveis futuros licitantes sobre imprecisões nos dados fornecidos e aspectos a serem observados na formulação de propostas. Se tal acontecesse, o absurdo preço de R\$ 600,00 por milheiro de cópias teria sido esclarecido e retificado, provavelmente para um valor equivalente a R\$ 62,50 (=R\$ 50,00/0,80), pois o preço fornecido por NOVADATA para impressão além do limite de franquia foi R\$ 50,00 por milheiro e este preço, conforme

2015/02/2005 - CN
ATA FATORIOS
264
Fls. Nº
Doc: 3774



especificação fornecida pelo DEPAS, deveria corresponder a 80% do valor da impressão dentro da franquia.

21.1. Ressalte-se que os esclarecimentos necessários para apurar quais seriam os reais valores da resposta da NOVADATA poderiam ser procurados, também, junto ao DEPAS, eis que esse Departamento realizou sua própria pesquisa de preço para o estabelecimento do valor de referência para o desencadeamento do processo de licitação e obteve resposta da empresa (fls. 11/12 – Anexo 1).

22. Surpreende, ainda, que não se tenha revisto o “QUADRO DE ESTIMATIVAS DE PREÇOS Nº 125/03”, após o acolhimento da impugnação impetrada pela PANACOPY (fls. 99/103 – Anexo 1) e conseqüente alteração do Edital, eis que, estando o equipamento da CNC dentro da nova especificação de velocidade (mínimo de 100 ppm), sua indicação de preço poderia ser considerada, possibilitando a obtenção de um novo preço de referência igual a **R\$ 4.099.200,00**, correspondente à média entre os preços pesquisados da XEROX e da CNC, ao invés dos **R\$ 5.174.400,00**.

23. A ECT, no caso em tela, não se valeu da própria experiência na contratação de serviços de reprografia. Sequer considerou os preços vigentes no Contrato Nº 10.007/98, cuja próxima expiração originou a iniciativa de novo certame. Se o fizesse, poderia comparar os R\$ 98,00 por milheiro com os R\$ 48,29, preço vigente ao final do contrato anterior (fls. 42/43 – Anexo 1), após repactuação em dezembro de 2002, e estabelecer um preço de referência próximo deste último valor, apenas acrescentando a ele a variação de preços, aferida por meio de índice condizente, tal como o IPCA-IBGE ou IGPM-FGV. Procedimentos desta natureza são regularmente adotados na ECT, como exemplifica o “QUADRO DE ESTIMATIVA DE PREÇOS Nº 037/04”, referente à licitação para aquisição de capas de chuvas, onde o DCON, por considerar elevada a média obtida na pesquisa de mercado, atualizou a média dos preços ofertados por empresas participantes de Pregão anterior (077/2003-CPLAC) e a adotou como preço de referência (fls. 258/262 – Anexo 1).

24. Ressalte-se ter o Comitê de Avaliação de Contratações Estratégicas - CACE detectado que o valor estimado pelo DECAM, com base em cotação fornecida pela própria XEROX, situava-se acima dos preços praticados pela própria empresa no contrato então vigente (PARECER/CACE/125/2003, fls. 44/46 – Anexo 1). Entretanto, o CACE não quantificou a variação entre a estimativa e o preço do contrato expirante, nem aventou a possibilidade de superestimativa, dada a ausência de propostas válidas de empresas concorrentes. A recomendação final, no sentido de serem adotadas medidas de racionalização e redução de cópias, em que pese o acerto administrativo da providência, parece pressupor que também no pregão eletrônico prevaleceria o preço cotado pela XEROX.

24.1. O CACE lidou com o problema, mas não tomou providências necessárias no sentido de recomendar o refazimento da pesquisa de mercado, para que a ECT estabelecesse procedimento licitatório verdadeiramente competitivo, a partir de um preço de referência que espelhasse a realidade do mercado. Se houvesse recomendado a revisão da pesquisa, aquele comitê poderia ter evitado que a licitação fosse processada, como foi, a partir de preço muito elevado, fornecido por uma só empresa.

25. É de se ressaltar, a respeito das considerações do CACE, que o então Diretor de Administração, ao submeter o pleito à Presidência da ECT, sugeriu que a abertura da licitação fosse autorizada observando-se as disposições daquele parecer. Em face da aquiescência do Presidente, nos termos sugeridos pelo Diretor de Administração (fls. 46 – Anexo 1), o Chefe do DEPAS, por meio da CI/CSA/DEPAS-1304/2003 consignou que medidas estariam sendo tomadas para racionalizar o processo de reprodução, ao tempo em que atribuiu a diferença entre o preço cotado e o vigente a uma suposta “defasagem”, que seria decorrente “dos reajustes pactuados no contrato em vigor e a variação dos insumos” (fls. 47 – Anexo 1). Isto posto, foi dado prosseguimento ao certame.

2005-09-2005 - CN
CORREIOS
265
Fls. Nº.
3774
Doc:



26. Há indícios, portanto, de que se tentou estabelecer um preço de referência muito alto e resultante da manifestação de uma só empresa, a XEROX, pois as cotações de outras empresas pesquisadas foram indevidamente desconsideradas. A própria planilha apresentada pelo DECAM (fls. 37 – Anexo 1) constitui prova de infração ao artigo 8º, inciso III, alínea “a”, do Decreto nº 3.555/2000, a saber:

“Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

III - a autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá:

a) definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado;

b) justificar a necessidade da aquisição;

c) estabelecer os critérios de aceitação das propostas, as exigências de habilitação, as sanções administrativas aplicáveis por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos e das demais condições essenciais para o fornecimento; e

d) designar, dentre os servidores do órgão ou da entidade promotora da licitação, o pregoeiro responsável pelos trabalhos do pregão e a sua equipe de apoio;

IV - constarão dos autos a motivação de cada um dos atos especificados no inciso anterior e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento estimativo e o cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração; e

V - para julgamento, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital” {sem grifos no original}

PREGÃO ELETRÔNICO

27. O Relatório DIRAD-023/2004 consignou que, embora 36 empresas tivessem retirado o edital (fls. 122 – Anexo 1), apenas duas participaram da licitação. Constatou-se, portanto, na abertura do pregão eletrônico, ocorrida no dia 22/01/2004, a existência de 2 (duas) propostas prévias, a saber (fls. 123 – Anexo 1):

Fornecedor: XEROX COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA. Valor: R\$ 6.864.000,00 (R\$ 130,00/milheiro)

Fornecedor: CNC – CENTRO NACIONAL DE CÓPIAS LTDA. ... Valor: R\$ 4.752.000,00 (R\$ 90,00/milheiro)

28. No pregão eletrônico propriamente dito, somente a XEROX deu lances na sala virtual, e fez 2(duas) vezes, primeiro com o valor de R\$ 4.700.000,00 (R\$ 89,02/milheiro), depois com

ROS nº 131/2003-015-011
CPM - CORREIOS
Fls. Nº 266
Doc: 3774



valor de R\$ 4.690.400,00 (R\$ 88,83/milheiro) com o qual sagrou-se vencedora do certame (fls. 112/117 e 180 – Anexo 1).

29. Saliente-se que a Associação das Empresas Revendedoras Autorizadas de Equipamentos Reprográficos – AEMPRAER representou à ECT, em 17/02/03, na pessoa da pregoeira Sr^a Marta Maria Coelho, solicitando anulação do Pregão Eletrônico, com alegação de que não se alcançou no mesmo nem competitividade, nem vantagem para a Administração, ante a participação de apenas duas empresas, em face de dificuldades de conexão enfrentadas (conforme previsão do artigo 3º da Lei nº 8.666/93). Contudo, conforme Carta-0206/2004 –DIRAD, de 16/04/2004 (fls. 184/201 – Anexo 1), o Diretor de Administração da ECT comunicou ao representante que as suas alegações foram julgadas improcedentes, ressaltando que o processo já se encontrava homologado.

29.1. Além da intempestividade do pleito, a referida carta esclareceu que, conforme estabelecido no item 7.11 do edital, o ônus decorrente da perda de negócios devido à desconexão do sistema seria do licitante. Ademais, quanto à ausência de competitividade, aduziu que a Lei nº 10.520/02 não impediria a continuidade do certame com um ou dois interessados, desde que obedecidas as disposições legais, e que, no caso, teria sido alcançada “uma proposta muito vantajosa – 10% abaixo do orçado.”

30. Outra contestação ao certame, esta por via judicial, veio da empresa CONSEL – Comércio de Serviços Técnicos Ltda., representante da CANON no Distrito Federal, que ingressou na 15ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal com Ação Cautelar Inominada – Processo nº 2004.34.00.007106-2, cujo Mandado de Citação foi expedido em 18/03/2004 (fls. 165 – Anexo 1).

30.1. No referido intento, a requerente alegou que não pode participar do certame, ante dificuldades enfrentada para conexão, por defeito apresentado em seu provedor. Aduz que, não obstante tivesse mantido contato telefônico com o pregoeiro, e alegado em seu favor o disposto no Parágrafo Único do art. 11 do Decreto nº 3.697/2000, não logrou a suspensão da licitação. Como resultado desse procedimento, afirmou a requerente que teria sido prejudicada a competitividade, impossibilitando a devida disputa (fls. 166/174 – Anexo 1).

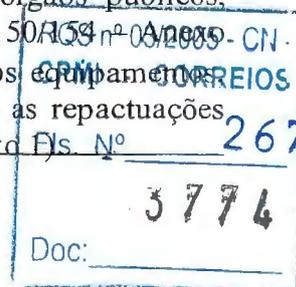
30.2. Em resposta, a ECT apresentou sua defesa (fls. 164 e 176/183-A – Anexo 1), protocolada na 15ª Vara em 30/03/2004, argumentando, em suma, que não existiriam provas do alegado contato telefônico, e que, ainda que houvesse ocorrido, não haveria fundamentação legal para a suspensão do certame, visto que o dispositivo alvitado não se aplicaria ao caso. Ademais, teria se verificado disputa entre as participantes, estendendo-se o prazo para os lances além do tempo normal, definido no Decreto nº 3.697/2000. A ação encontra-se ainda pendente de julgamento.

HOMOLOGAÇÃO

31. Por força de arredondamento dos valores, a adjudicação à empresa XEROX, foi efetuada no valor de R\$ 4.690.224,00 (quatro milhões, seiscentos e noventa mil, duzentos e vinte e quatro reais) e neste valor o Pregão Eletrônico – 131/2003 – CPL/AC foi homologado pela Diretoria dos Correios, em 17/02/2004, com base no Relatório/DIRAD-023/2004 (fls. 120/127 – Anexo 1).

32. Saliente-se que no mencionado documento foi consignado que, em face do valor de referência do certame ter sido obtido junto à XEROX, vencedora do certame, e ter se situado acima do preço do contrato anterior, então vigente, o DEPAS e o DECAM teriam sido instados a se posicionar a respeito.

32.1. Em atendimento, o DECAM teria promovido consultas junto a outros órgãos públicos, restando vantajosa a proposta para a ECT frente aos preços praticados (vide fls. 150/154 – Anexo 1). O DEPAS, por sua vez, ao tempo em que alegou a evolução tecnológica dos equipamentos, esclareceu que o valor do contrato vigente estaria defasado, tendo em vista que as repactuações teriam se situado abaixo da variação do IGPM no período (vide fls. 155/156 – Anexo 1).





33. O Contrato nº 12.575/2004 foi assinado a 10/03/2004 (fls. 132/146 – Anexo 1).

ADMINISTRAÇÃO DO CONTRATO

34. Em 20/10/2004, considerando que a vigência do Contrato nº 12.575/2004 se encerraria em 10/03/2005, o Departamento de Contratação e Administração do Material - DECAM, já na gestão do Sr. Maurício Marinho, enviou a comunicação interna CI/CLM/DGCS/DECAM-4221/2004 (fls. 202 – Anexo 1) ao DEPAS, solicitando manifestação quanto ao interesse da sua renovação, pelo período de 11/03/2005 a 11/03/2006. Em resposta, o DEPAS registrou sua pretensão de continuidade do contrato, tendo salientado, todavia, a necessidade de pesquisa de mercado (CI/CST/DSGE/DEPAS – 1151/2004, de 29/10/2004 – fls. 203 – Anexo 1).

35. De sorte a fundamentar a decisão, foi promovida pesquisa de preços junto a diversas empresas (fls. 204/235 – Anexo 1), cujo resultado se encontra relatado na CI/CST/DSGE/DEPAS/1267/2004, de 13/12/2004 (fls. 236/237 – Anexo 1). Constata-se do referido documento que os preços cotados para a ECT situam-se muito abaixo do preço contratado por milheiro de impressão/cópia (R\$ 88,83) com a XEROX, a saber:

- Consel R\$ 70,00
- Panacopy R\$ 60,00
- Simpress R\$ 70,00
- CNC R\$ 40,00

36. A partir desses dados, foi estimado valor médio de R\$ 60,00/milheiro (Quadro de Estimativa de Preços nº 019/05 – fls. 238 – Anexo 1), iniciando-se troca de correspondências com a contratada para fins de negociação do valor pactuado (fls. 239/249 – Anexo 1).

37. A ECT conseguiu, ao final das negociações com a XEROX, uma redução da ordem de 36,1%, caindo o valor por milheiro de R\$ 88,83 para R\$ 56,76 e o valor anual de R\$ 4.690.224,00 para R\$ 2.996.928,00 (fls. 253/257 – Anexo 1), resultando em economia da ordem de R\$ 1.693.296,00.

38. Evidencia-se, portanto, a ocorrência do superfaturamento quando da celebração do Contrato nº 12.575/2004 - quantificado em R\$ 1.811.328,71, correspondente à diferença entre o valor praticado nos primeiros 12 (doze) meses do contrato e o valor acordado para vigor no período março/04 a março/05 (R\$ 1.693.296,00), acrescida do valor de R\$ 118.032,71, que decorre da aplicação do percentual de 36,1% sobre o montante de R\$ 326.960,42, pagos além da franquia mensal, no período de maio a novembro/2004 (fls. 255 – Anexo 1) - considerando-se que:

a) os equipamentos locados eram os mesmos do contrato anterior, tendo havido apenas uma atualização;

b) os preços voltaram a um patamar comparável ao vigente no término do contrato anterior (R\$ 2.978.948,00 em termos globais e R\$ 48,29 por milheiro). O exame da tabela seguinte mostra, a partir dos preços por milheiro impresso/copiado (ppm) desde o contrato anterior, que houve grande elevação dos preços no Pregão Eletrônico 131/2003, readequados quando do 1º Termo Aditivo:

RQS nº 03/2005 - CN
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 268
Doc: 3774



Evolução dos preços dos serviços de reprografia de grande porte na ECT

Mês	Preço contratado por Milheiro R\$	Cotação R\$/US\$	Preço contratado em US\$	Índice do Preço US\$ out/98 =100	IGPM (FGV)	Preços corrigidos IGPM out/98=100 (*)	Índice do Preço Corrigido out/98 =100
Out/98	28,50	1,1884	23,98	100	148,100	28,50	100
Out/99	35,31	1,9695	17,93	74,8	170,861	30,61	107,4
Mar/03	48,29	3,4469	14,01	58,4	287,855	24,84	87,2
Abr/03	48,29	3,1187	15,48	64,6	290,512	24,62	86,4
Mai/03	48,29	2,9557	16,34	68,1	289,747	24,68	86,6
Jun/03	48,29	2,8832	16,75	69,8	286,843	24,93	87,5
Jul/03	48,29	2,8798	16,77	69,9	285,649	25,04	87,8
Ago/03	48,29	3,0025	16,08	67,1	286,735	24,94	87,5
Set/03	48,29	2,9228	16,52	68,9	290,127	24,65	86,5
Out/03	48,29	2,8615	16,88	70,4	291,229	24,56	86,2
Nov/03	48,29	2,9138	16,57	69,1	292,657	24,44	85,7
Dez/03	48,29	2,9253	16,51	68,8	294,455	24,29	85,2
Jan/04	48,29	2,8518	16,93	70,6	297,039	24,08	84,5
Fev/04	48,29	2,9303	16,48	68,7	299,097	23,91	83,9
Mar/04	88,83	2,9055	30,57	127,5	302,484	43,49	152,6
Abr/04	88,83	2,9060	30,57	127,5	306,151	42,97	150,8
Mai/04	88,83	3,1004	28,65	119,5	310,152	42,42	148,8
Jun/04	88,83	3,1291	28,39	118,4	314,419	41,84	146,8
Jul/04	88,83	3,0368	29,25	122,0	318,532	41,30	144,9
Ago/04	88,83	3,0029	29,58	123,3	322,412	40,80	143,2
Set/04	88,83	2,8911	30,73	128,1	324,651	40,52	142,2
Out/04	88,83	2,8529	31,14	129,8	325,925	40,36	141,6
Nov/04	88,83	2,7860	31,88	133,0	328,588	40,04	140,5
Dez/04	88,83	2,7182	32,68	136,3	331,005	39,74	139,5
Jan/05	88,83	2,6930	32,99	137,5	332,298	39,59	138,9
Fev/05	88,83	2,5978	34,19	142,6	333,288	39,47	138,5
Mar/05	56,76	2,7047	20,99	87,5	336,123	25,01	87,8

(*) - calculados a partir do valor inicialmente contratado - Contrato nº 10.007/98

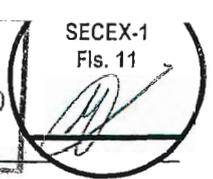
Fonte: - processos licitatórios referentes Contratos 10.007/98 e 12.575/2004

Fundação Getúlio Vargas - FGV

c) foi a comparação com os preços praticados no mercado, aferidos por uma pesquisa de preços realizada pela ECT, o argumento essencial apresentado à empresa XEROX para fins de redução do valor contratado.

39. O fato de que tenha sido uma pesquisa de mercado o fundamento para que se estabelecesse a negociação vitoriosa com a contratada (redução de 36,1% nos preços) indica que a pesquisa anterior ao pregão - da qual resultou um preço de referência da ordem de R\$ 5.174.000,00, igual a resposta

ROS nº 02/2005 - CN -
CPM - CORREIOS
Fls. Nº 269
Doc: 3774



dada pela própria XEROX - foi direcionada a estabelecer um patamar de preço de referência alto o bastante para que parecesse razoável o preço finalmente obtido no pregão eletrônico.

40. Como ficou provado, na pesquisa de preços que antecedeu o Pregão Eletrônico, realizada em setembro de 2003, o DECAM desconsiderou indevidamente a resposta de dois dos três concorrentes. Quanto à NOVADATA, a alegação foi a de que a empresa teria cotado um preço muito alto, porquanto teria considerado equipamentos novos, quando as especificações sugeririam equipamentos de segundo uso, enquanto várias incoerências na documentação apresentada indicam ter havido simples erros de digitação de valores. Já, no tocante à CNC, a razão teria sido a velocidade do equipamento cotado, que não atenderia especificação contida na minuta de edital, um mínimo de 110 ppm.

