



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO
PREGÃO**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20/2011
PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 55000.000453/2011-99**

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO PARA PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, CONTROLE, IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO CONTINUADA DE ATIVIDADES DE SUPORTE A SOLUÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, INCLUINDO AS FUNÇÕES DE SUPORTE TÉCNICO REMOTO PRESENCIAL A USUÁRIOS, SUPORTE A REDE E CONTROLE DE CONFIGURAÇÃO DE SOLUÇÃO DE TI, CONFORME ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS E CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO DISCRIMINADAS NO EDITAL E SEUS ANEXOS.

RESPOSTA AO RECURSO

RECORRENTE: CTIS TECNOLOGIA S/A, CNPJ 01.644.731/0001-32

RECORRIDA: STEFANINI CONSULTORIA E ASSESSORIA EM INFORMÁTICA S/A, CNPJ 58.069.360/0001-20

O Pregoeiro do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, no exercício das suas atribuições regimentais e por força dos art. 4º, incisos XVIII e XX da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; art. 8º, inciso IV do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 e, subsidiariamente, do inciso II do art. 109 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, apresenta, para os fins administrativos a que se destinam, suas considerações e decisões acerca do Recurso Administrativo interposto pela empresa **CTIS Tecnologia S/A**, CNPJ nº 01.644.731/0001-32, por seu representante legal, em relação ao Pregão Eletrônico nº 20/2011.

1. DAS RAZÕES DO RECURSO

O Recurso Administrativo interposto pela Recorrente, sob análise, elenca possíveis erros cometidos pelo Pregoeiro na sua desclassificação, conforme abaixo:

1º) Alega que não haveria obrigatoriedade de demonstrar os custos para o serviço de suporte local no Estados, considerando que, em sua visão, o Edital não exigia o detalhamento dos custos, e que houve tratamento diferenciado para o item específico, alega, também, que a proposta foi baseada na estimativa de horas constantes no Anexo I do Edital e que havia permissão para subcontratação dos serviços, para embasar seu argumento de formalismo, a Recorrente traz dois julgados do Superior Tribunal de Justiça – STJ, dos anos de 1998 e 1999;

2º) Argumenta que não haveria obrigação de apresentação de cálculo do valor de Assistência Médica, entendendo que não há fundamento legal para tal exigência; mais uma vez a Recorrente reforça a ideia de que houve formalismo exagerado, trazendo jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, do ano de 1999, e doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre excessos de condutas pela Administração;

3º) Alega, também, que a exigência de demonstrativo de materiais e equipamentos teria uma elevada carga subjetiva, prejudicando a Recorrente por não existir forma clara e precisa e previamente definida para que a discriminação pudesse ser objetivamente julgada;

4º) Por fim, a Recorrente alega que houve mero erro de interpretação quanto às suas respostas sobre o item Multa do FGTS, esclarecendo que houveram erros de digitação em relação ao item, e que, mais uma vez, representa formalismo exacerbado e contrários aos objetivos da licitação.

5º) Conclui o Recurso requerendo o seu provimento, com a reforma da decisão que a desclassificou; e que, caso este Pregoeiro não entenda sobre seu provimento, submeta o recurso à Autoridade Superior para análise.

Eis o breve relato das razões do recurso interposto pela Recorrente.

2. DAS CONTRAZÕES DO RECURSO

A Recorrida, por meio de Contra Razões de Recurso, em síntese, argumentou sobre as atribuições do Pregoeiro, entendendo que esse agiu corretamente em toda a condução do certame, não havendo qualquer descumprimento dos Princípios Basilares do Procedimento Licitatório.

Entende, também, que licitantes com preços inexequíveis devem ser desclassificadas do certame, considerando que essas não tem condições de executarem, de forma satisfatória, o contrato posterior à licitação.

Em conclusão, requer que decisão de desclassificação da Recorrente seja mantida, bem como o desprovimento, no mérito, do presente Recurso.

Breve relato das contra razões apresentadas pela Recorrida.

