

**JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90.004/2025**

Processo nº 00196.000079/2022-42

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se do Recurso Administrativo interposto pela licitante **WINDOC GESTAO DE DOCUMENTOS LTDA.** (CNPJ nº 40.997.647/0001-54), em razão da decisão do Pregoeiro que declarou vencedora para o Grupo 1 a empresa **TECHNOCOPY SERVICE LTDA.** (CNPJ nº 04.496.615/0001-01), no Pregão Eletrônico nº 90.004/2025, que tem como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços, sob demanda, em reprodução de documentos (outsourcing de impressão), contemplando a disponibilização de equipamentos de impressão, digitalização e cópia, manutenção dos equipamentos, fornecimento de peças e partes, consumíveis e insumos (exceto papel), sistema informatizado de gestão e contabilização de impressões e cópias, para atender as necessidades de impressão do Conselho Federal de Enfermagem - Cofen, conforme condições, quantidades e exigências contidas no Edital e seus anexos.

2. DA TEMPESTIVIDADE

2.1. Nos termos do subitem 9.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.004/2025 (SEI nº 0570767), regido pelo artigo 165 da Lei nº 14.133 de 2021, é de 3 (três) dias úteis o prazo para interposição de Recurso referente ao julgamento das propostas, à habilitação ou inabilitação de licitantes, à anulação ou revogação da licitação, contados da data da intimação ou de lavratura da ata. Considerando que o Recurso foi apresentado dentro do prazo estipulado pelo sistema, qual seja 21/02/2025, tem-se como tempestivo o documento (SEI nº 0611539 e nº 0611543).

2.2. No mesmo sentido, conforme preconiza o subitem 9.7 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.004/2025 (SEI nº 0570767), regido pelo artigo 165 da Lei nº 14.133 de 2021, é de 3 (três) dias úteis o prazo para apresentação das Contrarrazões ao Recurso, contados da data da intimação ou da divulgação da interposição do Recurso. Considerando que as Contrarrazões foram apresentadas dentro do prazo estipulado pelo sistema, qual seja 26/02/2025, tem-se como tempestivo o documento (SEI nº 0615054 e nº 0615070).

2.3. Neste passo, analisou-se o mérito das argumentações apresentadas pela Recorrente e pela Recorrida. Vale ressaltar que os prazos de interposição das razões foram informados via sistema, conforme expresso no cronograma de prazo recursal (documento SEI nº 0607597), em acordo com o item 9 do instrumento convocatório.

3. DAS RAZÕES DO RECURSO

3.1. De acordo com o prazo fixado pelo site do Comprasnet, a licitante **WINDOC GESTAO DE DOCUMENTOS LTDA.** enviou as razões de seu Recurso, conforme exposto no documento SEI nº 0611543, alegando em epítome:

"(...)

I – DOS FATOS

O Conselho Federal de Enfermagem - Cofen, instaurou procedimento licitatório na modalidade Registro de preços para futura contratação de serviços especializados de impressão corporativa, cujo objeto é a Contratação de empresa especializada na prestação de serviços, sob demanda, em reprodução de documentos (outsourcing de impressão), contemplando a disponibilização de equipamentos de impressão, digitalização e cópia, manutenção dos equipamentos, fornecimento de peças e partes, consumíveis e insumos (exceto papel), sistema informatizado de gestão e contabilização de impressões e cópias, para atender as necessidades de impressão do Conselho Federal de Enfermagem - Cofen, conforme condições, quantidades e exigências contidas no Edital e seus anexos.

Conforme resta registrado, a empresa ora Recorrente, manifestou oportuna e tempestivamente, a síntese de seu inconformismo, permitindo a apresentação do presente memorial.

"(...)

Acudindo ao chamamento do COFEN para o certame licitacional sussograftado, a Recorrente veio dele participar com a mais estrita observância de todas exigências editalícias e legais, no entanto, fomos surpreendidos pela decisão do Sr. Pregoeiro que, indevidamente, declarou como aceita e habilitada a proposta da empresa TECHNOCOPY SERVICE LTDA - EPP, deixando de observar diversos aspectos fáticos e fundamentos legais que, sem margem de dúvidas, compromete a legalidade do processo licitatório e impossibilitam a aceitação e habilitação da proposta desta empresa, senão, vejamos:

II - DESCUMPRIMENTO AO RITO PROCESSUAL

Durante a análise do processo licitatório em questão, verificou-se que o(a) Pregoeiro(a), por evidente equívoco, deixou de observar os critérios estabelecidos no item 8.8 do edital, referente à avaliação das especificações técnicas da solução ofertada. Tal omissão compromete a regularidade do certame e configura descumprimento do rito processual previsto na legislação aplicável.