CONCLUSÃO

41. A licitação consumada sob a forma do Pregão Eletrônico – 131/2003 – CPL/AC foi desencadeada a partir de um preço (R\$ 98,00) de referência 103% (cento e três por cento) superior ao preço praticado para os mesmos serviços de reprografia de grande porte prestados pela XEROX, ao término da vigência do Contrato nº 10.007/98 (R\$ 48,29%).

42. A pesquisa para o estabelecimento desse preço referencial resultou na coleta de apenas 3 (três) respostas à pesquisa entre fornecedores, sendo que 2 (duas) dessas cotações foram desclassificadas por razões que não subsistem ao exame dos fatos. Por um lado, no caso da proposta da NOVADATA, contraditória em seus termos e evidentemente equivocada, ela foi desclassificada sob alegação de que a empresa teria cotado preço para o fornecimento do serviço com equipamento novo, quando a especificação estaria sugerindo equipamento usado. Por outro lado, a proposta da empresa Centro Nacional de Cópias Ltda. – CNC - não considerada na pesquisa de preços porquanto os equipamentos cotados não atenderiam à velocidade mínima exigida pelas especificações - deveria ter sido considerada, posteriormente, para revisão do preço de referência, eis que, por força de impugnação de uma outra empresa (PANACOPY), o edital foi mudado para uma exigência de velocidade mínima inteiramente compatível com a proposta da CNC.

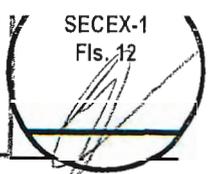
43. O preço de referência estabelecido (R\$ 5.174.400,00) correspondeu, portanto, ao valor da proposta fornecida por uma única empresa interessada, a própria XEROX que já vinha fornecendo os serviços de reprografia de grande porte, desde outubro de 1998, por custo bem inferior. Nessas condições, a ECT iniciou o processo licitatório com superavaliação do que seriam os preços de mercado.

44. Quanto ao pregão eletrônico, na abertura dos envelopes, das 36 (trinta e seis) interessadas que retiraram o edital, apenas foram presentes 2 (duas) empresas (XEROX e CNC), enquanto na sala virtual, houve apenas 2 lances, ambos de uma só empresa, a XEROX. Evidentemente, não se obteve a necessária competição, fato, inclusive, objeto de questionamento pela Associação das Empresas Revendedoras Autorizadas de Equipamentos Reprográficos – AEMPRAER, mediante representação à ECT, e pela CONSEL – Comércio de Serviços Técnicos Ltda, representante da CANON, por meio de Ação Cautelar.

45. De tudo, resultou ganhadora proposta da XEROX, no valor de R\$ 4.690.400,00 (quatro milhões, seiscentos e noventa mil e quatrocentos reais), o que, dada uma franquia de 4.400.000 cópias ao mês, correspondia a um custo de R\$ 88,83 por milheiro de cópia, 84% superior ao custo de R\$ 48,29 por milheiro vigente no contrato anterior. Este percentual, considerando que o preço do Contrato nº 10.007/98 vigorava desde março de 2003, foi excessivo, pois a variação do IGPM-FGV, no período março/2003 a março/2004, foi da ordem de 11%.

46. Decorrido um ano da assinatura do Contrato nº 12.575/2004, em repactuação promovida por meio do Termo Aditivo nº 1, a ECT, negociando com base em uma pesquisa de mercado entre

RQS nº 03/2005 - CN -
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 270
Doc: 3774



fornecedores de equipamentos equivalentes, conseguiu estabelecer o preço em R\$ 56,76, com uma redução de 36,1%.

47. A pesquisa de preços de mercado realizada pelo Departamento de Patrimônio e Serviços Gerais foi decisiva para a bem sucedida negociação do novo preço. Tal sucesso faz necessária conclusão no sentido de que uma pesquisa elaborada com a mesma técnica, 1 ano antes, quando da licitação, teria orientado o certame para a obtenção de preços competitivos, próximos àquele objeto da repactuação.

48. Há evidências, portanto, de não terem sido competitivos os preços vigentes no primeiro ano do Contrato nº 12.575/2004, haja vista o estabelecimento do preço de referência para o certame, como resultado de uma pesquisa de preços limitada ao cômputo de uma só cotação (a da XEROX), e o fato de, no próprio pregão eletrônico, apenas a mesma XEROX ter oferecido lances na sala virtual. Destarte, a contratação da XEROX foi realizada a preços superavaliados.

49. Por todo o exposto, impende propor citação de responsáveis para que, nos termos do artigo 202 inciso II do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, apresentem, no prazo de 15 dias, alegações de defesa ou recolham aos cofres da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT a importância de R\$ 1.811.328,71, em virtude da contratação de serviços de reprografia junto à XEROX Comércio e Indústria Ltda. por preços superiores aos vigentes no mercado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

50. Com base nos fatos relatados, sugere-se o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, com as seguintes propostas:

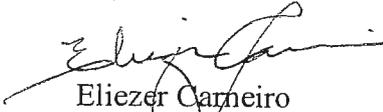
- a. sejam os presentes documentos autuados como representação, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;
- b. sejam os autos convertidos em Tomada de Contas Especial, consoante o disposto no art. 47 da Lei n.º 8.443/92 e art. 197 do Regimento Interno;
- c. seja promovida a citação da empresa XEROX Comércio e Indústria Ltda., CNPJ 02.773.629/0002-80, e dos responsáveis da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, Srs. Hélcio A Sá Freire de Abreu, então Chefe do Departamento de Patrimônio e Serviços Gerais - DEPAS/ECT, Adauto Tameirão Machado, então Chefe do Departamento de Contratação e Administração de Material - DECAM/ECT, Liana Aparecida de Araújo, então Chefe da Divisão de Contratação/DECAM/ECT, Antônio Osório Menezes Batista, então Diretor de Recursos Humanos respondendo pela Diretoria de Administração da ECT, e Eduardo Medeiros de Moraes, então Presidente da ECT, para que nos termos do artigo 12, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II do Regimento Interno do TCU, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT a importância de R\$ 1.811.328,71, em virtude da contratação de serviços de reprografia junto à XEROX Comércio e Indústria Ltda. por preços superiores aos vigentes no mercado;
- d. seja remetida, de imediato, cópia do presente relatório ao Ministério Público Federal em razão de indícios da prática de atos caracterizados como fraude à execução do contrato e contra a fazenda pública, nos termos do art. 96 da Lei 8.666/93;
- e. seja remetida, de imediato, cópia dos autos à CPMI dos Correios, para apuração de responsabilidades e adoção das medidas cabíveis.

apuração de
RQS nº 03/2005 - CN -
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 271
3774
Doc:



À Consideração Superior,

SECEX-1, em 25 de outubro de 2005


Eliezer Carneiro
ACE - Matrícula 3442-8

De acordo. À consideração superior.
SECEX-1, 3ª DT, em 24/10/05


Luciane Valença Mizuno
Diretora - Matrícula 3123-2

RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS
Fls. Nº <u>272</u>
Doc: <u>3774</u>



Natureza: Representação
Interessado: Tribunal de Contas da União
Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT
Assunto: Irregularidades graves no âmbito da Concorrência Internacional nº 12/2002 – Solução Integrada de Correio Híbrido Postal

Trata-se de representação interposta pela equipe responsável pela Auditoria Fiscalis nº 890/2005, designada pela Portaria de Fiscalização nº 961, de 27 de junho de 2005, com o objetivo de realizar auditoria de conformidade sobre os processos de licitação e contratos mencionados em notícias veiculadas na imprensa sobre corrupção na ECT.

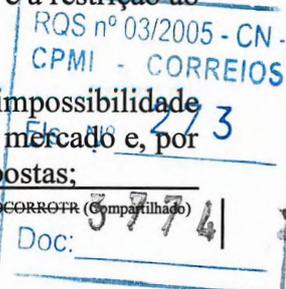
1. RESUMO

1.1. A presente representação visa cumprir despacho do Exmo. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar no TC 007.694/2005-2, no sentido de que indícios de irregularidades graves observados no decorrer do processo fiscalizatório sejam relatados tempestivamente, consoante o disposto no Inciso II do art. 86 da Lei Orgânica c/c o *caput* do art. 246 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

1.2. Conforme planejamento elaborado oportunamente, um dos processos licitatórios elencados para exame na fiscalização em curso foi a Concorrência Internacional nº 12/2002, promovida pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT para “fornecimento, instalação, implementação, operação e manutenção de uma Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos”.

1.3. Analisados os autos do processo licitatório, constatou-se a existência de indícios de irregularidades graves na condução da Concorrência Internacional nº 12/2002, algumas das quais ensejam inclusive a nulidade do próprio certame. Em síntese, foram identificados os seguintes pontos:

- a) restrição à competição, caracterizada pela contratação conjunta de itens que deveriam ser licitados em separado, pela exigência de instalação dos centros de produção nas dependências da própria ECT e pela vedação, para fins de qualificação técnica, de somatório de atestados de empresas consorciadas;
- b) adoção de critérios inadequados de qualificação e pontuação técnica, tendo como conseqüências a avaliação parcial da capacidade técnica das licitantes e a restrição ao caráter competitivo do certame;
- c) ausência de critérios objetivos para fixação de preços, que se reflete na impossibilidade de verificação de conformidade dos preços cotados com os valores de mercado e, por conseguinte, em prejuízo ao princípio de julgamento objetivo das propostas;





- d) superfaturamento de serviços contratados, constatado no item relativo à manutenção evolutiva do software GPDD e na previsão de repasse de valores à empresa Postel SPA a título de transferência de tecnologia.

1.4. Em face da gravidade dos fatos relatados, propõe-se a adoção de medida cautelar para que a ECT suspenda a execução contratual até que o Tribunal se manifeste no mérito quanto à nulidade do processo licitatório, sem prejuízo da realização de audiências posteriores dos envolvidos nas irregularidades. Propõe-se, ainda, o encaminhamento imediato de cópia dos autos ao Ministério Público da União e à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que investiga as denúncias de corrupção na ECT, para apuração de responsabilidades e adoção das medidas cabíveis.

1.5. Os benefícios esperados a partir das ações propostas, conforme classificação estabelecida no Anexo 1 à Portaria TCU nº 059/2004 de 30/01/2004, consistem nas seguintes melhorias: redução do sentimento de impunidade (item 3.9), fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional (item 3.11) e fornecimento de subsídios para a atuação do Ministério Público (item 3.14).

2. INTRODUÇÃO

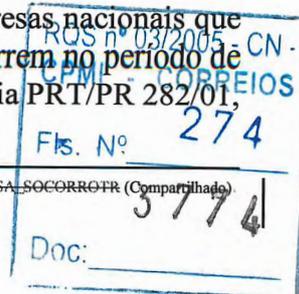
2.1. Em julho de 1998, por meio da Portaria PRT/PR 067/98, a Presidência da ECT designa grupo de trabalho para realização de estudos preliminares sobre a viabilidade da aplicação dos serviços de Correio Híbrido. Em setembro daquele ano, realizou-se Workshop Internacional com a participação de empresas nacionais e internacionais para apresentação e discussão de experiências relacionadas à produção descentralizada de documentos.

2.2. Em setembro de 2000, por meio da Portaria PRT/PR 173/2000, a Presidência da ECT designa novo grupo de trabalho para elaborar anteprojeto visando à implantação na ECT do serviço de Correio Híbrido. Em julho de 2001, a Diretoria da ECT aprova a criação do Programa Correio Híbrido, constituído dos seguintes projetos: Correio Híbrido, Telemático, Reverso, Postal e Processos de Transição.

2.3. O serviço de correio híbrido postal destina-se ao atendimento de grandes clientes, que atualmente se utilizam dos serviços da ECT para distribuição de impressos promocionais, extratos bancários, faturas de cartões de crédito e contas de concessionárias de serviços públicos, dentre outros tipos de documentos. Em geral, tais empresas imprimem grandes volumes de documentos em uma única localidade, com recursos próprios ou terceirizados, e realizam a postagem de tais documentos por meio do serviço FAC (franqueamento autorizado de cartas) em âmbito nacional.

2.4. Com o novo serviço a ser oferecido, a intenção é que as empresas passem a enviar as correspondências em meio eletrônico, com os dados a serem impressos e respectivos destinatários. O processamento e a triagem eletrônica dos dados são feitos nos sistemas da ECT, que distribuem tais documentos para impressão e acabamento o mais próximo possível do destino. Por fim, os documentos impressos são entregues em nível local ou regional, com custos menores para as empresas.

2.5. Essa modalidade de serviço já foi implementada com sucesso pelas instituições postais de diversos países, tais como Alemanha, Itália e França. Assim, o Projeto Correio Híbrido Postal inicia sua fase de desenvolvimento realizando visita a essas empresas estrangeiras e a empresas nacionais que operam com a produção de documentos com dados variáveis. Tais atividades ocorrem no período de setembro a novembro de 2001, sendo que, nesse meio tempo, é publicada a Portaria PRT/PR 282/01,





constituindo grupo de trabalho para elaborar o Projeto Básico com modelagem comercial, técnica e de gestão para a Solução Integrada de Correio Híbrido Postal.

2.6. As atividades desse último grupo de trabalho redundaram na realização da Concorrência Internacional nº 12/2002, objeto da presente representação. Para melhor compreensão do histórico do processo licitatório em questão, encontram-se resumidos no quadro a seguir, em ordem cronológica, os principais eventos ocorridos no transcorrer do certame.

Quadro 14 - Resumo dos principais eventos relativos à Concorrência Internacional nº 12/2002

Data	Evento
04/10/2001	A Presidência da ECT constitui, por meio da Portaria PRT/PR-282/2001, grupo de trabalho com o objetivo de modelar a Solução Integrada de Correio Híbrido Postal (fls. 1-4 do anexo 1)
06/11/2001	A Presidência da ECT constitui, por meio da Portaria PRT/PR-283/2001, Comissão Especial de Licitação com o objetivo de realizar processo licitatório para contratação de Solução Integrada de Correio Híbrido Postal (fls. 5-8 do anexo 1)
05/04/2002	A CEL/AC comunica ao Presidente da ECT a conclusão da elaboração do projeto básico e minuta de edital para contratação da Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos, a um custo estimado de novecentos milhões de reais (fls. 9-10 do anexo 1)
09/04/2002	A CEL/AC publica aviso de realização de Audiência Pública relativa à Concorrência Internacional nº 12/2002 (fls. 127-130 do anexo 1)
24/04/2002	A CEL/AC realiza Audiência Pública, à qual comparecem 35 representantes de 21 empresas distintas (fls. 131-163 do anexo 1)
14/05/2002	A CEL/AC encaminha minuta de edital e anexos para análise e chancela do Departamento Jurídico (fls. 164 do anexo 1)
27/05/2002	O Subchefe do Departamento Jurídico, Sr. Marco Aurélio Motta Ferreira, aprova a minuta de edital por meio da Nota Jurídica DEJUR/DJCOM 324/2002 (fls. 165 do anexo 1)
28/05/2002	A CEL/AC publica o Edital da Concorrência Internacional nº 12/2002, com sessão de abertura marcada para o dia 30/07/2002 (fls. 166-355 do anexo 1)
25/07/2002	A CEL/AC publica aviso de alteração da data de abertura da licitação, que é adiada em 15 dias, com realização prevista para o dia 13/08/2002 (fls. 392-393 do anexo 1)
29/07/2002	O Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Distrito Federal) concede liminar em mandado de segurança impetrado pela empresa Xerox Comércio e Indústria, o qual questiona a não reabertura de prazo de 60 dias a partir da publicação de alterações no Edital, realizada em 11/06/2002 por meio de resposta a questionamentos (fls. 402-407 do anexo 1)
05/08/2002	O Tribunal Regional Federal da 3ª Região (São Paulo) nega liminar em ação cautelar impetrada pela Associação Brasileira da Indústria de Formulários, Documentos e Gerenciamento da Informação – ABRAFORM e pela Associação Brasileira da Indústria Gráfica – ABIGRAF, a qual questiona a legalidade da intenção da ECT em operar no mercado de produção descentralizada de documentos (fls. 418-447 do anexo 1)
06/08/2002	A empresa American Bank Note Company apresenta impugnação ao Edital, motivada pela omissão de elementos que permitam definir claramente o objeto da licitação (fls. 449-453 do anexo 1)
13/08/2002	A CEL/AC republica o Edital de licitação, com novas alterações, e estabelece a data de abertura da licitação para o dia 15/10/2002 (fls. 457-656 do anexo 1)
09/10/2002	A CEL/AC publica aviso de adiamento “sine die” da abertura da licitação, no qual também informa modificação no critério de ponderação Técnica/Preço (fls. 725-727 do anexo 1)
28/02/2003	A Presidência da ECT reedita a Portaria PRT/PR-283/2001, alterando a composição da Comissão Especial de Licitação (fls. 728 do anexo 1)
27/05/2003	A Presidência da ECT reedita a Portaria PRT/PR-283/2001, alterando novamente a composição da Comissão Especial de Licitação (fls. 729 do anexo 1)
15/08/2003	A CEL/AC encaminha nova versão de minuta de edital e anexos para análise e chancela do Departamento Jurídico (fls. 730 do anexo 1)