3. DA APRECIÇÃO

DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, cabe apreciar a admissibilidade do Recurso Administrativo, ou seja, apreciar se o mesmo foi interposto dentro do prazo estabelecido para tal. De acordo com o Decreto 5.450/05, em seu artigo 26, após manifestação de intenção de recurso, o prazo para apresentação das razões do recurso é de 3 (três) dias. A recorrente inseriu o seu recurso no Sistema Comprasnet no prazo estabelecido, merecendo, portanto, ter seu mérito analisado, considerando que respeitou os prazos estabelecidos na legislação vigente.

DO MÉRITO

I – AUSÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE DE ENCAMINHAMENTO DO DEMONSTRATIVO DE CUSTOS PARA O SERVIÇO DE SUPORTE LOCAL NOS ESTADOS

Conforme dito acima, a Recorrente alega que não existia previsão expressa sobre a obrigatoriedade de apresentação de demonstrativo de custos para o serviço de suporte local nos Estados. A Recorrente entende que não foi exigido pelo Edital a apresentação do citado detalhamento, indicando que a decisão de sua inabilitação, por parte deste Pregoeiro, fundamentada no item 11.1.4 do Anexo I, do referido Edital está incorreta.

Contudo, percebe-se que a Recorrente não leu inteiramente o conteúdo do item 11.1.4 do Edital, senão vejamos:

11.1.4 – A proposta de preço deverá ser comprovada através de planilha de custos com o descritivo de todos os custos pessoais e materiais conforme Anexo VII – Planilha de Composição de Custos e Formação de Preços da Instrução Normativa Nº 2, DE 30 DE ABRIL DE 2008, que foi revisada na Portaria nº 07 de 9 de março de 2011, para os serviços caracterizados neste Termo de Referência como de dedicação exclusiva, são eles: lote 1 tem 2 – Serviços de Suporte Local em Brasília, Lote 2 – Serviço de suporte a rede e Lote 3 – Serviço de configuração de ativos de TI. **Para os serviços do Lote 1 itens 1 e 3 - Suporte Remoto e Suporte Local nos Estados, como não são caracterizados como dedicação exclusiva, a planilha poderá ser adaptada representando o esforço em horas necessários para o atendimento do serviço explicitando todos os custos desta forma de contratação.** (grifo nosso)

Da leitura do trecho acima destacado, trecho utilizado para embasar a desclassificação da Recorrente, verifica-se a seguinte situação: é facultada à licitante, por não se tratar de serviços com dedicação de mão de obra exclusiva, optar por adequar sua planilha de custos, para o Lote 1, itens 1 e 3, ao esforço em horas necessário atendimento dos serviços, devendo serem **explicitados todos os custos para a contratação**. Ou seja, no caso de adequação ou não da planilha de custos apresentada pela licitante, deverá ser explicitados todos os custos com a contratação.

Chama-se atenção para a palavra explicitados no texto do subitem 11.1.4 do Anexo I do Edital. O verbo explicitar tem significado de clarear, tornar claro, utilizando-se como sinônimo o verbo especificar, que possui significado, dentre outros, o de determinar de modo preciso e explícito. No contexto acima citado, percebe-se que a licitante poderia, como faculdade, optar ou não pela adequação de sua planilha, contudo haveria a obrigação de explicitar, especificar, tornar claro os valores contidos nela.

Acerca do tema, trata o artigo 21 da Instrução Normativa/SLTI/MPOG nº 02/2008, sobre as propostas de preços, dispondo que:

Art. 21. **As propostas deverão ser apresentadas de forma clara e objetiva**, em conformidade com o instrumento convocatório, **devendo conter todos os elementos que influenciam no valor final da contratação**, detalhando, quando for o caso: (grifo nosso)

Cabe destacar que o objetivo da IN/SLTI/MPOG nº 02/2008 é disciplinar a contratação de serviços, continuados ou não, por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG. Portanto, totalmente aplicada ao presente caso.

Sabe-se que, em casos de reajustes ou repactuações de contratos administrativos, a planilha de custos e formação de preços é utilizada como referência para toda e qualquer alteração de valor, considerando os valores dos custos iniciais da proposta. Verifica-se que a preocupação do legislador, ao criar as normas acima, foi o de resguardar a Administração de situações em que o licitante, durante a execução do contrato, fundamente, por meio de dados concretos e objetivos, que os valores iniciais sofreram reajustes e que precisam ser readequados à realidade. No presente caso, se fosse aceita, a planilha de custos da ora Recorrente não apresentaria dados suficientes para possíveis reajustes.