O edital estabelecia, de forma clara e inequívoca, que o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar deveria apresentar documentos e informações essenciais para a comprovação da aderência da solução ofertada aos requisitos técnicos exigidos, conforme disposto nos seguintes dispositivos:

- Item 8.8.1** - Determina que o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar apresente, quando solicitado, os folhetos técnicos dos componentes de hardware e software, visando à avaliação de aderência aos requisitos do Anexo A - Especificações Técnicas da Solução de TI.
- Item 8.8.8** - Exige a realização de testes para comprovação da funcionalidade de digitalização e OCR, incluindo:
 - Geração de arquivo PDF/A pesquisável;
 - Pesquisa por palavras aleatórias no documento digitalizado;
 - Verificação da capacidade de extração de texto (OCR) com taxa mínima de 90% de precisão.

Contudo, verificou-se que os testes exigidos no item 8.8.8 do edital não foram realizados para comprovar o atendimento às exigências técnicas previstas. A simples afirmação constante na proposta apresentada não substitui a necessidade de comprovação prática da funcionalidade do OCR e da geração do arquivo em conformidade com o formato PDF/A Pesquisável, conforme determinado no edital. Ademais, ressalta-se que a proposta sequer menciona o PDF/A Pesquisável, e, ainda que o fizesse, a realização dos testes exigidos continuaria sendo imprescindível para atestar a conformidade técnica. A omissão desses testes compromete a análise da conformidade técnica e impede a verificação objetiva do atendimento aos requisitos exigidos.

"(...)

Dessa forma, resta evidente a necessidade de correção do equívoco processual, garantindo que a análise da conformidade das propostas observe integralmente os critérios estabelecidos no edital e seus respectivos anexos além da legislação pertinente, a fim de preservar a legalidade e a transparência

do certame.

(...)

A omissão na aplicação do roteiro para verificação da funcionalidade OCR, compromete a legalidade do processo licitatório. De acordo com o **artigo 5º, inciso V, da Lei nº 14.133/2021**, a Administração Pública deve observar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, aplicando as normas legais.

Portanto, essa omissão infringe os princípios constitucionais de **isonomia, legalidade, eficiência e moralidade administrativa**, prejudicando a competitividade e desrespeita a obrigatoriedade de aplicar as normas legais estabelecidas.

(...)

Aplicando os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da legalidade, da segurança da contratação, da moralidade administrativa e da isonomia, não restam dúvidas de que deve ser comprovado as funcionalidades de OCR prevista no Anexo A - Especificações Técnicas da Solução de TI.

(...)

III – DOS PEDIDOS

Requer-se, assim, com fundamento fático e legal amplamente explicitado acima que essa Administração decida:

1) Seja anulada a aceitação da proposta da empresa TECHNOCOPY SERVICE LTDA - EPP, em razão da não comprovação da funcionalidade de **OCR com 90% de precisão e do formato PDF/A Pesquisável**, conforme exigido pelo edital;

2) Seja refeito o julgamento da proposta técnica da empresa TECHNOCOPY SERVICE LTDA - EPP, determinando a realização dos testes previstos no item 8.8.8 do edital;

3) Garanta a isonomia do certame, assegurando que todos os licitantes sejam submetidos às mesmas exigências, evitando qualquer favorecimento indevido.

(...)"

4. DAS CONTRARRAZÕES

4.1. A licitante **TECHNOCOPY SERVICE LTDA**, ao contestar o recurso interposto pela WINDOC GESTAO DE DOCUMENTOS LTDA., nas suas Contrarrrazões, juntadas ao documento SEI nº 0615070, apresentou os seguintes argumentos:

"(...)

I – DOS FATOS:

No dia 17 de fevereiro de 2025, a empresa TECHNOCOPY SERVICE EIRELI-EPP, se cadastrou no sistema de compras eletrônicas <https://www.gov.br/compras/pt-br>, para participar do presente certame para seleção e escolha da proposta mais vantajosa para a Contratação de empresa especializada na prestação de serviços, sob demanda, em reprodução de documentos (outsourcing de impressão), contemplando a disponibilização de equipamentos de impressão, digitalização e cópia, manutenção dos equipamentos, fornecimento de peças e partes, consumíveis e insumos (exceto papel), sistema informatizado de gestão e contabilização de impressões e cópias, para atender as necessidades de impressão do Conselho Federal de Enfermagem - Cofen, conforme condições, quantidades e exigências contidas neste Edital e seus anexos.