RQS nº 03/2005 - CM
GPM - CORRÊIOS
FIS. Nº 275
Doc: 3774



10/09/2003	A Subchefe do Departamento Jurídico, Sra. Sônia Maria Guimarães Campos, aprova a minuta de edital por meio da Nota Jurídica DEJUR/GAB 898/2003 (fls. 731-933 do anexo 1)
27/11/2003	O Departamento de Orçamento e Custos apresenta estudo de viabilidade econômico-financeira do projeto de Correio Híbrido Postal (fls. 934-944 do anexo 1)
03/12/2003	O Presidente da CEL/AC encaminha ao Gabinete da Presidência resposta a questionamentos apresentados pela Controladoria Geral da União sobre o projeto do Correio Híbrido Postal (fls. 945-951 do anexo 1)
03/12/2003	O Presidente da ECT encaminha nota técnica à ABIGRAF e à ABRAFORM, em resposta a questionamentos formulados por aquelas entidades sobre o projeto do Correio Híbrido Postal (fls. 952-958 do anexo 1)
10/12/2003	A Chefe do Departamento Jurídico convalida as respostas aos questionamentos formulados pela CGU, por meio da Nota Jurídica DEJUR/GAB 1295/2003 (fls. 959-965 do anexo 1)
12/12/2003	A CEL/AC republica o Edital da Concorrência Internacional nº 12/2002, com sessão de abertura marcada para o dia 16/02/2004 (fls. 966-968 do anexo 1)
19/12/2003	A CEL/AC realiza sessão pública para reapresentação do projeto Correio Híbrido e do Edital da Concorrência Internacional nº 12/2002, à qual comparecem 26 representantes de 15 empresas (fls. 969-973 do anexo 1)
23/12/2003	A ABIGRAF apresenta impugnação ao Edital, motivada pela alegada inexistência de competência constitucional e legal da ECT para operar no mercado de produção de documentos (fls. 975-979 do anexo 1)
02/02/2004	A Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação, Software e Internet – ASSESPRO solicita à ECT que seja suspensa a Concorrência Internacional nº 12/2002, devido à opção pela aquisição de software estrangeiro e à suposta monopolização do mercado (fls. 1029-1030 do anexo 1)
10/02/2004	A empresa Xerox Comércio e Indústria apresenta impugnação ao Edital, motivada pela não realização de nova audiência pública anterior à republicação do Edital, pela suposta restrição à competitividade do certame devido a exigências excessivas e pela introdução de alterações nas especificações técnicas sem a necessária reabertura de prazo (fls. 1033-1037 do anexo 1)
12/02/2004	O Presidente em exercício da ECT, Sr. Eduardo Medeiros de Moraes, julga improcedentes as impugnações apresentadas pela empresa Xerox Comércio e Indústria e pela ABIGRAF, com base nos argumentos fornecidos pela CEL/AC e pelo Departamento Jurídico (fls. 1026 e 1049 do anexo 1)
13/02/2004	O Presidente em exercício da ECT, Sr. Eduardo Medeiros de Moraes, responde à ASSESPRO com argumentos contrários às alegações apresentadas para solicitar a suspensão do certame licitatório (fls. 1032 do anexo 1)
13/02/2004	O Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Distrito Federal) nega liminar em ação cautelar impetrada pela ABIGRAF, a qual questiona a legalidade da intenção da ECT em operar no mercado de produção descentralizada de documentos (fls. 1066-1218 do anexo 1)
13/02/2004	O Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Distrito Federal) concede liminar em novo mandado de segurança impetrado pela empresa Xerox Comércio e Indústria, o qual questiona a não reabertura de prazo de 60 dias a partir da publicação de alterações no Edital, realizada em 29/01/2003 por meio de resposta a questionamentos (fls. 1219-1238 do anexo 1)
16/02/2004	A CEL/AC realiza sessão de abertura da licitação, apenas para comunicar às licitantes a suspensão do certame, por determinação judicial (fls. 1239-1241 do anexo 1)
19/02/2004	A CEL/AC publica aviso de novo adiamento “sine die” da abertura da licitação (fls. 1242-1244 do anexo 1)
06/04/2004	A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça decide pelo arquivamento de processo administrativo motivado por representação apresentada pela ABIGRAF, questionando a legalidade da intenção da ECT em operar no mercado de produção descentralizada de documentos (fls. 1245-1250 do anexo 1)
13/05/2004	Os gerentes do Projeto de Correio Híbrido Postal e do Programa de Correio Híbrido sugerem a modificação do edital para eliminar as exigências questionadas pela empresa Xerox Comércio e Indústria (fls. 1251-1253 do anexo 1)



21/05/2004	A CEL/AC encaminha nova versão de minuta de edital e anexos para análise e chancela do Departamento Jurídico, com solicitação de especial atenção para os itens 3.1.3 e 3.2.1 (fls. 1259 do anexo 1)
24/05/2004	A Chefe do Departamento Jurídico aprova a minuta de edital por meio da Nota Jurídica DEJUR/DJTEC 441/2004 (fls. 1260-1263 do anexo 1)
02/06/2004	Os gerentes do Projeto de Correio Híbrido Postal e do Programa de Correio Híbrido incluem nos autos considerações sobre as exigências de qualificação técnica incluídas no edital (fls. 1264-1266 do anexo 1)
07/06/2004	A CEL/AC republica o Edital da Concorrência Internacional nº 12/2002, com sessão de abertura marcada para o dia 18/08/2004 (fls. 1267-1470 do anexo 1)
14/07/2004	O TCU, por meio do Acórdão 971/2004-Plenário, conhece representação formulada pela ABIGRAF sobre alegada inexistência de competência constitucional e legal da ECT para operar no mercado de produção de documentos, para, no mérito, considera-la improcedente (fls. 1471-1494 do anexo 1)
11/08/2004	A empresa Moore do Brasil apresenta impugnação ao Edital, motivada pela suposta violação a diversos dispositivos da Lei 8.666/93 (fls. 1503-1506 do anexo 1)
13/08/2004	A empresa Fingerprint Gráfica apresenta impugnação ao Edital, motivada pela suposta violação a diversos dispositivos da Lei 8.666/93 (fls. 1507-1508 do anexo 1)
13/08/2004	A empresa Evoluti Tecnologia e Serviços apresenta impugnação ao Edital, motivada por supostas ilegalidades na definição dos critérios de pontuação (fls. 1588-1612 do anexo 1)
13/08/2004	A empresa S2C Consultoria e Tecnologia apresenta impugnação ao Edital, motivada pela suposta violação a diversos dispositivos da Lei 8.666/93 (fls. 1626-1640 do anexo 1)
16/08/2004	O Presidente da ECT julga improcedentes as impugnações apresentadas pelas empresas Moore do Brasil e Fingerprint Gráfica, com base nos argumentos fornecidos pela CEL/AC e pelo Departamento Jurídico (fls. 1549-1562 e 1577-1585 do anexo 1)
17/08/2004	O Presidente da ECT julga improcedentes as impugnações apresentadas pelas empresas Evoluti Tecnologia e Serviços e S2C Consultoria e Tecnologia, com base nos argumentos fornecidos pela CEL/AC e pelo Departamento Jurídico (fls. 1613-1623 e 1641-1654 do anexo 1)
18/08/2004	O Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Distrito Federal) concede liminar em ação cautelar impetrada pela empresa Xerox Comércio e Indústria, a qual questiona aspectos relativos à restrição à competição e à falta de objetividade no edital (fls. 1655-1659 do anexo 1)
18/08/2004	A CEL/AC realiza sessão de abertura da Concorrência Internacional nº 12/2002, efetua abertura do envelope de documentação do Consórcio BRPostal, única licitante presente à sessão, e interrompe a sessão quando do conhecimento da liminar concedida pela justiça federal (fls. 1660-2466 do anexo 1)
19/08/2004	O Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Distrito Federal) suspende a liminar anteriormente concedida à empresa Xerox Comércio e Indústria
19/08/2004	A CEL/AC realiza sessão para comunicado do resultado da fase de habilitação e abertura do envelope de proposta técnica do Consórcio BRPostal (fls. 2480-2979 do anexo 1)
25/08/2004	A CEL/AC realiza sessão para comunicado do resultado da fase de julgamento da proposta técnica do Consórcio BRPostal (fls. 2989-2990 do anexo 1)
30/08/2004	A CEL/AC realiza sessão para abertura da proposta comercial do Consórcio BRPostal – valor global da proposta: R\$ 4.459.791.009,44 (fls. 2996-3024 do anexo 1)
01/09/2004	A CEL/AC solicita ao Consórcio BRPostal a redução de valores constantes da planilha de preços relativos ao fornecimento de insumos, com base em relatório produzido pela equipe do projeto Correio Híbrido Postal (fls. 3026-3028 do anexo 1)
13/09/2004	O Consórcio BRPostal apresenta versão revisada de sua proposta comercial, com os ajustes solicitados pela ECT – valor global atualizado: R\$ 4.316.201.411,45 (fls. 3037-3071 do anexo 1)
16/09/2004	O Departamento de Orçamento e Custos efetua revisão do estudo de viabilidade econômico-financeira do projeto Correio Híbrido Postal, que conclui pela viabilidade do projeto mesmo com os valores atualizados com base na proposta do Consórcio BRPostal (fls. 3223-3225 do anexo 1)
23/09/2004	A CEL/AC solicita ao Consórcio BRPostal esclarecimentos sobre os custos relativos ao software GPDD, à manutenção evolutiva e aos serviços de produção de documentos (fls. 3073-3075 do anexo 1)

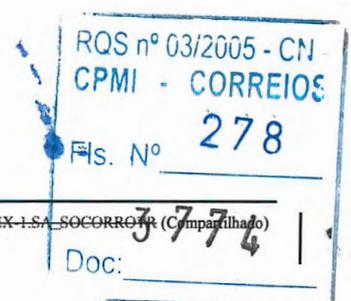
2005
CORREIOS
277



30/09/2004	O Consórcio BRPostal apresenta os esclarecimentos solicitados pela CEL/AC, incluindo as planilhas de composição de custos dos serviços de produção (fls. 3076-3090 do anexo 1)
14/10/2004	A CEL/AC solicita ao Consórcio BRPostal a redução de preços relativos ao fornecimento de alguns softwares básicos, com base em pareceres produzidos pela área de tecnologia da ECT (fls. 3213-3214 do anexo 1)
19/10/2004	O Consórcio BRPostal apresenta nova versão revisada de sua proposta comercial, com os ajustes solicitados pela ECT – valor global atualizado: R\$ 4.315.881.812,33 (fls. 3215-3219 do anexo 1)
26/10/2004	O gerente do Projeto Correio Híbrido Postal manifesta-se pela adequação dos preços constantes da proposta comercial do Consórcio BRPostal (fls. 3238-3246 do anexo 1)
28/10/2004	A CEL/AC realiza sessão para comunicação do resultado final do julgamento das propostas, a qual tem como resultado a classificação do Consórcio BRPostal em primeiro lugar e o encaminhamento da licitação para homologação e adjudicação (fls. 3247-3250 do anexo 1)
08/11/2004	O Diretor Comercial da ECT solicita o ajuste dos bloqueios orçamentários referentes à licitação, com base nos valores constantes da proposta do Consórcio BRPostal (fls. 3398-3404 do anexo 1)
10/11/2004	A Diretoria da ECT, sob a presidência do Sr. João Henrique de Almeida Sousa, homologa a adjudicação do objeto da Concorrência Internacional nº 12/2002 ao Consórcio BRPostal, de acordo com o Relatório DICOM-040/2004 (fls. 3256-3404 do anexo 1)
08/12/2004	O Consórcio BRPostal é formalmente constituído, por meio de contrato registrado na Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro em 13/12/2004 (fls. 3597-3632 do anexo 1)
14/12/2004	A Chefe do Departamento Jurídico aprova, por meio da Nota Jurídica DEJUR/DCON 1329/2004, o contrato a ser assinado com o Consórcio BRPostal (fls. 3406 do anexo 1)
21/12/2004	A Chefe do Departamento Jurídico aprova, por meio da Nota Jurídica DEJUR/GAB 1365/2004, o primeiro termo aditivo ao contrato 13.159/2004, com base em proposta contida em relatório do projeto Correio Híbrido Postal e aprovada por meio do Relatório DICOM 005/2004, todos da mesma data (fls. 3410-3413 do anexo 1)
21/12/2004	A ECT e o Consórcio BRPostal assinam o Contrato 13.159/2004, em decorrência do resultado da Concorrência Internacional nº 12/2002 (fls. 3414-3632 do anexo 1)
21/12/2004	A ECT e o Consórcio BRPostal assinam o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato 13.159/2004, que tem como objeto a suspensão da execução e da prestação de garantia do referido contrato até que seja obtido pronunciamento do INPI quanto à transferência de tecnologia relativa ao software GPDD (fls. 3633-3634 do anexo 1)

2.7. O Consórcio BRPostal, vencedor e único participante da Concorrência Internacional nº 12/2002, tem como líder a empresa American Bank Note Ltda., com participação de 40,44%, e conta ainda com as seguintes empresas consorciadas, conforme contrato de constituição de consórcio anexo ao Contrato 13.159/2004 (fls. 3600 do anexo 1):

- a) BMK Pró Indústria Gráfica Ltda. (7,94%);
- b) Brasil Telecom BrT Serviços de Internet S/A, (1,46%);
- c) MI Montreal Informática Ltda. (9,84%);
- d) Planalto Indústria de Artefatos de Papel Ltda. (7,51%);
- e) Postel do Brasil Serviços e Participações Ltda. (0,50%);
- f) Postel Print SpA (0,50%);
- g) Postel SpA (11,73%);
- h) Print Laser Service Ltda. (20,08%).





2.8. Com base no conteúdo do referido contrato de constituição foi elaborado o Quadro 2 ~~Quadro 2~~ abaixo, que descreve resumidamente as responsabilidades de cada uma das empresas consorciadas na execução do objeto do Contrato 13.159/2004:

Quadro 22 – Distribuição de responsabilidades entre as empresas integrantes do Consórcio BRPostal

Empresa	Responsabilidades
American BankNote	Com relação à implantação da solução: <ul style="list-style-type: none"> • Fornecer licenças de softwares básicos e de apoio, além daqueles a serem fornecidos pela Postel • Elaborar e executar os planos de gestão, de contingência e de trabalho • Elaborar e executar o plano de treinamento dos softwares básicos fornecidos pela American BankNote • Assessorar a Postel na elaboração e execução do plano de treinamento do software GPDD e dos softwares básicos fornecidos pela Postel • Integrar o software GPDD aos softwares básicos e de apoio e aos sistemas de informação da ECT
	Com relação à operação da solução: <ul style="list-style-type: none"> • Operar os centros de controle e de tratamento de dados • Fornecer papel branco e pré-impresso para os centros de produção • Operar os centros de produção exclusivos de Brasília e Curitiba e o centro de produção não-exclusivo de Porto Alegre • Desenvolver parte das atividades de impressão, acabamento e expedição de talonários de cheques • Providenciar, instalar e prover a manutenção do hardware dos centros de controle e de tratamento de dados
BMK	Com relação à operação da solução: <ul style="list-style-type: none"> • Operar o centro de produção exclusivo de São Paulo 2 (Santo Amaro) e o centro de produção não-exclusivo de São Paulo 3 (Mooca) • Desenvolver parte das atividades de impressão, acabamento e expedição de talonários de cheques
Brasil Telecom	Com relação à operação da solução: <ul style="list-style-type: none"> • Administrar e gerenciar a transmissão de informações entre os centros de tratamento de dados e os centros de produção • Subcontratar empresas para fornecimento dos links de comunicação e da infra-estrutura necessária para comunicação entre os centros de tratamento de dados e os centros de produção
Montreal Informática	Com relação à implantação da solução: <ul style="list-style-type: none"> • Assessorar a American BankNote na elaboração e execução dos planos de gestão, de contingência, de treinamento e de trabalho • Assessorar a American BankNote na integração do software GPDD aos softwares básicos e de apoio e aos sistemas de informação da ECT
	Com relação à operação da solução: <ul style="list-style-type: none"> • Operar o centro de produção exclusivo do Rio de Janeiro e o centro de produção não-exclusivo de Belo Horizonte • Prestar os serviços de manutenção evolutiva do software GPDD e demais softwares que compõem a solução integrada
Planalto	Com relação à operação da solução: <ul style="list-style-type: none"> • Fornecer envelopes para os centros de produção
Postel Brasil	Com relação à operação da solução: <ul style="list-style-type: none"> • Prestar apoio administrativo e comercial à Postel e à Postel Print • Realizar a gestão de assuntos estratégicos do projeto junto à ECT
Postel Print	Com relação à operação da solução: <ul style="list-style-type: none"> • Prestar assistência técnica aos consorciados nos serviços de produção integrada e distribuição de documentos

RQS nº 03/2005 - CN
 CPMI - CORREIOS
 Fls. Nº 279
 3776
 DOC:



Postel	Com relação à implantação da solução: <ul style="list-style-type: none"> • Fornecer “a tecnologia contida no software GPDD” • Fornecer licenças dos seguintes softwares básicos: MessageWare Plus (Elsag), Address Norm (Address Software), Call Center (Delfi) e CSGD (Delfi) • Prestar assistência técnica na transferência de tecnologia relativa ao software GPDD e demais softwares fornecidos pela Postel • Assistir tecnicamente à American BankNote e à Montreal Informática na elaboração dos planos de gestão, de contingência e de trabalho • Assistir tecnicamente à ECT e à American BankNote na integração do software GPDD aos softwares básicos e de apoio e aos sistemas de informação da ECT • Elaborar o plano de treinamento do software GPDD e dos softwares básicos fornecidos pela Postel
	Com relação à operação da solução: <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilizar à ECT as atualizações do software GPDD • Transferir à ECT o conhecimento do processo e da organização necessários à utilização e ao funcionamento da solução integrada • Assistir tecnicamente à American BankNote na integração, customização e manutenção evolutiva do software GPDD
Print Laser	Com relação à operação da solução: <ul style="list-style-type: none"> • Operar os centros de produção exclusivos de São Paulo 1 (Jaguaré) e Campinas e os centros de produção não-exclusivos de São Paulo 4 (Vila Maria), Fortaleza, Belém, Recife e Salvador

2.9. Adicionalmente, para melhor compreensão da situação atual do contrato 13.159/2004, encontram-se resumidos no quadro a seguir, em ordem cronológica, os principais eventos ocorridos no transcorrer da execução do referido contrato.