Desta forma, a planilha de custos da Recorrente, ao considerar apenas parte dos custos envolvidos na contratação, não foi suficientemente clara e objetiva, não contendo nenhum dado concreto sobre tais custos, impossibilitando o julgamento objetivo da citada proposta. Ou seja,

houve total descumprimento, por parte da Recorrente, da disposição contida no artigo 45 da Lei nº 8.666/93:

Art. 45. **O julgamento das propostas será objetivo**, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. (grifo nosso)

Não encontra qualquer fundamento a alegação da Recorrente de que não havia obrigação em demonstrar os custos para os serviços de suporte local, considerando o acima exposto. Destaca-se, ainda, que, por meio de promoção de diligências, conforme previsão do subitem 35.4 do Edital, e, subsidiariamente, ao artigo 43 da Lei de Licitações, foi solicitada à Recorrente o detalhamento dos custos da planilha apresentada, o que não foi atendido pela licitante.

O fato de que o Edital previu condição diferenciada para os serviços de suporte local nos Estados e permitiu a utilização de subcontratação, não retirou a responsabilidade de que a licitante **explicitasse todos os custos** envolvidos na contratação. A previsão de que a licitante deveria explicitar todos os custos em sua planilha objetivava a análise dos preços ofertados e sua composição, tendo a certeza de que os valores contidos na proposta de preços não foram retirados de meros “achismos” ou dados incertos, pelo contrário, sabendo que os custos foram elaborados com base em dados concretos e certos.

Desta forma, entende-se que a comparação da exigência de detalhamento dos custos envolvidos na contratação a meros detalhes formais é totalmente incorreta, considerando que o legislador exigiu que as propostas devem conter dados que possibilitem o Julgamento Objetivo das propostas de preços. Acerca do detalhamento da proposta de preços de licitante, o Tribunal de Contas da União – TCU, no Acórdão nº 1.957/2009 – 2ª Câmara, assim se manifestou:

(...) 1.5.4. **exija**, com fundamento no art. 26, III c/c o art. 40, VI da Lei 8.666/1993, que a proposta do licitante ou contratado **apresente detalhamento de seus custos, informando, por exemplo, remuneração da equipe técnica, impostos, taxas, alimentação, custos indiretos, dentre outros**. (grifo nosso)

Desta forma, percebe-se, mais uma vez, que não encontra qualquer fundamento a alegação da Recorrente, não merecendo, portanto, que a decisão de sua desclassificação seja reformada.

II – DA AUSÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE DE APRESENTAÇÃO DE CÁLCULO DO VALOR DA ASSISTÊNCIA MÉDICA

No presente item, a Recorrente argumenta que não há fundamento legal, convencional, editalício ou até mesmo lógico em se exigir que uma licitante apresente a memória de cálculo da assistência médica. Entende, mais uma vez, que houve formalismo exagerado, trazendo jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, do ano de 1999, e doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre excessos de condutas pela Administração.

A Recorrente alega que os valores referentes à assistência médica são resultados de negociações entre empresas e operadoras de planos de saúde, não tendo o que se falar em demonstrativo de cálculos, já que é definido após a negociação entre as partes. Conclui o item, dizendo que a exigência mostrou-se desarrazoada e contrária a finalidade da licitação, trazendo entendimento do TCU sobre formalismo exagerado. Mais uma vez, a Recorrente entende que este Pregoeiro agiu de forma incorreta, com formalismo exagerado.

Conforme dito acima, a proposta de preços apresentada na fase da licitação é a referência para eventuais reajustes ou repactuações de preços. Dessa forma, os custos informados na planilha da licitante devem ser demonstrados para fins de comprovação dos valores apresentados. Sem a cotação dos valores inicialmente o que a Administração fará, caso haja situações de reajustes ou repactuações? Ante essa dúvida é que este Pregoeiro, após questionado pela área demandante/técnica dos serviços, diligenciou a Recorrente no sentido de demonstrar os cálculos com a assistência médica.