(...)

Na apresentação da proposta da empresa TECHNOCOPY SERVICE EIRELI-EPP, foi verificado pela nobre comissão de licitação do COFEN, o atendimento de todos itens integrantes do presente edital de licitação e motivo de sua aceitação e habilitação de sua proposta técnica e documentos de habilitação, assim foi considerada vencedora do presente certame.

(...)

II – DOS ARGUMENTOS DE NÃO ATENDIMENTO AO EDITAL;

1 - Da análise do argumento de não atendimento ao Item 8.8.1 - Determina que o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar apresente, quando solicitado, os folhetos técnicos dos componentes de hardware e software, visando à avaliação de aderência aos requisitos do Anexo A - Especificações Técnicas da Solução de TI.:

Equivocadamente a empresa WINDOC, no intuito de protelar o processo licitatório fez uma afirmação de que não condiz com a realidade, pois foi apresentado os catálogos do fabricante dos equipamentos KYOCERA e fabricantes dos softwares PAPER CUT MF e PRINTWAY, com toda a comprovação de atendimento as especificações que está anexado ao sistema com os nomes:

1. CATÁLOGO - M3145idn.pdf;

2. CATÁLOGO - TASKALFA_4053CI.pdf

3. CATÁLOGO - PRINTWAY.pdf;

4. CATÁLOGO - PAPER CUT MF.pdf

(...)

No item 8.6 do presente edital, que antecede o item 8.8.8, que faz parte da fase prevista de entrega dos equipamentos, esclarece que, a realização de testes somente serão feitos pela equipe de TI, no momento da "fase de entrega" e da comprovação das condições dos equipamentos.

Em destaque, trata-se do fornecimento pelos equipamentos ofertados com a solução de OCR (OCR é um acrônimo para o inglês Optical Character Recognition, é uma tecnologia para reconhecer caracteres a partir de um arquivo de imagem ou mapa de bits sejam eles escaneados, escritos a mão, datilografados ou impressos), com entrega de arquivo do tipo, **PDF/A Pesquisável**, serviço este, que será realizado pelo software PAPER CUT MF, sendo assim, segue abaixo link do fabricante com a informação detalhada da funcionalidade de digitalização integrada do PAPER CUT MF e comprovação de realização do arquivo PDF/A Pesquisável: <https://www.papercut.com/discover/easy-scanning-and-capture/scanning-ocr-simple/#self-hosted-ocr>

(...)

Salientamos e chamamos a atenção ao pregoeiro e da nobre comissão de licitação, da investida da empresa WINDOC que participa como RECORRENTE no processo licitatório, sobre as declarações realizadas no intuito de desclassificar a proposta comercial mais vantajosa para administração Pública, por simples inconformismo por não ter logrado êxito positivo na presente concorrência, haja vista que encontramos no recurso da empresa recorrente, a realização de 02 (duas) declarações que não condizem com a realidade, conforme a seguir:

(...)

Destacando a devida falta de acompanhamento e ritos pretéritos que ocorreram no presente certame, somente jogando a luz da sorte uma imputação de uma ação do pregoeiro que não ocorreu no devido processo legal da contratação, criando uma narrativa falaciosa e imaginária na mente do cidadão que elaborou o presente recurso protelatório da empresa RECORRENTE WINDOC.

No Julgamento das propostas está estritamente vinculado a critérios e fatores estabelecidos no ato convocatório. Deve ser objetivo e realizado em conformidade com as normas e os princípios estabelecidos na Lei de Licitações, a fim de garantir transparência aos atos processuais.

(...)

Do exposto, conclui-se que a proposta da licitante TECHNOCOPY SERVICE EIRELI-EPP, não merece reproche, pois este se pautou na elaboração de sua proposta plenamente dentro de todos os ditames do ato convocatório, no que tange o atendimento das especificações técnicas e documentos de habilitação, se tornando a proposta técnica e comercial mais vantajosa para administração, assim podendo ser contratada.

III – DOS PEDIDOS

Isto posto, amparada nas leis e demais dispositivos legais, embasados e fundamentadores da presente contrarrazão, requer a recorrida, de Vossa Senhoria, o que segue:

1 – Verificado a inconsistência do recurso apresentado pela empresa: (WINDOC GESTÃO DE DOCUMENTOS LTDA CNPJ/CPF: 40.994.647/0001-54), seja negado totalmente o recurso apresentado por não trazer fatos novos e previstos no presente edital, em relação as argumentações de não atendimento da proposta da empresa consagrada vencedora no presente certame.