Quadro 333 - Resumo dos principais eventos relativos à execução do Contrato 13.159/2004

Data	Evento
19/01/2005	O INPI encaminha resposta à consulta formulada pela ECT (fls. 3637-3643 do anexo 1)
23/03/2005	A Assessoria de Planejamento Estratégico e Gestão aprova a criação de estrutura temporária de pessoal para implantação do programa de correio híbrido postal, a partir de proposta contida no Relatório DICOM 007/2005, da mesma data (fls. 3645-3675 do anexo 1)
25/04/2005	O Diretor Comercial da ECT solicita reprogramação dos pagamentos relativos ao contrato 13.159/2004, considerando estimativa de início efetivo da sua execução no dia 06/06/2005 (fls. 3679-3680 do anexo 1)
12/05/2005	O INPI encaminha novo ofício à ECT, no qual esclarece e ratifica as informações prestadas anteriormente acerca da transferência de tecnologia do software GPDD (fls. 3681 do anexo 1)
23/05/2005	A empresa Postel encaminha correspondência à gerência do programa Correio Híbrido Postal, na qual manifesta discordância quanto à responsabilidade daquela empresa pelo pagamento da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre as parcelas relativas à transferência de tecnologia (fls. 3682-3685 do anexo 1)
24/05/2005	A empresa Postel encaminha nova correspondência à gerência do programa Correio Híbrido Postal, na qual concorda em ressarcir a ECT pelos custos decorrentes do pagamento da CIDE, descontados os valores dos incentivos fiscais recebidos pela ECT em função de tal pagamento (fls. 3688-3689 do anexo 1)
06/06/2005	O Diretor Comercial da ECT solicita parecer da Diretoria Econômico-Financeira sobre a proposta apresentada pela Postel (fls. 3695 do anexo 1)
14/06/2005	A Diretoria Econômico-Financeira apresenta parecer que recomenda o ressarcimento integral do valor da CIDE, mediante retenção a ser efetuada no momento do pagamento à Postel (fls. 3701-3704 do anexo 1)





20/06/2005	A Chefe do Departamento Jurídico recomenda à Diretoria Comercial que obtenha parecer da área financeira sobre eventual impacto do pagamento da CIDE sobre a tributação dos serviços de produção de documentos (fls. 3707 do anexo 1)
30/06/2005	A Diretoria Econômico-Financeira apresenta parecer preliminar sobre a tributação dos serviços de produção, no qual destaca a necessidade de definição prévia do modelo de faturamento a ser adotado pelo Consórcio BRPostal (fls. 3708-3711 do anexo 1)
08/07/2005	O Gerente do Programa Correio Híbrido Postal solicita ao Consórcio BRPostal a definição do modelo de faturamento dos serviços a serem prestados (fls. 3712 do anexo 1)
25/07/2005	O Gerente do Programa Correio Híbrido Postal solicita à Diretoria Comercial que verifique, junto ao Departamento Jurídico, a possibilidade de autorizar a continuidade das negociações com o Consórcio BRPostal, mesmo sem a definição do modelo de faturamento a ser adotado (fls. 3716-3719 do anexo 1)
27/07/2005	A Controladoria Geral da União (CGU) encaminha à ECT a Nota de Auditoria nº 08, para que a empresa se manifeste sobre as considerações e questionamentos apresentados (fls. 3722-3730 do anexo 1)
29/07/2005	O Departamento de Orçamento e Custos realiza estudo de viabilidade comercial do Correio Híbrido Postal, em atendimento a solicitação contida na Nota de Auditoria nº 08 (fls. 3757-3759 do anexo 1)
01/08/2005	A ECT encaminha à CGU as justificativas relativas aos questionamentos contidos na Nota de Auditoria nº 08 (fls. 3731-3763 do anexo 1)
02/08/2005	O Consórcio BRPostal encaminha à gerência do Programa Correio Híbrido Postal o modelo de faturamento a ser adotado (fls. 3764-3772 do anexo 1)
08/08/2005	A Diretoria Comercial encaminha cópia do modelo de faturamento do Consórcio BRPostal à Diretoria Econômico-Financeira e ao Departamento Jurídico, para continuidade das análises relativas ao pagamento da CIDE e demais questões tributárias pertinentes ao Correio Híbrido Postal (fls. 3774-3775 do anexo 1)
11/08/2005	A CGU emite o Relatório Parcial nº 08, referente à auditoria realizada sobre a contratação da Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos (fls. 3776-3805 do anexo 1)
15/09/2005	A ECT encaminha à CGU informações complementares em resposta aos comentários e recomendações constantes do Relatório Parcial nº 08 (fls. 3806-3843 do anexo 1)

2.10. Conforme consta do histórico da execução contratual, relatado no Quadro 3 ~~Quadro 3~~ Quadro 3 acima, a Controladoria Geral da União também realizou auditoria sobre a contratação da Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos, objeto da presente representação. Os resultados desse trabalho foram consignados na Nota de Auditoria nº 08, encaminhada à ECT para manifestação quanto às seguintes constatações:

- ocorrência de variação injustificada, de 400,77%, a maior, no valor contratado, em relação ao estimado;
- inconsistência entre o primeiro e o segundo estudos de viabilidade econômico-financeira;
- riscos na manipulação, por terceiros, de dados protegidos, consitutionalmente, por sigilo;
- não-utilização de “Métrica de Pontos de Função” para estimativa de preço do Software GPDD;
- pesquisa de preços insuficiente para definição do valor de referência do Projeto;





- f) exigência de atestado de capacidade técnica de forma restritiva ao caráter competitivo do certame;
- g) exigência de tecnologia de impressão restritiva ao caráter competitivo do certame;
- h) alteração injustificada dos percentuais e das bases de cálculo de multas da primeira para a última versão do Edital;
- i) previsão, no cronograma de desembolso do investimento, de antecipação de pagamento à contratada.

2.11. Após encaminhamento de justificativas e esclarecimentos por parte da ECT, a CGU emitiu o Relatório Parcial nº 08, no qual foram consignadas as análises daquele órgão sobre as informações prestadas. Os pontos “c”, “d”, “g” e “i” enumerados acima foram considerados elididos, e foram emitidas recomendações quanto aos pontos restantes.

2.12. No transcorrer do trabalho que deu origem à presente representação, a equipe de auditoria do Tribunal examinou toda a documentação relativa à Concorrência Internacional nº 12/2002 e à execução do Contrato 13.159/2004, além dos relatórios emitidos pela CGU e dos despachos proferidos em ações judiciais relativas ao certame.

2.13. Como resultado desse trabalho, foram identificados quatro achados de auditoria que configuram irregularidades graves. Alguns desses achados referem-se a impropriedades que já haviam sido objeto de análise pela CGU, porém as constatações e conclusões da equipe são complementares, e em alguns pontos divergentes, daquelas contidas no Relatório Parcial nº 08. A correspondência entre os achados ora relatados e os pontos identificados pela CGU é a seguinte:

- a) restrição à competição (item 3.1) – abrange e complementa o ponto relativo à “exigência de atestado de capacidade técnica de forma restritiva ao caráter competitivo do certame”;
- b) adoção de critérios inadequados de qualificação e pontuação técnica (item 3.2) – não possui correlação com o relatório da CGU;
- c) ausência de critérios objetivos para fixação de preços (item 3.3) – aborda, sob aspectos distintos, as questões tratadas nos pontos relativos a “pesquisa de preços insuficiente para definição do valor de referência do Projeto” e “previsão, no cronograma de desembolso do investimento, de antecipação de pagamento à contratada”;
- d) superfaturamento de serviços contratados (item 3.4) – aborda, sob aspectos distintos e de forma mais específica, as questões tratadas no ponto relativo à “ocorrência de variação injustificada, de 400,77%, a maior, no valor contratado, em relação ao estimado”.

RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 282
Doc: 3776



3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. RESTRIÇÃO À COMPETIÇÃO:

3.1.1. **Situação encontrada:** Ao elaborar o edital da Concorrência Internacional nº 12/2002 (fls. 1270-1460 do anexo 1), a CEL/AC cometeu impropriedades que comprometeram severamente o caráter competitivo do certame. Apesar dos vícios existentes, o referido edital recebeu parecer favorável do Departamento Jurídico da ECT por meio da nota DEJUR/DJTEC 441/2004 (fls. 1260-1263 do anexo 1). Realizado o certame, após diversos questionamentos, impugnações e ações judiciais interpostas no decorrer do processo, somente uma licitante compareceu à sessão de abertura e foi declarada vencedora, após habilitação e análise de suas propostas técnica e comercial. Ainda que se tenha comprovado, na prática, o caráter restritivo da licitação sob análise, seu resultado foi homologado pela Diretoria da ECT com base no Relatório DICOM-040/2004 (fls. 3256-3404 do anexo 1) e o Contrato 13.159/2004 foi firmado com o Consórcio BRPostal (fls. 3414-3632 do anexo 1).

3.1.1.1. A partir da análise do edital e dos autos do respectivo processo licitatório foram encontrados os seguintes pontos que configuram fatores restritivos à competitividade do certame:

- a) contratação dos serviços de impressão e acabamento em conjunto com os demais produtos e serviços que compõem o objeto, quando tais itens poderiam ser licitados em separado e possivelmente em melhores condições para a ECT, o que viola o disposto na Súmula TCU nº 247 e na Lei 8.666/93, art. 3º, *caput* e art. 23, § 1º;
- b) exigência de instalação de centros de produção nas dependências da própria ECT, o que constitui fato irrelevante para a consecução do objeto e, por conseguinte, resulta em violação ao disposto na Lei 8.666/93, art. 3º, § 1º, inciso I;
- c) vedação ao somatório de atestados para qualificação técnica no caso de participação por consórcio, sem justificativas técnicas para tal restrição, o que constitui violação ao disposto na Lei 8.666/93, art. 3º, § 1º, inciso I.

3.1.1.2. Com relação ao primeiro ponto, cabe esclarecer inicialmente que a Concorrência Internacional nº 12/2002 destinou-se à contratação de uma única empresa – ou consórcio de empresas – para fornecer, implementar, instalar, operar e manter, pelo período de 5 (cinco) anos uma Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos. Essa solução contempla diversos produtos e serviços relativos ao correio híbrido postal, conforme enumera o edital do certame (fls. 1272 do anexo 1):

Produtos:

- *Software de Gerenciamento da Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos (GPDD), conforme descrito no Anexo II – Projeto Básico, item 4.2 e seus subitens;*
- *Licenças de Uso de Softwares Básicos, de Apoio, de Geração de Formulários e de Desenvolvimento de Aplicativos;*
- *Plano de Gestão;*
- *Plano de Contingência.*

Serviços:

- *Recepção e Tratamento de Dados;*

RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS -Fls. Nº <u>283</u>
Doc: <u>3776</u>



- *Higienização de Cadastros;*
- *Triagem e Distribuição Eletrônica de Dados;*
- *Geração de Formulários e de Desenvolvimento de Aplicativos;*
- *Gestão de Insumos e Suprimentos;*
- *Produção de Documentos com Dados Variáveis;*
- *Relacionamento com Clientes;*
- *Suporte Técnico;*
- *Controle;*
- *Treinamento;*
- *Contingência;*
- *Armazenamento Eletrônico de Dados.*

3.1.1.3. Em complemento à enumeração dos produtos e serviços que compõem o objeto, o projeto básico da Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos prevê ainda que tais serviços sejam prestados por meio de três tipos de centros, a serem implantados pela contratada, com responsabilidades distintas e complementares com relação ao funcionamento do Correio Híbrido Postal (fls. 1319-1320 do anexo 1):

- a) Centro de Controle: unidade central, a ser localizada em Brasília (DF), responsável pela coordenação, monitoramento e suporte de toda a cadeia produtiva e pelo atendimento a clientes;
- b) Centros de Tratamento de Dados: duas unidades, a serem localizadas em Brasília (DF) e São Paulo (SP), responsáveis pela recepção, tratamento e desenvolvimento de formulários e aplicativos, geração de mídia, triagem e distribuição eletrônica de dados recebidos dos clientes para os Centros de Produção;
- c) Centros de Produção: quatorze unidades, a serem distribuídas conforme tabela constante do apêndice A do projeto básico (fls. 1382 do anexo 1), responsáveis pela recepção dos dados enviados pelos Centros de Tratamento de Dados, impressão e acabamento de documentos e preparação dos objetos para expedição.

3.1.1.4. Conforme se pode depreender da descrição dos serviços constantes do capítulo 5 do projeto básico (fls. 1348-1365 do anexo 1), bem como do fluxo operacional constante do seu apêndice C (fls. 1422 do anexo 1), os três tipos de centros possuem responsabilidades distintas no processo de produção descentralizada de documentos. Quase todos os serviços constantes do objeto serão prestados no centro de controle e nos centros de tratamento de dados, cabendo aos centros de produção exclusivamente os serviços de produção de documentos com dados variáveis.

3.1.1.5. Verifica-se, portanto, que os centros de produção limitar-se-ão a receber as ordens de serviço a serem cumpridas, acompanhadas dos respectivos arquivos “spool de impressão”, os quais já contêm todas as informações necessárias para a impressão e o tratamento dos documentos. Toda a inteligência do processo compete aos centros de controle e tratamento de dados, responsáveis pela recepção de dados dos clientes, tratamento, triagem e distribuição para os centros de produção.

3.1.1.6. Esse entendimento foi confirmado quando de entrevista realizada pela equipe de auditoria com os gerentes responsáveis pela implantação do correio híbrido postal. Ao ser questionado se as empresas do consórcio responsáveis pelos centros de produção possuíam experiência prévia com a produção descentralizada de documentos, o Sr. Paulo Roberto Lobo da Rocha respondeu que isso não



seria relevante, uma vez que essas empresas realizarão apenas a impressão e o acabamento dos documentos a partir de arquivos eletrônicos destinados previamente a cada centro de produção.

3.1.1.7. Para melhor compreender a representatividade financeira dos serviços de produção de documentos em relação aos demais produtos e serviços contratados foi elaborado quadro demonstrativo, reproduzido abaixo, com base nos valores constantes da cláusula sétima do contrato 13.159/2004 e nas planilhas de composição de custos anexadas ao mesmo (fls. 3435-3451 do anexo 1).

Quadro 444 - Distribuição dos valores em relação aos produtos e serviços contratados

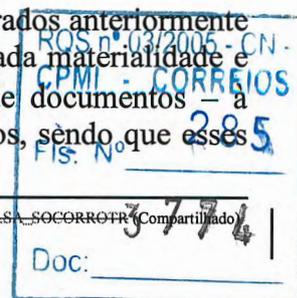
Item	Memória de cálculo	Valor (R\$)	% do Total
Software GPDD (valor inclui o plano de gestão e o plano de contingência)	Valor estabelecido no contrato	69.321.347,38	1,61%
Softwares básicos, de apoio, de geração de formulários e de desenvolvimento de aplicativos	Valor estabelecido no contrato	30.865.332,02	0,71%
Manutenção evolutiva	Valor estabelecido no contrato	3.014.400,00	0,07%
Operação dos centros de controle e de tratamento de dados	13,77% (serviços GPDD) + 2,29% (impostos*), sobre os valores estimados dos serviços de produção	676.556.525,71	15,68%
Operação dos centros de produção	71,98% (custos diretos e indiretos) + 11,96% (impostos*), incidentes sobre os valores estimados dos serviços de produção	3.536.124.207,22	81,93%
Valor total		4.315.881.812,33	100,00%

* Os valores relativos a impostos foram obtidos a partir da aplicação proporcional dos impostos devidos sobre cada uma das parcelas constantes da planilha de composição de custos

3.1.1.8. Com base nos dados apresentados no ~~Quadro 4~~ ~~Quadro 4~~ ~~Quadro 4~~, constata-se que a operação dos centros de produção corresponde a aproximadamente 82% do valor do contrato, ou seja, cerca de 3,5 bilhões de reais. No entanto, conforme exposto anteriormente, tais serviços não requerem conhecimentos específicos sobre o processo de produção descentralizada de documentos, visto que se limitam às atividades tradicionais de impressão e acabamento de documentos, amplamente dominadas pela indústria gráfica brasileira.

3.1.1.9. Em contraponto a tal situação, verifica-se que não existe atualmente no mercado brasileiro conhecimento especializado em produção descentralizada de documentos. A única experiência do gênero no âmbito da iniciativa privada, relatada em 2003 na revista Forbes (fls. 3760-3761 do anexo 1), consistiu na tentativa de constituição da empresa Synergic – joint-venture da Xerox, Microsoft e outras empresas. Segundo foi possível apurar, essa empresa sequer chegou a operar, provavelmente pelas dificuldades técnicas e comerciais associadas ao empreendimento. Em todo o mundo, o conhecimento nessa área está restrito a organizações postais que operam no modelo denominado “correio híbrido”.

3.1.1.10. Em síntese, ao optar pela contratação dos produtos e serviços enumerados anteriormente como um objeto único, a ECT vinculou serviços de menor complexidade, elevada materialidade e ampla disseminação no mercado brasileiro – a impressão e o acabamento de documentos – a contratação de software e serviços para produção descentralizada de documentos, sendo que esses





últimos somente poderiam ser fornecidos por entidades estrangeiras. A esse respeito, cabe destacar o disposto na Súmula TCU n° 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (grifo nosso)

3.1.1.11. Cabe ainda lembrar que o vínculo entre os centros de tratamento de dados e os centros de produção restringe-se ao encaminhamento das ordens de serviço e respectivos arquivos para impressão, de um lado, e ao cumprimento dos prazos e condições acertados para execução do serviço, de outro lado. Portanto, entende-se que não haveria qualquer prejuízo para a ECT se os serviços de impressão e acabamento – executados nos centros de produção – fossem contratados separadamente dos demais itens que compõem o objeto da Concorrência Internacional n° 12/2002, em cumprimento ao disposto na citada súmula e na Lei 8.666, art. 23, § 1°.

3.1.1.12. Adicionalmente, conforme reportagem sobre o projeto do correio híbrido postal, publicada no periódico de informática ComputerWorld de 08/04/2005 (fls. 3677-3678 do anexo 1), verifica-se que existem pelo menos 120 empresas que “se ocupam exclusivamente do negócio de impressão no País”. Pode-se prever então que, caso os serviços de impressão e acabamento fossem licitados separadamente dos demais produtos e serviços, a ECT provavelmente conseguiria obter condições mais vantajosas do que aquelas praticadas pelo consórcio BRPostal, atendendo assim ao objetivo expresso no caput do art. 3° da Lei 8.666/93.

3.1.1.13. O segundo ponto destacado para análise refere-se igualmente aos centros de produção. Conforme consta do capítulo 2 do projeto básico (fls. 1319-1320 do anexo 1), seis desses centros devem ser instalados nas dependências da própria ECT, juntamente aos centros de triagem de correspondências da empresa. Tais centros, denominados centros de produção exclusivos, atenderão somente à produção de documentos do correio híbrido postal. O projeto estabelece ainda que os outros oito centros devam ser operados pela contratada em suas próprias instalações, sendo que nesse caso não se aplica a restrição de vínculo exclusivo às demandas do correio híbrido postal.

3.1.1.14. Não foram encontradas, nos autos do processo licitatório, justificativas para a exigência de que os centros de produção exclusivos fossem instalados nas dependências da própria ECT, ao invés de serem operados em instalações das próprias empresas contratadas. Também não consta do processo a motivação para que alguns centros de produção devam atender exclusivamente às demandas da ECT, enquanto outros teriam liberdade para atender simultaneamente a outros eventuais clientes no mercado.

3.1.1.15. Diante da omissão documental, essas informações foram solicitadas durante a entrevista realizada com os gerentes responsáveis pela implantação do correio híbrido postal. Ao ser questionado sobre a motivação das restrições impostas a alguns centros de produção, o Sr. Paulo Roberto Lobo da Rocha informou que não haveria restrições de ordem técnica ao funcionamento dos centros de produção fora das dependências da ECT. Informou, ainda, que a exigência imposta pelo edital foi motivada pela necessidade de viabilizar a transferência de tecnologia sobre a operação de correio híbrido para a equipe da própria ECT, uma vez que:

RGS nº 03/2005 - CN:
CPMI - CORREIOS
286
Fls. Nº
3774
Doc:



- a) a eventual instalação dos centros de produção nas dependências das contratadas poderia dificultar a alocação de pessoal da ECT para acompanhar o processo produtivo e absorver o conhecimento relativo a essa etapa do correio híbrido;
- b) a eventual permissão de que todos os centros de produção atendessem também a outros clientes poderia igualmente dificultar a alocação de pessoal da ECT, devido a possíveis questionamentos sobre o acesso dessas pessoas a serviços de terceiros e possíveis problemas quanto ao sigilo de dados de ambas as partes.

3.1.1.16. Entretanto, entende-se que a argumentação apresentada não é suficiente para embasar a exigência de instalação dos centros de produção nas dependências da ECT, especialmente em vista do efeito restritivo de tal exigência sobre a competitividade do certame. Ao exigir da contratada a realização de investimentos em infra-estrutura e imobilização de equipamentos nas dependências da ECT, impede-se a participação de empresas que disponham de capacidade, em suas instalações atuais, para atender às demandas de impressão originárias do correio híbrido postal.