O parágrafo 3º, do artigo 43 da Lei nº 8.666/93, estabelece a possibilidade de promoção de diligências, dizendo que *“É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.”*

No entendimento de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª edição, São Paulo: Dialética, 2008, pág. 556) *“(...) Se os documentos apresentados pelo particular ou as informações neles contidas envolverem pontos obscuros – apurados de ofício pela Comissão ou por provocação de interessados – a realização de diligências será obrigatória. (...)”*.

In casu, a promoção de diligências foi no sentido de esclarecer, clarear, especificar os valores apresentados no item assistência médica, o que não foi feito pela Recorrente. A Administração tem o dever de consultar as licitantes para que demonstrem os seus custos, para que não sofra, posteriormente, da utilização de dados abstratos das empresas participantes do certame licitatório. Os custos das licitantes devem ser fundados em dados concretos e não irreais ou resultados de somas ilusórias. Nesse sentido é que se diligenciou para que a Recorrente demonstrasse os seus custos, detalhadamente, com assistência médica.

Descabida, outra vez, a alegação da Recorrente.

III – DA DESCLASSIFICAÇÃO DA RECORRENTE POR SUPOSTA AUSÊNCIA DE DISCRIMINAÇÃO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS

Neste item, as alegações da Recorrente são no sentido que a empresa discriminou os materiais e equipamentos. Alega, também, que a decisão de desclassificação, bem como a diligência não definiu o que seria uma descrição suficiente dos materiais e equipamentos, havendo, em sua opinião, elevada carga de subjetivismo nas razões dadas para a desclassificação.

Outra vez, a Recorrente invoca o Princípio do Julgamento Objetivo, dizendo que *“a Administração está impedida de utilizar critérios objetivos definidos no edital, de forma a proferir julgamento que não se coaduna com as próprias diretrizes que traçou para a licitação.”* Traz, ainda, ensinamento de Marçal Justen Filho que diz que o ato convocatório deve conter critérios objetivos de julgamento que não se funde nas preferências ou escolhas dos julgadores.

A Recorrente confirma que a discriminação foi feita e que não há qualquer incompatibilidade entre a forma utilizada por ela e o Edital, em sua visão, o instrumento não definiu qualquer forma pré-concebida.

Para a análise das alegações da Recorrente, é necessário trazer a solicitação de esclarecimentos de dúvidas e a resposta, contendo a discriminação, feita pela empresa, em documento apresentado:

Diligência:

“3 – Módulo 3 - Materiais e Equipamentos - Para o item materiais e equipamentos, apesar da licitante ter argumentado que não existe regra em edital para sua discriminação, a área técnica entende que para que a empresa possa valorar o custo deste item é primário que se determine quais itens serão valorados. Assim, não é ônus para a licitante a discriminação deste item uma vez que isso já deveria ter sido feito para a composição do preço apresentado. Sendo assim, é plenamente possível que a empresa forneça este dado na diligência encaminhada e é de suma importância para a administração na análise de planilhas de custos no sentido de verificar se o valor atribuído a este item tem razoabilidade. Solicitamos a discriminação dos materiais e equipamentos, juntamente com o tempo de sua vida útil.”

Resposta à Diligência:

“Os itens que são valorados para Materiais e Equipamentos são dentre eles: head set, mobiliário, servidor de telefonia, servidor de work force, servidor de dados, ativos de telecomunicações, softwares, material de expediente, microcomputadores, notebooks, sistema de controle de acesso, CFTV, etc. O tempo de vida útil é o necessário para realização do serviço durante a vigência do contrato”.

Percebe-se, que a empresa não atendeu ao que fora solicitado, ou seja, o objetivo da diligência era sanar as dúvidas quanto ao valor total apresentado para o item materiais e equipamentos, mas o objetivo não foi alcançado. Ao invés de discriminar os valores de cada item, comprovando os valores dos materiais e equipamentos que seriam utilizados na execução do contrato, a Recorrente apenas discriminou o que seria usado.