2 - Seja, em consequência, *TECHNOCOPY SERVICE EIRELI-EPP*, seja adjudicado e homologado por ter atendimentos todos as exigências editalícias inclusive em relação aos equipamentos e softwares ofertados para atendimento ao serviço ora licitado, objetivo principal da contratação, para produção de cópias, impressões e digitalizações são superiores ao exigido no presente edital;

3 - Seja provido, em todos os seus termos, a presente Contrarrazão, e por isso mesmo atendidos os seus pedidos, para imposição e prevalência da lei, da doutrina e dos princípios da moralidade administrativa, a publicidade, a ampla defesa e a LEGALIDADE, afastando-se em consequência disso, o objeto cerceio dessa mesma defesa, o que é nefasto para ambas as partes, na atual democracia em que vivemos;

(...)"

5. DA ANÁLISE DO MÉRITO

5.1. Preliminarmente, registramos que o processo licitatório do pregão eletrônico nº 90.004/2025 é regido pela Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto nº 7.174/2010, aplicáveis ao objeto do certame em apreço.

5.2. É imperioso ressaltar que todos os julgados da Administração Pública estão embasados nos princípios insculpidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, conforme segue:

"Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (...)" (Grifos nossos).

5.3. Após criteriosa análise do Recurso apresentado pela licitante **WINDOC GESTAO DE DOCUMENTOS LTDA.**, bem como das Contrarrazões elaboradas pela licitante **TECHNOCOPY SERVICE LTDA.**, levando-se em consideração a legislação vigente, os princípios administrativos e demais normas que regem o procedimento licitatório, entende-se que:

5.3.1. A Recorrente questiona em seu Recurso, sinteticamente: a) Que não foram observados os critérios estabelecidos no item 8.8 do edital, referente à avaliação das especificações técnicas da solução ofertada, havendo um suposto descumprimento ao rito processual; b) Que não foram realizados os testes para comprovação da funcionalidade de digitalização e OCR previstos no item 8.8.8; e c) Que não foram apresentados os folhetos técnicos apontados no item 8.8.1.

5.3.2. A Recorrida aduz em suas Contrarrazões, resumidamente: a) Que a empresa WINDOC fez afirmações que não condizem com a realidade, no intuito de protelar o processo licitatório, pois foi devidamente apresentado os catálogos do fabricante dos equipamentos KYOCERA e fabricantes dos softwares PAPER CUT MF e PRINTWAY, com toda a comprovação de atendimento às especificações; b) Que o item 8.6, que antecede o item 8.8.8, esclarece que a realização de testes e comprovação das condições dos equipamentos somente serão feitos pela equipe de TI no momento da fase de entrega; e c) Que a elaboração da sua proposta pautou-se dentro de todos os ditames do ato convocatório, no que tange o atendimento das especificações técnicas e documentos de habilitação, se tornando a proposta técnica e comercial mais vantajosa para a administração.

5.4. Considerando que a matéria questionada pela Recorrente versa sobre critérios de ordem técnica, essa Comissão solicitou análise e manifestação da Área Técnica, que se posicionou no seguinte sentido, conforme avistado no documento SEI nº 0617986:

"Entendemos que as alegações apresentadas pela empresa WINDOC GESTÃO DE DOCUMENTOS LTDA (CNPJ nº 40.997.647/0001-54) não devem prosperar, uma vez que a empresa argumenta que os testes exigidos no item 8.8.8 do Termo de Referência (TR) não foram realizados antes da homologação da licitante vencedora.

No entanto, o próprio TR é claro ao estabelecer que tais testes devem ser conduzidos após a assinatura do contrato, na fase de entrega dos equipamentos, conforme disposto no item 8.8.6, alínea "c":

"8.8.6. Na fase de entrega, serão comprovadas as condições de que os equipamentos estão aptos para o uso, da seguinte forma:

(...)

c) Testes de utilização dos equipamentos, conforme descrito no TR."

A decisão de realizar os testes somente após a assinatura do contrato se justifica pelos custos envolvidos na aquisição do software de OCR. Consideramos mais prudente que a empresa contratasse esse software apenas após a formalização do contrato, evitando investimentos antes da confirmação de que seria a licitante vencedora.