3.1.1.17. No que se refere especificamente ao primeiro argumento apresentado, não parece razoável a alegação de que a mera mudança de localização física fosse prejudicar a alocação de pessoas da ECT. Considerando que as localidades de operação dos centros de produção estão definidas no edital, poderia ocorrer somente a necessidade de deslocamento dos funcionários da ECT para outro endereço, o que não representa qualquer obstáculo ao processo de transferência de conhecimento.

3.1.1.18. O segundo argumento é refutado pelo próprio edital, que prevê a instalação de outros oito centros de produção não-exclusivos, que atenderão simultaneamente a demandas da ECT e de outros clientes da empresa contratada. Se houvesse qualquer dúvida quanto à vulnerabilidade do sigilo das informações nesse contexto, todos os centros de produção deveriam operar de forma exclusiva para a ECT.

3.1.1.19. Finalmente, há que se considerar qual seja a real necessidade de a ECT exigir que seja realizada transferência de tecnologia sobre as atividades realizadas nos centros de produção. Conforme exposto anteriormente, toda a inteligência do processo de produção descentralizada de documentos está embutida no software GPDD e nas atividades desempenhadas nos centros de controle e de tratamento de dados, enquanto os centros de produção executam exclusivamente atividades típicas do mercado de indústrias gráficas – impressão e acabamento de documentos.

3.1.1.20. Diante dessa situação, entende-se que a ECT deve restringir os esforços de absorção de conhecimento às atividades dos centros de controle e tratamento de dados. As atividades dos centros de produção ensejariam, no máximo, a alocação de recursos da ECT para supervisionar o processo e monitorar o cumprimento das ordens de serviços expedidas para esses centros.

3.1.1.21. Portanto, com base no exposto, entende-se que a exigência de instalação de centros de produção exclusivos nas dependências da própria ECT constitui fato irrelevante para a consecução dos objetivos da contratação em tela. Como tal exigência impõe restrições à participação no certame, configura-se violação ao disposto na Lei 8.666/93, art. 3º, § 1º.

3.1.1.22. Com relação ao último ponto, verifica-se que as exigências para qualificação técnica, descritas no item 3.1.3 do edital, estabelecem que as empresas interessadas em participar da licitação deveriam apresentar a seguinte documentação (fls. 1277 do anexo 1):

ROS nº 03/2005 - CN
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 287
3776
Doc: _____



a) No mínimo, um Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em âmbito nacional ou internacional, comprovando que a licitante presta, ou tenha prestado, as atividades abaixo, concomitantemente:

a.1) Gestão Integrada de Produção Descentralizada de Documentos em, no mínimo, 06 (seis) Centros de Produção ativos e integrados, independente da capacidade instalada e do quantitativo produzido por cada um deles;

a.2) Produção Descentralizada de Documentos com Dados Variáveis com tecnologia laser, led ou magnetográfica, em quantitativos mínimos de 100.000.000 páginas/mês, de um ou mais clientes.

3.1.1.23. Adicionalmente, o item 3.2.1 do edital estabelece as seguintes regras específicas para qualificação no caso de participação por consórcio (fls. 1278 do anexo 1):

Para cada um dos consorciados será exigida a documentação referida no item 3.1 e seus subitens, sendo que, para a qualificação técnica pelo menos um dos consorciados deverá atender as condições estabelecidas no subitem 3.1.3, letras "a", "a.1" e "a.2", e, para o valor referente à qualificação econômico-financeira (subitem 2.3.1), admitir-se-á o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, que será calculada com base nos valores constantes do seu balanço patrimonial.

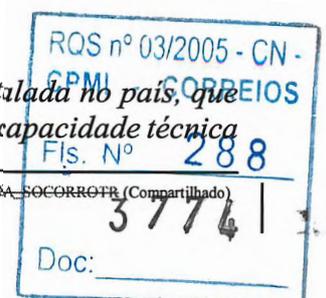
3.1.1.24. A vedação ao somatório de atestados foi introduzida pela CEL/AC no item 3.2.1 do edital quando da publicação de sua última versão, sob alegação de que tal exigência teria sido explicitada pela área técnica. A alteração em questão recebeu parecer favorável do Departamento Jurídico por meio da Nota Jurídica DEJUR/DJTEC 441/2004 (fls. 1260-1263 do anexo 1). Entretanto, entende-se que a iniciativa de realizar tal modificação partiu da própria CEL/AC, uma vez que as considerações técnicas juntadas aos autos pelos gerentes do projeto Correio Híbrido Postal não consignam a alegada exigência em sua conclusão, transcrita abaixo:

Desta forma, em se tratando de consórcio, entendemos que poderá ser mantido o mesmo texto dos Editais anteriores, ou ainda, que as mesmas condições para participação isolada sejam garantidas por pelo menos um dos membros do consórcio, desde que não haja óbice legal. (grifo nosso)

3.1.1.25. Verifica-se, portanto, que a própria equipe técnica da ECT declara que tal vedação é irrelevante para a consecução do objeto, ao manifestar sua concordância com a manutenção do texto original do edital. Ademais, cabe ressaltar que não há vinculação da comprovação de capacidade técnica às empresas que efetivamente prestarão os serviços de produção de documentos. No caso da ECT, essa produção se dará em pelo menos quatorze localidades distintas, com grande possibilidade de que empresas diferentes assumam a operação dos centros de produção em cada localidade - alternativa adotada pelo próprio Consórcio BRPostal, conforme consta do ~~Quadro 2~~ ~~Quadro 2~~ ~~Quadro 2~~ apresentado anteriormente. Diante de tal situação, não há porque exigir que a comprovação de capacidade técnica seja feita por uma única integrante do consórcio.

3.1.1.26. Verifica-se ainda que o caráter restritivo do critério de qualificação técnica foi objeto de questionamento no âmbito da Nota de Auditoria nº 08 e, posteriormente, no Relatório Parcial nº 08, produzidos pela CGU em decorrência de trabalho de auditoria realizado na ECT. Nesse último documento, consta a seguinte recomendação à ECT (fls. 3799 do anexo 1):

Demonstrar, no prazo de 60 dias, a real capacidade empresarial instalada no país, que pudesse atender à exigência editalícia de apresentação de atestado de capacidade técnica de impressão de 100.000.000 páginas/mês, com dados variáveis





3.1.1.27. Em resposta às considerações e recomendações contidas no Relatório Parcial nº 08, a ECT apresentou informações complementares à CGU por meio do Ofício 133/2005-GAB/DEJUR, de 15/09/2005. Nesse documento, especificamente no que se refere à recomendação transcrita acima, foram apresentadas as seguintes alegações (fls. 3837-3840 do anexo 1):

A recomendação de verificar a capacidade produtiva instalada no mercado é factível. Entretanto, ressalta-se que tal requisito não é o bastante, sendo, também, necessário atender o requisito de realização do gerenciamento da produção de documentos de forma descentralizada em no mínimo seis centros, de forma integrada com um mesmo software. Essa exigência foi prevista desde o primeiro edital quando estabelecia que:

“...3.1.3. Relativos à Qualificação Técnica:

*No mínimo, um Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em âmbito nacional ou internacional, comprovando que a Licitante presta as atividades abaixo, **concomitantemente**:*

- Gestão Integrada de Produção Descentralizada de Documentos em, no mínimo, 06 (seis) Centros de Produção;*
- Produção Descentralizada de Documentos com Dados Variáveis com tecnologia laser ou led, em quantitativos mínimos de 100.000.000 páginas/mês, de um ou mais clientes...*

... 3.2. Participação por Consórcio

3.2.1. Para cada um dos consorciados será exigida a documentação referida no item 3.1 e seus subitens, sendo que, para a qualificação técnica, admitir-se-á o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para a qualificação econômico-financeira (subitem 2.3.1), o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, que será calculada com base nos valores constantes do seu balanço patrimonial...”

No edital que originou o contrato a redação passou a ser a seguinte:

“...3.1.3. Relativos à Qualificação Técnica:

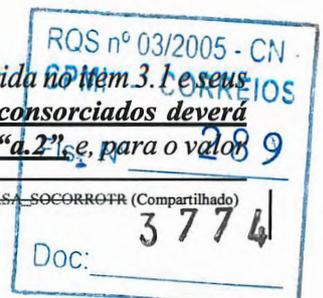
*a) No mínimo, um Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em âmbito nacional ou internacional, comprovando que a licitante presta, ou tenha prestado, as atividades abaixo, **concomitantemente**:*

a.1) Gestão Integrada de Produção Descentralizada de Documentos em, no mínimo, 06 (seis) Centros de Produção ativos e integrados, independente da capacidade instalada e do quantitativo produzido por cada um deles;

a.2) Produção Descentralizada de Documentos com Dados Variáveis com tecnologia laser, led ou magnetográfica, em quantitativos mínimos de 100.000.000 páginas/mês, de um ou mais clientes...

... 3.2. Participação por Consórcio

3.2.1. Para cada um dos consorciados será exigida a documentação referida no item 3.1 e seus subitens, sendo que, para a qualificação técnica pelo menos um dos consorciados deverá atender as condições estabelecidas no subitem 3.1.3, letras “a”, “a.1” e “a.2”, e, para o valor





referente à qualificação econômico-financeira (subitem 2.3.1), admitir-se-á o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, que será calculada com base nos valores constantes do seu balanço patrimonial...

Observe-se que a exigência de atender aos dois itens "concomitantemente" faz parte do edital desde as versões anteriores, ou seja, para que houvesse a habilitação, obrigatoriamente, os licitantes teriam que atender a esses critérios. O que se buscou com a nova redação foi dar maior clareza ao que se desejava dizer com o termo "concomitantemente", bem como, simplificá-la.

*Vê-se que a exigência para a qualificação técnica deveria ser atendida **por todos os membros** do consórcio, na forma do Edital anterior.*

*No último Edital, tal exigência, para efeito de qualificação técnica, poderia ser atendida **por pelo menos um dos consorciados**.*

Como se verifica na versão anterior, se aplicada corretamente sua interpretação, no ato do julgamento, provavelmente, não seria habilitado qualquer consórcio, pois certamente essa condição não seria atendida por todos os membros.

Assim, essa decisão buscou não apenas esclarecer, mas também simplificar a exigência, considerando que no edital anterior ela era comum a todos os membros do consórcio, embora não fosse essa a intenção, mas a redação, da forma em que se encontrava, permitia tal interpretação. (grifos no original)

3.1.1.28. Não se pode deixar de comentar que a argumentação apresentada pelo Departamento Jurídico da ECT atenta contra a inteligência dos destinatários do documento e, por conseguinte, lança dúvidas sobre a boa fé dos responsáveis pela produção de tais argumentos. Ao grifar elementos distintos dos textos das duas versões do edital, a resposta da ECT pretende demonstrar que a nova redação seja menos restritiva do que a anterior, quando na verdade ocorre exatamente o contrário. Basta colocar lado a lado ambos os textos, com os grifos nos locais apropriados, para que tal situação seja evidenciada:

3.2. Participação por Consórcio (Versões anteriores do Edital)

*3.2.1. Para cada um dos consorciados será exigida a documentação referida no item 3.1 e seus subitens, sendo que, **para a qualificação técnica, admitir-se-á o somatório dos quantitativos de cada consorciado**, e, para a qualificação econômico-financeira (subitem 2.3.1), o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, que será calculada com base nos valores constantes do seu balanço patrimonial.*

3.2. Participação por Consórcio (Última versão do Edital)

*3.2.1. Para cada um dos consorciados será exigida a documentação referida no item 3.1 e seus subitens, sendo que, **para a qualificação técnica pelo menos um dos consorciados deverá atender as condições estabelecidas no subitem 3.1.3, letras "a", "a.1" e "a.2"**, e, para o valor referente à qualificação econômico-financeira (subitem 2.3.1), admitir-se-á o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, que será calculada com base nos valores constantes do seu balanço patrimonial. (grifos nossos)*

3.1.1.29. Diante do exposto, pode-se concluir que a ECT não dispõe de argumentos para justificar a modificação efetuada nos critérios de qualificação técnica e a conseqüente restrição à competitividade do certame, quando da publicação da última versão do edital da Concorrência Internacional nº 12/2002.





Somente tal hipótese poderia explicar a tentativa de recorrer a subterfúgios lingüísticos e de formatação de textos para distorcer os fatos e ocultar a verdade.

3.1.1.30. Fato ainda mais grave é a existência de indícios concretos de que a alteração em destaque tenha contribuído para restringir significativamente a competitividade do certame. Consta da ata da sessão de abertura da licitação realizada em 16/02/2004 – suspensa por determinação judicial – que se encontravam presentes representantes de treze empresas, das quais apenas cinco eram integrantes do Consórcio BRPostal (fls. 1239-1241 do anexo 1). Dentre as demais empresas presentes àquela ocasião, destaca-se a presença de outras grandes empresas integradoras, como a Unisys e a Cobra Tecnologia, que provavelmente tinham interesse em participar do certame, quando o mesmo ainda estava sendo regido pela forma anterior do edital.

3.1.1.31. A esse respeito, cabe registrar ainda que denúncias publicadas na imprensa dão conta de que a empresa Cobra Tecnologia seria líder de um consórcio constituído para concorrer na licitação em questão, mas que teria desistido por razões supostamente questionáveis. Não é possível discorrer sobre a real motivação de tal desistência, mas consta das notícias que a proposta a ser apresentada pela Cobra seria mais vantajosa para a ECT, conforme se verifica, por exemplo, na notícia publicada no jornal Correio Braziliense de 23/06/2004, transcrita parcialmente abaixo:

*A poucos dias da data para entrega e abertura das propostas, marcada para 18 de agosto de 2004, a Cobra Tecnologia, empresa controlada pelo Banco do Brasil, desistiu repentinamente de participar da licitação, jogando no lixo meses de estudos, análise jurídica e elaboração de projetos. E também **uma proposta mais favorável aos cofres públicos: de cerca de R\$ 1,8 bilhão pelo serviço contratado, conforme informações obtidas pela reportagem.***

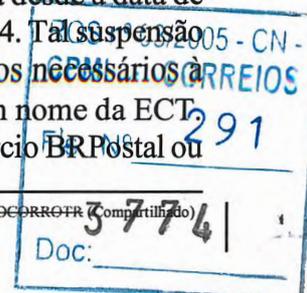
A subsidiária do BB havia se juntado às empresas Printsoft, Xerox, Interprint, Multiformas, IGB e Embratel para formação de um consórcio. O valor que seria proposto pelo grupo liderado pela Cobra corresponde a menos da metade do ofertado pelo único licitante que se habilitou. [...]

[...]

No centro da polêmica licitação, está o fornecimento do software (programa de computador) para recebimento, processamento e distribuição das informações relativas aos documentos, para serem impressos já em locais próximos da entrega. É o que se chama Correio Híbrido. No consórcio montado pela Cobra, o fornecimento desse software ficaria a cargo da multinacional australiana Printsoft, pelo preço aproximado de R\$ 10 milhões. Já o software da Postel, que existe há 12 anos no mercado (e, portanto, tende a ficar cada vez mais barato) foi cotado a R\$ 100 milhões na licitação, além de outros R\$ 3 milhões pelo serviço de manutenção. (grifos nossos)

3.1.1.32. Diante do exposto, pode-se concluir que a vedação de somatório de atestados de diversas empresas consorciadas para atendimento à exigência editalícia de qualificação técnica, além de não ser pertinente em relação aos serviços de produção de documentos, resultou em restrição indevida à competitividade do certame. Configura-se, portanto, violação ao disposto no art. 3º, § 1º, inciso I da Lei 8.666/93.

3.1.1.33. Cabe ressaltar, em tempo, que a execução contratual encontra-se suspensa desde a data de assinatura do primeiro termo aditivo, firmado simultaneamente ao contrato 13.159/2004. Tal suspensão foi motivada pela necessidade de obter junto ao INPI a aprovação dos procedimentos necessários à nacionalização do software GPDD e o correspondente registro de sua propriedade em nome da ECT. Por conseguinte, não houve até o momento qualquer investimento por parte do Consórcio BRPostal ou





da própria ECT, que não a realização de estudos prévios e reuniões, com o conseqüente intercâmbio de correspondências e informações entre as partes envolvidas.

3.1.2. **Crítérios:** Súmula TCU nº 247; Lei 8.666/93, art. 3º, *caput*, art. 3º, § 1º, inciso I e art. 23, § 1º.

3.1.3. **Evidências:** edital da Concorrência Internacional nº 12/2002 (fls. 1270-1460 do anexo 1); nota DEJUR/DJTEC 441/2004 (fls. 160-1263 do anexo 1); relatório DICOM-040/2004 (fls. 3265-3404 do anexo 1); contrato 13.159/2004 (fls. 3414-3632 do anexo 1); reportagem publicada na revista Forbes (fls. 3760-3761 do anexo 1); reportagem publicada na revista ComputerWorld (fls. 3677-3678 do anexo 1); Relatório Parcial CGU nº 08 (fls. 3776-3805 do anexo 1); ofício 133/2005-GAB/DEJUR (fls. 3807-3843 do anexo 1); ata da sessão de abertura da licitação realizada em 16/02/2004 (fls. 1239-1242 do anexo 1).

3.1.4. **Causas e efeitos:** A situação relatada tem como causa a adoção de estratégias inadequadas para contratação e execução dos serviços constantes do objeto, quando da elaboração do projeto básico da contratação. Como efeito, verifica-se significativa restrição à competitividade do certame – que contou com a participação de apenas uma licitante, apesar dos expressivos valores envolvidos – e, por conseguinte, a possibilidade de que a proposta aceita não tenha sido a mais vantajosa para a Administração.

3.1.5. **Conclusão:** As impropriedades relatadas constituem irregularidades graves, afrontam os princípios da “vantajosidade”¹ e da legalidade e ensejam a nulidade do processo licitatório em questão.

3.1.6. **Proposta de encaminhamento:** Considerando que as irregularidades encontradas ensejam a nulidade da Concorrência Internacional nº 12/2002 e que a execução contratual encontra-se suspensa, não tendo sido realizados investimentos por nenhuma das partes envolvidas, propõe-se:

- a) a imediata adoção de medida cautelar no sentido de ser determinado à ECT que mantenha a suspensão da execução contratual até que o Tribunal se manifeste em caráter conclusivo sobre as irregularidades, já que, caso contrário, a rescisão contratual poderia onerar a Administração com o dever de indenizar previsto no art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/93;
- b) a oitiva do presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT e do representante legal do Consórcio BRPostal, para que se manifestem, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das irregularidades ora descritas, esclarecendo-lhes que a não apresentação de justificativas ou seu não acolhimento poderá ensejar a fixação de prazo para adoção das medidas legais cabíveis com vistas à nulidade do processo licitatório e do respectivo contrato;
- c) após o pronunciamento do Tribunal sobre o mérito da questão, caso se confirmem as irregularidades apontadas, seja realizada a audiência prévia dos membros da CEL/ACE respectiva equipe de apoio, dos empregados do Departamento Jurídico envolvidos no processo e da Diretoria da ECT, para que apresentem razões de justificativa quanto aos fatos relatados;

¹ Optou-se por utilizar o neologismo “vantajosidade”, a exemplo de Marçal Justen Filho em sua obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, por não haver termo na língua portuguesa que reflita apropriadamente a finalidade expressa no art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/93, de “selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração”.

AVISO Nº 092/2005 - CN -
CORREIOS
Fls. Nº 292
3774



- d) após o pronunciamento do Tribunal sobre o mérito da questão, caso se confirmem as irregularidades apontadas, seja determinado à ECT que, quando da realização de nova licitação referente ao Correio Híbrido Postal:
- i. proceda à contratação dos serviços de impressão e acabamento separadamente dos demais produtos e serviços que compõem a solução integrada de produção descentralizada de documentos, de modo a permitir a participação de empresas especializadas em cada segmento de atuação;
 - ii. abstenha-se de incluir cláusula restritiva ao somatório de atestados de capacidade técnica de empresas consorciadas, nos casos em que a responsabilidade pela execução dos serviços contratados possa ser distribuída entre os membros do consórcio;
 - iii. abstenha-se de exigir a instalação dos centros de produção nas dependências da própria ECT, de modo a permitir a participação de empresas que já disponham da infra-estrutura necessária para execução dos serviços correspondentes;
 - iv. avalie a pertinência de investir na absorção de conhecimento relativo aos serviços de impressão e acabamento de documentos, visto que tais itens constituem atividades-meio para a operação do Correio Híbrido Postal e possuem ampla disponibilidade no mercado brasileiro.

3.2. ADOÇÃO DE CRITÉRIOS INADEQUADOS DE QUALIFICAÇÃO E PONTUAÇÃO TÉCNICA:

3.2.1. Situação encontrada: O edital da Concorrência Internacional nº 12/2002 (fls. 1270-1460 do anexo 1) estabelece critérios inadequados de qualificação e pontuação técnica. Observa-se tal inadequação sob três aspectos distintos: primeiro, porque tais critérios não alcançam alguns dos elementos mais importantes que compõem o objeto; segundo, porque alguns itens avaliam somente experiências anteriores das licitantes, e não sua capacidade para fornecer os produtos e serviços contratados; e, finalmente, porque outros itens restringem indevidamente a competitividade do certame, por serem irrelevantes para a contratação em tela. Consta-se, por conseguinte, violação ao disposto na Lei 8.666/93, art. 30, inciso II e art. 3º, § 1º, inciso I.

3.2.1.1. Conforme exposto anteriormente, as exigências para qualificação técnica descritas no item 3.1.3 do edital estabelecem que as empresas interessadas em participar da licitação deveriam apresentar a seguinte documentação (fls. 1277 do anexo 1):

a) No mínimo, um Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em âmbito nacional ou internacional, comprovando que a licitante presta, ou tenha prestado, as atividades abaixo, concomitantemente:

a.1) Gestão Integrada de Produção Descentralizada de Documentos em, no mínimo, 06 (seis) Centros de Produção ativos e integrados, independente da capacidade instalada e do quantitativo produzido por cada um deles;

a.2) Produção Descentralizada de Documentos com Dados Variáveis com tecnologia laser, led ou magnetográfica, em quantitativos mínimos de 100.000.000 páginas/mês, de um ou mais clientes.

ROS nº 03/2005 - CN -
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 293
Doc: 3776



3.2.1.2. Percebe-se que, ao fixar tais exigências, a ECT limitou-se a requerer das licitantes a comprovação de experiência anterior na gestão e na execução do processo de produção descentralizada de documentos, em quantitativos equivalentes àqueles previstos para o serviço a ser contratado. Entretanto, a simples análise dos critérios de qualificação constantes do edital vis-à-vis a definição do objeto revela pelo menos duas omissões significativas: não há exigência de comprovação da capacidade operacional das empresas que efetivamente realizarão a produção dos documentos – sua impressão e acabamento nos centros de produção, assim como não há exigência de comprovação de que o software a ser fornecido tenha sido usado em operações de porte semelhante à que será implantada pela ECT.

3.2.1.3. A primeira omissão relevante na qualificação técnica refere-se à capacidade de operação dos centros de produção. Nesse caso, cabe notar que a comprovação de produção exigida, em quantitativo mínimo de cem milhões de páginas por mês, não está atrelada à empresa que efetivamente prestará esses serviços no âmbito do contrato com a ECT. Conforme informações obtidas nos autos do processo licitatório e junto aos gerentes responsáveis pelo projeto Correio Híbrido Postal, a intenção de tal critério foi selecionar empresas que possuíssem experiência na gestão do processo de produção descentralizada de documentos, em volumes similares àqueles previstos pela ECT.

3.2.1.4. Entende-se que o quantitativo de documentos a serem impressos mensalmente é bastante significativo e, portanto, torna-se recomendável assegurar que as empresas que prestarão tais serviços demonstrem ter capacidade técnica para tanto. Por outro lado, de acordo com o disposto no edital, nada impede que uma empresa comprove tal experiência, enquanto outras sejam indicadas para prestar os serviços de produção de documentos quando da execução contratual. De fato é exatamente isso que se verifica na documentação de habilitação do Consórcio BRPostal, vencedor da licitação: a comprovação de experiência foi apresentada pela empresa Postel SPA (fls. 2101-2105 do anexo 1), enquanto quatro outras empresas foram indicadas para operar os centros de produção (fls. 2462-2464 do anexo 1), sem que tenha havido comprovação da real capacidade dessas empresas em atender às necessidades da ECT.

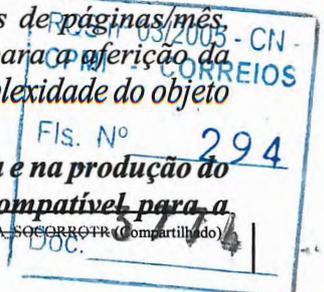
3.2.1.5. A segunda omissão destacada – referente à qualificação do software GPDD – foi inclusive objeto de impugnações interpostas pelas empresas Moore Brasil Ltda. e Fingerprint Gráfica Ltda. (fls. 1503-1508 do anexo 1). Tais impugnações foram julgadas improcedentes pela Presidência da ECT, com base em argumentação idêntica contida na Nota Jurídica 800/2004 (fls. 1549-1558 do anexo 1) e na Nota Jurídica 812/2004 (fls. 1576-1581 do anexo 1), a qual se encontra transcrita a seguir:

As exigências estabelecidas no Edital, quanto à qualificação técnica dos licitantes, foram amplamente analisadas por ocasião da sua elaboração, estando de acordo com os preceitos que regulam o mencionado inciso II do art. 30 da Lei 8.666/93, quais sejam: compatibilidade em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

Por outro lado, a ECT não desconhece a importância do software GPDD, porém, considerando-se que as suas características de performance e de capacidade de processamento de dados o tornam ímpar, no sentido de que as suas funcionalidades serão desenvolvidas exclusivamente para atender à Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos, objeto da licitação, na forma e condições estabelecidas no Edital, seria improdutivo exigir-se a comprovação de fornecimento de um software que com ele fosse compatível em características, quantidades e prazos.

Além disso, as exigências quanto à gestão integrada de, no mínimo, 06 Centros de Produção, e, concomitantemente, quanto à produção de 100 milhões de páginas/mês conforme fixado no item 3.1.3 do Edital, são plenamente suficientes para a aferição da qualificação técnica dos licitantes, necessária em razão do vulto e complexidade do objeto do certame.

Em resumo: um licitante que comprove experiência na gestão integrada e na produção do mencionado quantitativo, dispõe de um software customizável e compatível para a





implantação da Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos, objeto da licitação, em conformidade com os termos e condições estabelecidos no Edital. (grifos nossos)

3.2.1.6. Destaca-se a contradição evidente nos argumentos apresentados: por um lado, alega-se que não seria possível atestar a qualificação técnica do software, por se tratar de objeto único, desenvolvido especialmente para a ECT; por outro, afirma que qualquer licitante que possua experiência na produção descentralizada de documentos dispõe de um software que atenda às condições do edital.

3.2.1.7. A alegada impossibilidade de comprovação de qualificação técnica do software é ainda rebatida pela própria ECT, ao responder a considerações apresentadas pela empresa Sirius Sistemas Digitais acerca da vedação ao desenvolvimento de software específico para gestão da produção descentralizada de documentos. Em ofício encaminhado ao Ministério das Comunicações em 30/01/2004 (fls. 1061-1065 do anexo 1), afirma-se:

Para a viabilidade técnica da Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos, o Edital de Licitação estabelece apenas que o licitante possua experiência comprovada no objeto definido, principalmente na integração, sem a preocupação com a origem da mesma. A opção de realizar uma licitação internacional decorre do fato de ampliar o quantitativo de participantes e por a ECT ter avaliado a inexistência de fornecedor no Brasil, fato comprovado por matéria publicada pela revista FORBES, Edição nº 69, de 11/08/2003;

O objeto da licitação é a contratação de uma solução integrada e completa, não sendo dessa forma adequado o seu desmembramento, sendo permitida a formação de consórcio e a subcontratação de algumas atividades, de forma a permitir a aglutinação de empresas com competências diferenciadas, mas que estejam todas sob uma mesma coordenação, facilitando e assegurando a integração. O reclamante ao propor a contratação fracionada através de editais específicos e ao afirmar “existir no Brasil tecnologia, competência e experiência nacional e internacional comprovadas para uso ou desenvolvimento de sistemas similares...”, ratifica a inexistência de uma Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos no Brasil.

[...]

Não entendemos que o Edital beneficie poucas empresas, considerando que em diversos países são prestados serviços semelhantes ao objeto da licitação, podendo ser referenciados: Alemanha, Finlândia, França, Portugal, Austrália, Itália, Canadá, Estados Unidos, entre outros. Os pré-requisitos exigidos no Edital objetivam garantir a seleção do fornecedor que já possua experiência comprovada e não um outro com solução ainda por desenvolver.

3.2.1.8. Argumentos semelhantes foram apresentados pela ECT à Controladoria Geral da União, em resposta a questionamento resultante de auditoria realizada por aquele órgão sobre a contratação em tela. Quando instada a “apresentar as razões da decisão pela aquisição do software GPDD pronto, ao invés de contratar seu desenvolvimento mensurando-o mediante a técnica de métrica por pontos de função”, a ECT manifestou-se da seguinte maneira (fls. 3740-3742 do anexo 1):

Um produto testado, aperfeiçoado, em produção e que já tenha vivenciado experiências na integração de diversas tecnologias, tanto de hardwares quanto de softwares, é fator crítico de sucesso para que se tenha a produção de documentos atendendo às expectativas e os requisitos exigidos pelo mercado.

ROS nº 03/2005 - CN -
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 295
3774
Doc: _____



Dessa forma, a contratação do desenvolvimento de um software extremamente complexo, não traria os benefícios imediatos, nem a garantia de sucesso no empreendimento, tampouco a certeza de que os custos seriam menores, principalmente, pelas razões já citadas.

Dessa forma, conclui-se que a opção pelo desenvolvimento total de um software para uma solução de correio híbrido é muito complexa, impondo altos riscos. A opção pela aquisição de um software consolidado no mercado, mesmo exigindo uma customização para atender as características do mercado brasileiro se mostra mais efetiva, como foi a decisão da ECT e da Digital Post. (grifos nossos)

3.2.1.9. Portanto, verifica-se que a intenção do edital consiste na contratação de solução já existente, baseada em um software igualmente existente e que já tivesse sido utilizado com sucesso para gestão da produção descentralizada de documentos. Diante desse quadro, torna-se essencial exigir, como parte da qualificação técnica, também a comprovação de que o software ofertado tenha sido empregado em operações similares de produção descentralizada de documentos.

3.2.1.10. Com base nas observações acima, pode-se concluir que os critérios de qualificação técnica contidos no edital não são suficientes para assegurar a contratação de empresa ou consórcio de empresas com capacidade para fornecer todos os produtos e serviços constantes do objeto. Tal situação contraria a intenção expressa no art. 30, inciso II da Lei 8.666/93, que estabelece como requisito para qualificação técnica a “comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação”.

3.2.1.11. Dando continuidade à análise do presente ponto, verifica-se ainda que o edital estabeleceu os seguintes itens pontuáveis em seu anexo V (fls. 1464-1468 do anexo 1):

Qualidade (QD)

- a) Certificação ISO 9002:1994 para o processo de gestão integrada de produção descentralizada de documentos com dados variáveis*
- b) Certificação ISO 9001:2000 para o processo de gestão integrada de produção descentralizada de documentos com dados variáveis*
- c) Certificação ISO 9002:1994 para Desenvolvimento de Sistemas*
- d) Certificação ISO 9001:2000 para Desenvolvimento de Sistemas*

Padronização (PD)

- a) Gestão da Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos*
- b) Geração de Formulários*
- c) Triagem e Distribuição Eletrônica*
- d) Relacionamento com Clientes*

Desempenho (DE)

- a) Volume de Documentos (Volume de Impressão mensal por páginas)*
- b) Implantação de Sistemas de Informação (Quantidade de Atestados)*

Serviços de Suporte (SS)

- a) Integração, através de rede de transmissão de dados, de diferentes tecnologias de impressão laser, led ou magnetográfica monocromática com capacidade nominal acima de 100 páginas/minuto (Quantidade de fabricantes)*

1005 # 002005 - CN -
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 296
3774
Doc: _____



- b) *Integração, através de rede de transmissão de dados, de diferentes tecnologias de impressão laser, led ou magnetográfica colorida com capacidade nominal acima de 40 páginas/minuto (Quantidade de fabricantes)*
- c) *Integração de diferentes tecnologias de auto-envelopamento, com capacidade nominal acima de 7.000 envelopes/hora (Quantidade de fabricantes)*
- d) *Integração de diferentes tecnologias de envelopamento com inserção, com capacidade nominal acima de 4.000 envelopes/hora (Quantidade de fabricantes)*
- e) *Quantidade de centros de produção ativos e integrados, através de rede de transmissão de dados*
- f) *Quantidade de contratos vigentes de impressão de dados variáveis*
- g) *Tempo de operação da Solução Integrada de Produção Descentralizada de Documentos*
- h) *Aplicação da Técnica de Ponto de Função na prestação de serviço de desenvolvimento e manutenção de aplicativos*

3.2.1.12. Quanto aos critérios elencados para o fator “qualidade”, verifica-se que o edital pontua, simultaneamente, a existência de certificados ISO 9002:1994 e 9001:2000 para os mesmos processos. No entanto, entende-se que tais certificados são mutuamente excludentes, uma vez que o padrão ISO 9002:1994 foi substituído exatamente pelo padrão ISO 9001:2000, mais moderno e atualizado. Além disso, diante da existência de padrão mais novo e já amplamente adotado pelo mercado – o ISO 9001:2000 – torna-se irrelevante pontuar empresas que ainda adotem um padrão já tornado obsoleto – o ISO 9002:1994.

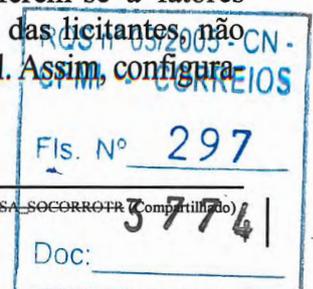
3.2.1.13. Quanto aos itens que compõem o fator “padronização”, destaca-se a atribuição de pontos à apresentação de atestado que comprove experiência na gestão de solução integrada de produção descentralizada de documentos, o que já é exigido como parte da qualificação técnica para habilitação das licitantes. Assim, o edital pretende pontuar o que é já obrigatório, situação que se configura como impertinente para o objetivo a que se destina a pontuação técnica – a diferenciação das licitantes em função de suas qualificações.

3.2.1.14. Quanto aos critérios do fator “desempenho”, constata-se que parcela significativa dos pontos corresponde ao item “volume de documentos”, o qual premia licitantes que comprovem experiência na produção mensal de documentos em quantidade até cinco vezes superior ao mínimo exigido para qualificação. Com relação a esse item, entende-se que não há justificativa para atribuir pontuação a tais quantitativos, pois não haveria variações significativas na qualificação de empresas que produzam cem milhões ou quinhentos milhões de páginas por mês.

3.2.1.15. Quanto aos critérios elencados no fator “serviços de suporte”, verifica-se a existência de item que pontua a quantidade de contratos para produção descentralizada de documentos. Entende-se que tal pontuação não é pertinente, por ser de difícil aferição e, sobretudo, porque não considera a existência de diferentes modelos comerciais que possam causar diferenças na quantidade de contratos firmados por uma empresa. Além disso, constata-se ainda a atribuição de pontuação ao tempo de operação dos serviços constantes do objeto, em faixas que variam de 2 a 10 anos, sendo que o próprio Tribunal já se manifestou por diversas vezes quanto à inadequação de critérios de pontuação relativos ao tempo de experiência das licitantes.

3.2.1.16. Em síntese, pode-se concluir que diversos itens de pontuação referem-se a fatores irrelevantes para a contratação e alguns atestam somente experiências passadas das licitantes, não necessariamente refletidas em maior capacidade para execução do objeto contratual. Assim, configura-se violação ao disposto no art. 3º, § 1º, inciso I da Lei 8.666/93.

3.2.2. **Critérios:** Lei 8.666/93, art. 30, inciso II e art. 3º, § 1º, inciso I.





3.2.3. **Evidências:** edital da Concorrência Internacional nº 12/2002 (fls. 1270-1460 do anexo 1); documentação de habilitação do Consórcio BRPostal (fls. 1662-2466 do anexo 1); impugnações interpostas pelas empresas Moore Brasil Ltda. e Fingerprint Gráfica Ltda. (fls. 1503-1508 do anexo 1); Nota Jurídica 800/2004 (fls. 1549-1558 do anexo 1); Nota Jurídica 812/2004 (fls. 1576-1581 do anexo 1); ofício encaminhado pela ECT ao Ministério das Comunicações em 30/01/2004 (fls. 1061-1065 do anexo 1); argumentos apresentados pela ECT à CGU (fls. 3731-3763 do anexo 1).

3.2.4. **Causas e efeitos:** A situação relatada tem como causa ações da CEL/AC e do respectivo grupo de apoio, que resultaram na definição dos critérios a serem utilizados para qualificação e pontuação técnica das propostas. Como efeito, verifica-se que houve restrição ao caráter competitivo do certame e, adicionalmente, que não foi assegurada integralmente a capacidade técnica das licitantes para fornecer os produtos e serviços constantes do objeto.

3.2.5. **Conclusão:** As impropriedades relatadas constituem irregularidades graves, afrontam os princípios da isonomia, da “vantajosidade” e da legalidade e ensejam a nulidade do processo licitatório em questão.