Além disso, caso a empresa não consiga comprovar o atendimento a essa exigência, o contrato poderá ser rescindido, conforme previsto no art. 147 da Lei nº 14.133/2021. Nesse cenário, a Administração poderá convocar a licitante remanescente, respeitando a ordem de classificação e a aceitação das condições ofertadas, nos termos do art. 90, § 2º e § 4º da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, conforme previsto no Planejamento da Contratação, entendemos que a realização dos testes após a assinatura do contrato, na fase de entrega dos equipamentos, conforme estabelecido no item 8.8.6 do TR, não acarreta prejuízos nem à Administração nem à Contratada."

5.5. Inicialmente, não se sustenta a alegação de que a Recorrida não apresentou os folhetos com as especificações técnicas dos componentes de hardware e software da solução ofertada, tendo em vista que foi devidamente comprovada a entrega da documentação exigida no subitem 8.8.1 do Termo de referência, anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.004/2025, a qual se encontra devidamente acostada aos autos do presente processo no documento SEI nº 0607387. Dessa forma, não deve prosperar os questionamentos da Recorrente no que diz respeito à entrega de documentação exigida no instrumento convocatório.

5.6. Ato contínuo, no que tange à argumentação da Recorrente de que não foi respeitado o rito processual, em razão da não realização do teste de digitalização e verificação da funcionalidade de OCR, previstos no subitem 8.8.8 do Termo de Referência, anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.004/2025, verificou-se que tal exigência somente deverá ser realizada após a assinatura do contrato, conforme preconiza o próprio instrumento convocatório, ao elencar os critérios de avaliação a serem exigidos na fase de entrega dos equipamentos, a partir do subitem 8.8.6 do documento supra referido. Dessa forma, não se verifica quaisquer ilegalidades na realização do certame licitatório, que ocorreu dentro dos ditames do instrumento convocatório bem como de toda a legislação administrativa aplicável ao caso, em extrita observância dos princípios que o regem.

5.7. Importante salientar que, em nenhum momento, a Recorrente aponta qualquer erro nos modelos dos equipamentos ofertados pela Recorrida, limitando-se ao questionamento de um formalismo exigido apenas em etapa posterior à realização do certame, isto é, exigido apenas na etapa de entrega dos equipamentos. Em outros termos, não se levantaram dúvidas de que os produtos ofertados cumprem os requisitos elencados no Edital e seus anexos. Destaca-se, portanto, que o resultado alcançado no Grupo 1 do certame conferiu a esta Autarquia o menor preço ofertado dentro dos padrões técnicos de qualidade estabelecidos no instrumento convocatório, revelando vantagem econômica para a Administração e privilegiando o princípio da economicidade.

5.8. Por todas estas razões, não resta dúvida que os agentes públicos deverão atuar, ao examinar o cumprimento dos requisitos do Edital, com esteio nos princípios administrativos, dentre outros, da legalidade, eficiência, celeridade, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e formalismo moderado.

5.9. Nesse passo, ao se cotejar as razões recursais, levando-se em consideração ao que constou do instrumento convocatório a respeito da lide, bem como considerando o contido na Lei Geral de Licitações e demais normas que regem o procedimento licitatório, fica efetivamente evidenciado que as razões do recurso não são suficientes para alterar o resultado do certame licitatório.

5.10. É oportuno registrar que o instrumento convocatório do pregão em exame, se encontra em consonância com todas as normas e princípios que regem a matéria, não deixando dúvidas quanto à sua legalidade. Esse entendimento encontra-se em consonância com o contido no parecer jurídico que apreciou o Edital do Pregão (SEI nº 0568863 e nº 0568978).

6. DA CONCLUSÃO

6.1. De acordo com o ordenamento disposto no art. 5º da Lei nº 14.133/21, conheço do recurso interposto pela licitante **WINDOC GESTAO DE DOCUMENTOS LTDA.** e no mérito, pelo seu **INDEFERIMENTO**, mantendo o posicionamento inicial no sentido de declarar vencedora do certame em apreço, quanto ao Grupo 1, a empresa **TECHNOCOPY SERVICE LTDA.**

6.2. Neste passo, encaminham-se os autos à autoridade competente pela homologação dos certames licitatórios (Portaria Cofen nº 713/2019) para a apreciação do recurso e decisão final, considerando que houve a manutenção da posição deste Pregoeiro.

ROGÉRIO WOLNEY LEITE

Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **ROGERIO WOLNEY LEITE - Matr. 579, Chefe da Comissão Permanente de Licitação**, em 27/02/2025, às 14:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cofen.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0617997** e o código CRC **C272FF45**.