3.2.6. **Proposta de encaminhamento:** Considerando que as irregularidades encontradas ensejam a nulidade da Concorrência Internacional nº 12/2002 e que a execução contratual encontra-se suspensa, não tendo sido realizados investimentos por nenhuma das partes envolvidas, propõe-se:

- a) a imediata adoção de medida cautelar no sentido de ser determinado à ECT que mantenha a suspensão da execução contratual até que o Tribunal se manifeste em caráter conclusivo sobre as irregularidades, já que, caso contrário, a rescisão contratual poderia onerar a Administração com o dever de indenizar previsto no art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/93;
- b) a oitiva do presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT e do representante legal do Consórcio BRPostal, para que se manifestem, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das irregularidades ora descritas, esclarecendo-lhes que a não apresentação de justificativas ou seu não acolhimento poderá ensejar a fixação de prazo para adoção das medidas legais cabíveis com vistas à nulidade do processo licitatório e do respectivo contrato;
- c) após o pronunciamento do Tribunal sobre o mérito da questão, caso se confirmem as irregularidades apontadas, seja realizada a audiência prévia dos membros da CEL/AC e respectiva equipe de apoio, para que apresentem razões de justificativa quanto aos fatos relatados;
- d) após o pronunciamento do Tribunal sobre o mérito da questão, caso se confirmem as irregularidades apontadas, seja determinado à ECT que, quando da realização de nova licitação referente ao Correio Híbrido Postal:
 - i. proceda à inclusão de critérios de qualificação técnica que assegurem a adequação do software ofertado e da capacitação das empresas efetivamente responsáveis pela operação dos centros de produção;
 - ii. abstenha-se de incluir critérios de pontuação técnica relativos a itens de comprovação obrigatória para qualificação das licitantes;

BOS nº 02/2005 - CN -
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 298
Doc: 377



- iii. abstenha-se de incluir critérios de pontuação técnica que se refiram apenas a experiências anteriores das licitantes e que não se traduzam necessariamente, em maior capacidade para execução dos serviços constantes do objeto, tais como tempo de experiência da empresa ou quantidade de serviços prestados.

3.3. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA FIXAÇÃO DE PREÇOS:

3.3.1. **Situação encontrada:** A partir da análise do edital e dos autos do respectivo processo licitatório constatou-se a ausência de critérios objetivos para fixação de preços e para verificação da conformidade dos preços cotados com os valores de mercado, em desacordo com o disposto na Lei 8.666/93, art. 3º, caput e art. 43, inciso IV.

3.3.1.1. Tal impropriedade teve origem na estratégia adotada pela ECT para a contratação em tela, que resultou na atribuição de valores apenas a dois produtos – o software GPDD e softwares básicos – e aos serviços de produção de documentos – representados no edital a partir de cálculos ponderados contidos nas tabelas T1 a T15, anexas ao edital (fls. 1439-1459 do anexo 1). Todos os demais produtos e serviços deveriam ter seus custos embutidos nos valores do software e dos serviços de produção.

3.3.1.2. Ao proceder dessa maneira, a ECT inviabilizou o cumprimento do disposto no art. 43, inciso IV da Lei 8.666/93, que estabelece a obrigatoriedade da “verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços”. Não há como identificar, por exemplo, quais parcelas do custo do software e dos serviços correspondem aos investimentos em infra-estrutura e outros serviços constantes do objeto, e quais parcelas correspondem especificamente aos softwares e aos serviços de produção.

3.3.1.3. Tal situação pode ser mais bem compreendida à luz das informações consignadas nas planilhas detalhadas de composição de custos anexas ao Contrato 13.159/2004 (fls. 3435-3451 do anexo 1), bem como no contrato de constituição do Consórcio BRPostal (fls. 3597-3632 do anexo 1). A partir da análise dos referidos documentos, constata-se a seguinte distribuição dos valores relativos aos softwares contratados e aos serviços de produção:

- a) 55,4% do valor do software GPDD (R\$ 38.394.736,47) serão repassados à Postel SPA, responsável por fornecer o referido software e elaborar respectivo plano de treinamento;
- b) 33,7% do valor do software GPDD (R\$ 23.369.610,91) serão repassados à American Bank Note Company, responsável por elaborar os planos de trabalho, gestão, contingência e treinamento e por integrar o software GPDD aos softwares básicos e de apoio e aos sistemas corporativos da ECT;
- c) 10,9% do valor do software GPDD (R\$ 7.557.000,00) serão repassados à Montreal Informática, responsável por assessorar a American Bank Note Company na elaboração dos planos de trabalho, gestão, contingência e treinamento e na integração dos softwares que compõem a solução;
- d) 9,7% do valor dos softwares básicos e de apoio (R\$ 2.982.769,60) serão repassados à Postel SPA, responsável por fornecer os softwares MessageWare Plus, Address Norm Call Center e CSGD;





- e) 90,3% do valor dos softwares básicos e de apoio (R\$ 27.882.542,42) serão repassados à American Bank Note Company, responsável por fornecer os demais softwares enquadrados nessa categoria;
- f) 11,5% do valor dos serviços de impressão e acabamento efetivamente prestados serão repassados a Postel SPA, Postel Print e Postel do Brasil, responsável pela transferência de tecnologia relativa ao software GPDD e à operação de produção descentralizada de documentos (valor estimado: R\$ 377.274.100,38);
- g) 2,27% do valor dos serviços de impressão e acabamento efetivamente prestados serão repassados à American Bank Note Company, responsável pelos serviços executados nos centros de controle e de tratamento de dados (valor estimado: R\$ 74.470.626,77);
- h) 1,62% do valor dos serviços de impressão e acabamento efetivamente prestados serão repassados às empresas responsáveis pelos respectivos centros de produção, como remuneração pelos investimentos realizados na implantação e manutenção da infraestrutura desses centros (valor estimado: R\$ 53.146.438,49);
- i) 84,61% do valor dos serviços de impressão e acabamento efetivamente prestados serão repassados às empresas responsáveis pelos respectivos centros de produção, como remuneração pelos serviços prestados (valor estimado: R\$ 2.775.753.185,47);
- j) 11,5% do valor dos insumos efetivamente fornecidos serão repassados a Postel SPA, Postel Print e Postel do Brasil, responsável pela transferência de tecnologia relativa ao software GPDD e à operação de produção descentralizada de documentos (valor estimado: R\$ 107.184.183,91);
- k) 2,27% do valor dos insumos efetivamente fornecidos serão repassados à American Bank Note Company, responsável pelos serviços executados nos centros de controle e de tratamento de dados (valor estimado: R\$ 21.157.225,87);
- l) 86,23% do valor dos insumos efetivamente fornecidos serão repassados às empresas responsáveis pelos respectivos fornecimentos, como remuneração pelos serviços prestados (valor estimado: R\$ 803.694.972,04).

3.3.1.4. Constata-se, por exemplo, que aproximadamente trinta milhões de reais do valor cotado para o software GPDD correspondem, na verdade, à remuneração pelos serviços de integração desse software e pelos serviços de elaboração do plano de trabalho e demais planos constantes do objeto – gestão, contingência e treinamento. Não é possível precisar, entretanto, qual o valor cotado por cada um desses produtos e serviços individualmente.

3.3.1.5. Como resultado, por um lado, o valor real do software GPDD revela-se mais razoável – são trinta e oito milhões de reais (valor a ser repassado à Postel), ao invés de sessenta e nove milhões. Por outro lado, percebe-se que os serviços de customização e integração do software e elaboração dos diversos planos correspondem a outros trinta milhões de reais. Ou seja, há um acréscimo de 80% sobre o valor do software apenas para os serviços referentes à sua implantação.

3.3.1.6. Destaca-se também a participação expressiva da Postel SPA, Postel Print e Postel do Brasil nos pagamentos relativos aos serviços de produção de documentos e fornecimento de insumos, a título de remuneração pela transferência de tecnologia relativa ao software GPDD e ao processo de produção descentralizada de documentos. Caso sejam executados integralmente os valores estimativos constantes





do contrato 13.159/2004, as empresas do grupo Postel receberão mais de quinhentos milhões de reais apenas pelo repasse do software GPDD e do conhecimento associado à sua operação.

3.3.1.7. O objetivo de aquisição de experiência na operação do correio híbrido postal consta claramente do projeto básico, das justificativas para contratação e de todos os esclarecimentos presentes nos autos e prestados pessoalmente à equipe de auditoria pelos gerentes responsáveis pelo projeto. No entanto, em momento algum se avalia a razoabilidade de que tal experiência tenha custos tão expressivos, da ordem de meio bilhão de reais.

3.3.1.8. Por último, cabe ressaltar ainda a previsão de repasse de mais de cinquenta milhões de reais às empresas responsáveis pela operação dos centros de produção, a título de remuneração das despesas de implantação e manutenção da infra-estrutura desses centros. Não há como avaliar, com base nas informações constantes do processo, se tais custos seriam compatíveis com as obras de engenharia e demais investimentos necessários para disponibilizar tal infra-estrutura nas dependências da ECT, como exige o edital.

3.3.1.9. Com base no exposto, pode-se concluir de forma inequívoca pela impossibilidade de aferir a adequação dos preços praticados pelo Consórcio BRPostal, conforme é exigido pelo art. 43, inciso IV da Lei 8.666/93. Ademais, pelo mesmo motivo, torna-se prejudicado o princípio do julgamento objetivo preconizado no caput do art. 3º da referida Lei.

3.3.2. **Crítérios:** Lei 8.666/93, art. 3º, caput e art. 43, inciso IV.

3.3.3. **Evidências:** edital da Concorrência Internacional nº 12/2002 (fls. 1270-1460 do anexo 1); contrato 13.159/2004 (fls. 3414-3632 do anexo 1).

3.3.4. **Causas e efeitos:** A situação relatada tem como causa ações da CEL/AC e respectivo grupo de apoio que resultaram na atribuição de valores apenas a dois grupos de itens – o conjunto dos softwares e os serviços de produção de documentos. Como efeito, verifica-se que diversos itens materialmente relevantes tiveram seus custos embutidos nos produtos e serviços valorados no edital, o que resultou na impossibilidade de aferir a adequação dos preços propostos aos valores usualmente praticados pelo mercado.

3.3.5. **Conclusão:** As impropriedades relatadas constituem irregularidades graves, afrontam os princípios da “vantajosidade” e do julgamento objetivo e ensejam a nulidade do processo licitatório em questão.

3.3.6. **Proposta de encaminhamento:** Considerando que as irregularidades encontradas ensejam a nulidade da Concorrência Internacional nº 12/2002 e que a execução contratual encontra-se suspensa, não tendo sido realizados investimentos por nenhuma das partes envolvidas, propõe-se:

- a) a imediata adoção de medida cautelar no sentido de ser determinado à ECT que mantenha a suspensão da execução contratual até que o Tribunal se manifeste em caráter conclusivo sobre as irregularidades, já que, caso contrário, a rescisão contratual poderia onerar a Administração com o dever de indenizar previsto no art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/93;
- b) a oitiva do presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT e do representante legal do Consórcio BRPostal, para que se manifestem, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das irregularidades ora descritas, esclarecendo-lhes que a não apresentação de justificativas ou seu não acolhimento poderá ensejar a fixação de prazo



para adoção das medidas legais cabíveis com vistas à nulidade do processo licitatório e do respectivo contrato;

- c) após o pronunciamento do Tribunal sobre o mérito da questão, caso se confirmem as irregularidades apontadas, seja realizada a audiência prévia dos membros da CEL/AC e respectiva equipe de apoio, para que apresentem razões de justificativa quanto aos fatos relatados;
- d) após o pronunciamento do Tribunal sobre o mérito da questão, caso se confirmem as irregularidades apontadas, seja determinado à ECT que, quando da realização de nova licitação referente ao Correio Híbrido Postal:
 - i. proceda à identificação, em planilha de composição de custos, de cada um dos produtos e serviços materialmente relevantes, de modo a viabilizar a verificação de conformidade dos preços propostos com os valores praticados usualmente no mercado.

3.4. SUPERFATURAMENTO DE SERVIÇOS CONTRATADOS:

3.4.1. **Situação encontrada:** Apesar da impropriedade relatada na seção 3.3, relativa à ausência de critérios objetivos para fixação de preços, resultar na impossibilidade de verificação da completa conformidade dos preços cotados com os valores praticados no mercado, constata-se a existência de preços que podem ser considerados superfaturados na proposta do Consórcio BRPostal.

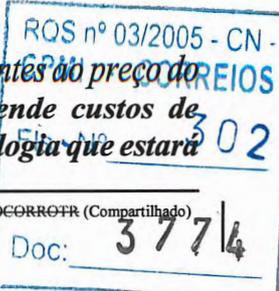
3.4.1.1. Diante da ausência de justificativas que sustentem a cobrança de valores muito acima do que poderia se considerar aceitável, seja pela comparação com valores de mercado ou pela avaliação relativa aos valores globais do contrato, entende-se que tenha ocorrido superfaturamento nos seguintes serviços:

- a) manutenção evolutiva do software GPDD;
- b) transferência de tecnologia relativa ao software GPDD e à operacionalização da solução integrada de produção descentralizada de documentos.

3.4.1.2. A análise do primeiro ponto em destaque pode ser feita com base em parâmetros puramente objetivos, uma vez que o referido serviço mereceu a designação de linha própria na composição orçamentária definida para o certame. Assim, verifica-se que a proposta comercial do Consórcio BRPostal (fls. 2998-3024 do anexo 1) cotou o valor de R\$ 3.014.400,00 (três milhões, quatorze mil e quatrocentos reais) por 8.000 horas de manutenção evolutiva do software GPDD, correspondente a um valor de R\$ 376,80 (trezentos e setenta e seis reais e oitenta centavos) por hora de trabalho.

3.4.1.3. Constata-se que tal valor foi objeto de solicitação de esclarecimentos adicionais no âmbito do segundo relatório de análise da proposta econômica, emitido pela equipe do projeto Correio Híbrido Postal em 22/09/2004 (fls. 3074 do anexo 1). Em sua resposta, datada de 30/09/2004, o Consórcio BRPostal alegou o seguinte (fls. 3081 do anexo 1):

No que diz respeito à solicitação de esclarecimentos sobre os custos referentes ao preço do homem/hora cotado, observamos que a cotação apresentada compreende custos de pessoal especializado estrangeiro, com experiência na aplicação da tecnologia que estará





sendo transferida para a ECT, em razão da inexistência, no mercado nacional, de pessoal com tal experiência.

A Postel S.p.A. – transferidora da tecnologia – deverá enviar técnicos, com a requerida experiência, para assegurar à ECT a assistência técnica e suporte operacional no desenvolvimento das atualizações, mudanças e inclusão de novas funcionalidades da plataforma, segundo as exigências da ECT durante o prazo de duração do contrato.

O custo do homem/hora na Itália, com a especialização requerida, da parte da Postel SpA, está na faixa de 75 a 95. Naturalmente, além da remuneração desses técnicos, o seu envio ao Brasil, para a indispensável assistência técnica, envolverá custos adicionais de viagens, estadia, dentre outros, inclusos no valor ofertado. (grifos nossos)

3.4.1.4. Os valores constantes da proposta comercial do Consórcio BRPostal, ratificados por meio da correspondência supracitada, foram então submetidos à análise da Diretoria de Tecnologia e Infraestrutura da ECT, que realizou pesquisa de preços no mercado e emitiu o seguinte parecer (fls. 3122-3127 do anexo 1):

Aplicando a conversão cambial de US\$ 1/R\$ 3,00, considerando a média de US\$ 100 para o mercado europeu e a necessidade de alguns profissionais especializados de outros países, temos um valor próximo (considerando viagens e estadias) ao apresentado na proposta comercial do Consórcio BRPostal, que foi de R\$ 376,80.

Para os profissionais do Brasil, a pesquisa de mercado para o serviço de manutenção evolutiva do software, realizada em 10 de setembro de 2004, apresenta uma variação de R\$ 72,00 a R\$ 125,00 hora/analista de sistemas.

Portanto, entendemos que a equipe para a manutenção evolutiva do GPDD não necessariamente será exclusiva de profissionais estrangeiros. A sua composição poderá conter analistas de sistemas e outros técnicos do mercado brasileiro que atuarão nas atividades de desenvolvimento e apoio. Sugerimos que, se esta hipótese se verificar, o valor do homem/hora seja revisto com o consórcio BRPostal, para que seja considerado o custo dos profissionais brasileiros. (grifos nossos)

3.4.1.5. Como consequência do parecer da área técnica, a CEL/AC enviou correspondência ao Consórcio BRPostal em 14/10/2004 (fls. 3213-3214 do anexo 1), na qual reproduziu os argumentos apresentados no citado parecer, nos seguintes termos:

HOMEM/HORA PARA MANUTENÇÃO EVOLUTIVA DO GPDD

Entendemos que a equipe para a manutenção evolutiva do GPDD não necessariamente será exclusiva de profissionais estrangeiros. A sua composição poderá conter analistas de sistemas e outros técnicos do mercado brasileiro que atuarão nas atividades de desenvolvimento e apoio. Assim, o valor do homem/hora deverá considerar, em sua composição, o custo de profissionais no mercado brasileiro.

Dessa forma, solicitamos a revisão dos preços, ou a apresentação da composição dos custos que os justifiquem. (grifo nosso)

3.4.1.6. Apesar do posicionamento direto da correspondência encaminhada pela CEL/AC, o Consórcio BRPostal, em sua resposta datada de 19/10/2004 (fls. 3215-3219 do anexo 1), limitou-se a ratificar a argumentação de que os profissionais a serem utilizados para execução do serviço de manutenção evolutiva seriam estrangeiros, devido à ausência de mão-de-obra especializada no mercado nacional. Foram mantidos, portanto, os valores constantes de sua proposta comercial para esse item, sem que fosse apresentada a composição de custos solicitada pela CEL/AC.



3.4.1.7. Apesar da ausência de novos elementos que sustentassem os preços praticados na proposta do Consórcio BRPostal, a equipe do projeto Correio Híbrido Postal manifestou sua concordância com tais valores ao elaborar o relatório final de análise da proposta econômica, datado de 26/10/2004 (fls. 3238-3246 do anexo 1). Nesse documento, a equipe cita o parecer da Diretoria de Tecnologia e Infraestrutura, para concluir que “fundamentados no Parecer Técnico, entendemos como adequado o preço homem/hora cotado para o desenvolvimento de evoluções futuras do software GPDD com a utilização de mão-de-obra estrangeira”.

3.4.1.8. Entretanto, a partir da análise do contrato de constituição do Consórcio BRPostal, na seção relativa às responsabilidades dos consorciados (fls. 3601-3606 do anexo 1), constata-se que a empresa Montreal Informática foi declarada responsável por prover os serviços de manutenção evolutiva do software GPDD, enquanto no item relativo à empresa Postel SPA consta apenas a atribuição de “assistir tecnicamente” à empresa American BankNote na integração, customização e manutenção evolutiva do software GPDD.

3.4.1.9. Diante do exposto, entende-se que os preços cotados pelo Consórcio BRPostal para os serviços de manutenção evolutiva foram claramente superfaturados, ao utilizar parâmetros de custos do mercado europeu para atribuir valor a serviços que serão prestados por mão-de-obra nacional, com custos da ordem de 30% do valor de homem/hora proposto pelo consórcio.

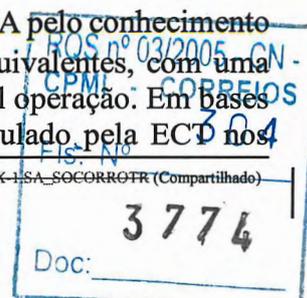
3.4.1.10. Com relação ao segundo ponto em destaque, verifica-se que, conforme planilhas de composição de custos anexadas pelo Consórcio BRPostal à sua proposta comercial, 10,5% (dez vírgula cinco por cento) dos valores recebidos pelos serviços de produção de documentos serão repassados à empresa Postel SPA, a título de retribuição pela transferência de tecnologia sobre o software GPDD e sua operação para produção descentralizada de documentos. Esse repasse será inclusive objeto de registro junto ao INPI e estará sujeito a tributação específica, para que se configure formalmente o processo de internalização da tecnologia adquirida pela ECT.

3.4.1.11. Portanto, prevê-se que a ECT repassará à Postel SPA o valor de R\$ 453.167.590,29 (quatrocentos e cinquenta e três milhões, cento e sessenta e sete mil, quinhentos e noventa reais e vinte e nove centavos) ao longo de cinco anos, tendo como única contrapartida a transferência de tecnologia relativa ao uso do software GPDD. Caso se confirme a produção dos quantitativos estimados para o contrato, isso significa que a empresa italiana receberá, em média, cerca de sete milhões e quinhentos mil reais por mês para repassar seu *expertise* em correio híbrido para a ECT.

3.4.1.12. A dificuldade em atribuir valor ao conhecimento, especialmente o conhecimento que gera diferencial competitivo para as empresas, é um fato inquestionável. Estudiosos em todo o mundo têm buscado desenvolver sistemáticas que permitam aferir de forma mais objetiva o valor de tais “ativos intangíveis”. Assim, o julgamento da equipe com relação a esse ponto em particular buscou encontrar parâmetros de comparação internos ao próprio contrato, de modo a reduzir a subjetividade da análise.

3.4.1.13. Tais parâmetros foram encontrados nos estudos de viabilidade econômico-financeira e de viabilidade comercial, desenvolvidos pela ECT em relação à contratação em tela. Em ambos os casos, o Departamento de Orçamento e Custos da ECT atribuiu uma margem de lucro de 11% para comercialização dos serviços relativos ao correio híbrido postal, a qual entende-se que constitua padrão operacional da ECT.

3.4.1.14. Constata-se, por conseguinte, que os valores cobrados pela Postel SPA pelo conhecimento sobre o software GPDD e a operação de correio híbrido são praticamente equivalentes, com uma diferença de meio ponto percentual, ao lucro que a ECT pretende auferir com tal operação. Em bases práticas é como se, considerando o mesmo valor de venda dos serviços calculado pela ECT nos





referidos estudos de viabilidade, o lucro obtido fosse duas vezes maior, porém tivesse que ser repartido igualmente entre a ECT e a Postel SPA durante toda a vigência do contrato.

3.4.1.15. Com base nos dados expostos, entende-se que tenha havido superfaturamento no valor cobrado pela Postel SPA a título de retribuição pela transferência de tecnologia, o qual corresponde a 10,5% de todo o faturamento dos serviços de produção de documentos, tendo em vista que esse valor é equiparável ao lucro que a própria ECT pretende obter do empreendimento.

3.4.1.16. Considerando que os pontos apresentados configuram a cobrança de preços excessivos no âmbito da proposta do Consórcio BRPostal, entende-se que a aceitação de tal proposta resulta em violação ao disposto no item 6.7 do edital da Concorrência Internacional nº 12/2002, que estabelece que “não se admitirá proposta que apresente preços unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, ainda que este Edital não tenha estabelecido limites mínimos, e nem as com preços excessivos”.

3.4.2. **Crítérios:** Item 6.7 do edital da Concorrência Internacional nº 12/2002.

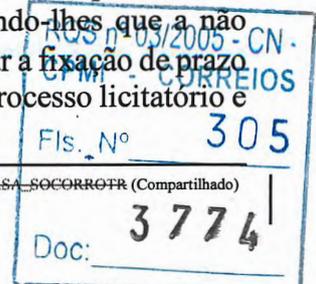
3.4.3. **Evidências:** proposta comercial do Consórcio BRPostal (fls. 2998-3024 do anexo 1); segundo relatório de análise da proposta econômica (fls. 3074 do anexo 1); correspondência do Consórcio BRPostal de 30/09/2004 (fls. 3076-3090 do anexo 1); parecer da Diretoria de Tecnologia e Infra-estrutura (fls. 3122-3127 do anexo 1); CT CEL/AC 040/2004, de 14/10/2004 (fls. 3213-3214 do anexo 1); correspondência do Consórcio BRPostal de 19/10/2004 (fls. 3215-3219 do anexo 1); relatório final de análise da proposta econômica (fls. 3238-3246 do anexo 1); contrato de constituição do Consórcio BRPostal (fls. 3597-3632 do anexo 1),

3.4.4. **Causas e efeitos:** A situação relatada tem como causa a decisão da CEL/AC e respectivo grupo de apoio de aceitar os valores cotados para o serviço de manutenção evolutiva, mesmo diante da negativa da licitante em apresentar a composição de custos solicitada, bem como a omissão da CEL/AC e respectivo grupo de apoio ao não exigir do Consórcio BRPostal a revisão ou a justificativa dos valores relativos à transferência de tecnologia. Como efeito, verifica-se que houve a contratação de serviços com indícios claros de superfaturamento.

3.4.5. **Conclusão:** As impropriedades relatadas constituem irregularidades graves, afrontam os princípios da “vantajosidade” e da vinculação ao instrumento convocatório e ensejam a nulidade do processo licitatório em questão.

3.4.6. **Proposta de encaminhamento:** Considerando que as irregularidades encontradas ensejam a nulidade da Concorrência Internacional nº 12/2002 e que a execução contratual encontra-se suspensa, não tendo sido realizados investimentos por nenhuma das partes envolvidas, propõe-se:

- a) a imediata adoção de medida cautelar no sentido de ser determinado à ECT que mantenha a suspensão da execução contratual até que o Tribunal se manifeste em caráter conclusivo sobre as irregularidades, já que, caso contrário, a rescisão contratual poderia onerar a Administração com o dever de indenizar previsto no art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/93;
- b) a oitiva do presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT e do representante legal do Consórcio BRPostal, para que se manifestem, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das irregularidades ora descritas, esclarecendo-lhes que a não apresentação de justificativas ou seu não acolhimento poderá ensejar a fixação de prazo para adoção das medidas legais cabíveis com vistas à nulidade do processo licitatório e do respectivo contrato;





- c) após o pronunciamento do Tribunal sobre o mérito da questão, caso se confirmem as irregularidades apontadas, seja realizada a audiência prévia dos membros da CEL/AC e respectiva equipe de apoio, para que apresentem razões de justificativa quanto aos fatos relatados;
- d) após o pronunciamento do Tribunal sobre o mérito da questão, caso se confirmem as irregularidades apontadas, seja determinado à ECT que, quando da realização de nova licitação referente ao Correio Híbrido Postal:
- i. proceda à desclassificação de propostas que apresentem valores excessivos, conforme previsto em edital, caso a licitante se negue a apresentar planilhas de composição de custos que justifiquem os preços praticados
 - ii. estabeleça parâmetros claros de remuneração pela transferência de tecnologia referente ao software GPDD, de modo a permitir o julgamento objetivo das propostas e resguardar a Administração contra a cobrança de valores excessivos.

4. CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

4.1. A Concorrência Internacional nº 12/2002 suscitou forte reação por parte do mercado brasileiro – especialmente a empresa Xerox do Brasil e as entidades de classe ABIGRAF e ABRAFORM – com atuações que visaram impedir a realização do certame. Foram interpostas ações judiciais e representações junto a diversos órgãos, tais como o Ministério das Comunicações, a Secretaria de Direito Econômico, a Controladoria Geral da União e o próprio Tribunal de Contas da União, que se manifestou sobre o tema no Acórdão nº 971/2004-Plenário (fls. 1471-1494 do anexo 1).

4.2. Nota-se que a ECT, tanto nos autos do processo licitatório como nos contatos mantidos pela equipe de auditoria com os gerentes responsáveis pelo projeto do correio híbrido, tem se aproveitado das sucessivas decisões favoráveis para referendar a legalidade do processo licitatório em questão.

4.3. Ocorre, entretanto, que os instrumentos referenciados questionaram, principalmente, a legalidade da atuação da ECT no mercado de produção de documentos, atividade que não seria contemplada pela legislação que rege o serviço postal. Em todos os casos os órgãos acionados concluíram pela pertinência dessas atividades ao serviço de correio híbrido postal, o qual, por sua vez, encontra respaldo na legislação vigente.

4.4. Outro aspecto que foi alvo de sucessivos questionamentos diz respeito ao suposto efeito das atividades da ECT sobre a competitividade e estabilidade do mercado de serviços de impressão e acabamento. Igualmente, os órgãos consultados concluíram pela improcedência dos argumentos apresentados, que pretendiam comprovar que a contratação sob análise poderia resultar em monopolização do mercado.

4.5. Nesse contexto, cabe ressaltar que as irregularidades apontadas na presente representação não foram objeto de análise por parte da justiça federal nas diversas ações judiciais interpostas, tampouco por parte do TCU no Acórdão supracitado. Alguns elementos – como a restrição ao somatório de atestados para qualificação – chegaram a ser abordados pelo Relatório Parcial nº 08 emitido pela CGU. No entanto, as conclusões daquele trabalho não levaram em consideração alguns aspectos contidos na presente representação e, por conseguinte, não se pode considerar que tais pontos



tenham sido superados. Além disso, conforme relatado na descrição do achado correspondente, a própria resposta da ECT ao relatório supracitado contribui para ratificar o entendimento de que tenha havido irregularidades no certame.

4.6. Por fim, merece registro e comentários outro trecho da resposta apresentada pela ECT à CGU, em decorrência do Relatório Parcial nº 08. Em prólogo à apresentação de argumentos relativos às recomendações específicas daquele relatório, a peça produzida pela ECT discorre sobre princípios jurídicos que seriam pertinentes ao caso. Em seção dedicada ao princípio da economicidade, consta do documento (fls. 3817-3818 do anexo 1):

É sob esse enfoque que se demonstrará a atuação eficiente planejada pelos gestores da ECT, com vistas a efetivação da melhor relação custo x benefício na implantação do sistema de Correio Híbrido Postal.

Trata-se de questão estratégica para a empresa, mas nem por isso foram afastadas determinadas cautelas, haja vista que em nenhum momento furtaram-se os administradores de uma utilização criteriosa do dinheiro público.

Dentre estas cautelas, de antemão, ressalta-se, que o valor de custeio relativo ao serviço de produção de documentos, somente será desembolsado caso a ECT realize a prévia comercialização do serviço, garantindo a entrada prévia da receita para custear a despesa.

4.7. Em síntese, a mesma argumentação é repetida em outros pontos do documento, assim como em esclarecimentos anteriores prestados pela ECT: não haveria prejuízos em decorrência do valor da contratação, já que o custeio de tais valores será garantido pelas receitas obtidas a partir da comercialização dos serviços contratados. Ademais, os estudos realizados pela ECT já teriam demonstrado a viabilidade comercial do empreendimento com os valores contratados.

4.8. Entretanto, há que se considerar que a ECT é uma empresa pública e, como tal, deve procurar sempre o melhor equilíbrio entre o seu direito ao lucro e o seu dever de cumprir com uma função social. Se for possível contratar um dado serviço em condições mais favoráveis, de modo a repassar tais vantagens ao mercado consumidor, não pode o administrador se furtar a tal obrigação. Não é aceitável, em absoluto, que a omissão em selecionar a proposta mais vantajosa seja compensada pelo repasse de custos mais elevados à sociedade.

5. CONCLUSÃO

5.1. Por todo o exposto, entende-se que restam evidentes as impropriedades apontadas na Concorrência Internacional nº 12/2002. Em síntese, foram constatadas as seguintes irregularidades:

- a) restrição à competição, caracterizada pela contratação conjunta de itens que deveriam ser licitados em separado, pela exigência de instalação dos centros de produção nas dependências da própria ECT e pela vedação de somatório de atestados de empresas consorciadas para fins de qualificação técnica;
- b) adoção de critérios inadequados de qualificação e pontuação técnica, tendo como conseqüências a avaliação parcial da capacidade técnica das licitantes e a restrição ao caráter competitivo do certame;



- c) ausência de critérios objetivos para fixação de preços, que se reflete na impossibilidade de verificação de conformidade dos preços cotados com os valores de mercado e, por conseguinte, em prejuízo ao princípio de julgamento objetivo das propostas.
- d) superfaturamento de serviços contratados, constatado no item relativo à manutenção evolutiva do software GPDD e na previsão de repasse de valores à empresa Postel SPA a título de transferência de tecnologia.

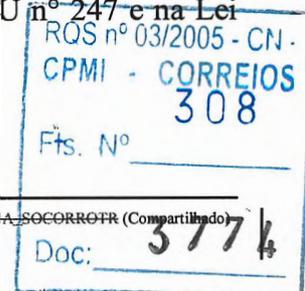
5.2. Em face da gravidade dos fatos relatados, propõe-se a adoção de medida cautelar para que a ECT suspenda a execução contratual até que o Tribunal se manifeste no mérito quanto à nulidade do processo licitatório, sem prejuízo da realização de audiências posteriores dos envolvidos nas irregularidades. Propõe-se, ainda, o encaminhamento imediato de cópia dos autos ao Ministério Público da União e à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que investiga as denúncias de corrupção na ECT, para apuração de responsabilidades e adoção das medidas cabíveis.

5.3. Os benefícios esperados a partir das ações propostas, conforme classificação estabelecida no Anexo 1 à Portaria TCU nº 059/2004 de 30/01/2004, consistem nas seguintes melhorias: redução do sentimento de impunidade (item 3.9), fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional (item 3.11) e fornecimento de subsídios para a atuação do Ministério Público (item 3.14).

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6.1. Com base nos fatos relatados, sugere-se o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, com as seguintes propostas:

- a) nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443/92, c/c o *caput* do art. 276 do Regimento Interno, adotar medida cautelar no sentido de ser determinado à ECT que mantenha a suspensão da execução do contrato 13.159/2004 até que o Tribunal se manifeste em caráter conclusivo sobre as irregularidades, já que, caso contrário, a rescisão contratual poderia onerar a Administração com o dever de indenizar previsto no art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/93;
- b) nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443/92, c/c o § 3º do art. 276 do Regimento Interno, promover a oitiva do Presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT e do Consórcio BRPostal, na pessoa de seu representante legal, para que se manifestem, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das irregularidades enumeradas abaixo, esclarecendo-lhes que a não apresentação de justificativas ou seu não acolhimento poderá ensejar a fixação de prazo para adoção das medidas legais cabíveis com vistas à nulidade do processo licitatório:
 - i. contratação dos serviços de impressão e acabamento em conjunto com os demais produtos e serviços que compõem o objeto, quando tais itens poderiam ser licitados em separado e possivelmente em melhores condições para a ECT, conforme descrito na seção 3.1, parágrafos 3.1.1.2 a 3.1.1.11 da presente representação, em desacordo com o disposto na Súmula TCU nº 247 e na Lei 8.666/93, art. 3º, *caput* e art. 23, § 1º;





- ii. exigência de instalação de centros de produção nas dependências da própria ECT, conforme descrito na seção 3.1, parágrafos 3.1.1.13 a 3.1.1.20 da presente representação, em violação ao disposto na Lei 8.666/93, art. 3º, § 1º, inciso I;
 - iii. vedação ao somatório de atestados para qualificação técnica no caso de participação por consórcio, sem justificativas técnicas para tal restrição, conforme descrito na seção 3.1, parágrafos 3.1.1.21 a 3.1.1.31 da presente representação, em desacordo com o disposto na Lei 8.666/93, art. 3º, § 1º, inciso I;
 - iv. adoção de critérios inadequados de qualificação e pontuação técnica, conforme descrito na seção 3.2 da presente representação, em desacordo com o disposto na Lei 8.666/93, art. 30, inciso II e art. 3º, § 1º, inciso I;
 - v. ausência de critérios objetivos para fixação de preços, conforme descrito na seção 3.3 da presente representação, em desacordo com o disposto na Lei 8.666/93, art. 3º, caput e art. 43, inciso IV;
 - vi. superfaturamento de serviços contratados, conforme descrito na seção 3.4 da presente representação, em desacordo com o disposto no item 6.7 do edital da Concorrência Internacional nº 12/2002.
- c) encaminhar cópia da presente representação à ECT e ao Consórcio BRPostal, para fins de subsidiar suas respectivas manifestações quanto às irregularidades apontadas nos subitens da alínea anterior;
- d) nos termos do despacho do Exmo. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar exarado no TC 007.694/2005-2, no que se refere ao estabelecimento de parceria com o Ministério Público, determinar a imediata remessa de cópia dos autos àquela instituição, para apuração de responsabilidades e adoção das medidas cabíveis;
- e) considerando a existência de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, no âmbito do Congresso Nacional, destinada a apurar as denúncias de corrupção na ECT, determinar a imediata remessa de cópia dos autos àquela Comissão, para apuração de responsabilidades e adoção das medidas cabíveis;
- f) nos termos do art. 11 da Lei nº 8.443/92, c/c o Inciso IV do art. 250 do Regimento Interno, determinar à 1ª Secretaria de Controle Externo que realize, após análise do mérito da proposta de nulidade do processo licitatório, as audiências propostas no corpo da presente representação.

À consideração superior.

SECEX-1, em 22 de setembro de 2005.

Carlos Alberto Rosa
ACE – Matr. 2582-8

Gledson Pompeu Corrêa da Costa
ACE – Matr. 3165-8





Coordenador

Membro

RQS nº 03/2005 - CII
CPMI - CORREIOS

Fls. Nº 310

Doc: 3774



Ana Cláudia Messias de Lima Martins
ACE – Matr. 318-2
Membro

Edward Lúcio Vieira Borba
TCE – Matr. 2433-3
Membro

Luisa Helena Santos Franco
ACE – Matr. 3168-2
Membro

Maurício Ramos e Silva
ACE – Matr. 3174-7
Membro

Roberta Ribeiro de Queiroz Martins
ACE – Matr. 3188-7
Membro

RQS nº 03/2005 - CI -
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 311
Doc: 3774