Conforme dito acima, os valores apresentados nas propostas de preços das licitantes devem ser baseados em dados concretos e não em dados abstratos. O que se objetivou na diligência acerca dos materiais e equipamentos era, justamente, saber em que dados a Recorrente se baseou para ofertar os custos com os materiais.

A desclassificação da empresa foi fundamentada na previsão contida no inciso VI do art. 21 da IN/SLTI/MPOG nº 02/2008, que estabelece:

“As propostas deverão ser apresentadas de forma clara e objetiva, em conformidade com o instrumento convocatório, devendo conter **todos os elementos que influenciam no valor final da contratação**, detalhando, quando for o caso: (...) VI - **a relação dos materiais e equipamentos que serão utilizados na execução dos serviços, indicando o quantitativo e sua especificação.**” (grifo nosso)

Verifica-se, que, a legislação que trata do tema, já faz a previsão de que os dados devem ser concretos, evitando o uso de números irreais e/ou inexistentes, considerando possíveis problemas em sua quantificação na execução contratual.

Outra vez, as alegações da Recorrida não encontram qualquer fundamento.

IV – DA DESCLASSIFICAÇÃO DA RECORRENTE POR SUPOSTA NÃO CORREÇÃO DE ERRO NA PLANILHA

No presente item, a Recorrente entende que sua desclassificação se baseou em equívoco de interpretação quanto a uma resposta dada por ocasião de um pedido de esclarecimento, representando, mais uma vez, formalismo exacerbado e completamente alheio aos objetivos da licitação. Entende, ainda, que tal rigor excessivo pode ser condenado pelo Poder Judiciário.

Acerca da alegação acima, traz-se as resposta da Recorrente quando da solicitação de diligências:

1ª resposta

“Com relação ao item “Aviso Prévio Indenizado Houve um erro no cálculo do percentual. Vamos corrigir a planilha e utilizar o percentual correto.”

2ª resposta

“ Sobre o aviso prévio indenizado onde este órgão indica haver erro na planilha, não há legislação própria que regulamente percentuais fixos para esses itens, ou seja, qualquer Decreto, Lei ou Instrução Normativa, Outrossim, fica a cargo da licitante estabelecer o percentual que achar necessário.”

A Recorrente afirma que *“não há qualquer incoerência ou conflito entre as duas respostas. Ao contrário, ambas se alinham e são harmônicas.”*

Na primeira resposta é dito que o percentual será corrigido, e na segunda é dito que não há índice legal para o Aviso Prévio e que tal índice fica a cargo do licitante. Não há divergência, conflito entre as respostas da empresa? As duas respostas são realmente harmônicas, como quer dizer a Recorrente?

Na nossa visão, as duas respostas são conflitantes, não havendo fundamento na afirmação da Recorrente. A alegação da Recorrente tenta induzir que houve erro de interpretação nas respostas, contudo, percebe-se que não há qualquer erro, mas sim respostas divergentes, provavelmente elaboradas por pessoa distintas, e que, agora, após sua desclassificação, a Recorrente tenta, mais uma vez, de todas as formas, atribuir sua desclassificação a possíveis atos praticados na condução do certame licitatório.

A diligência feita objetivou, mais uma vez, esclarecer pontos na proposta da Recorrente, solicitando, inclusive, que fossem dadas as justificativas para a correção ou não do percentual. Se o índice a ser utilizado realmente é discricionário, por parte da licitante, porque essa não discriminou os custos, comprovando o valor apresentado? Afirma-se, novamente, que a Administração não pode aceitar valores baseados em dados abstratos, devendo diligenciar no sentido de obter valores baseados em dados concretos, para que não venha a sofrer possíveis prejuízos posteriormente.

Mais uma vez, verifica-se que a Recorrente não encontra qualquer fundamento em suas alegações, pelo contrário, utiliza a forma recursal para tentar protelar o resultado do certame licitatório.

4. DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, entende-se que a Recorrente não encontra qualquer fundamento para suas alegações, considerando que todos os possíveis atos apontados como incorretos, foram todas rebatidos e fundamentados em legislação acerca do tema.

Dessa forma, entende-se, *s.m.j*, pela manutenção da **Inabilitação da Recorrente**, com a consequente **Habilitação da Recorrida**, seguindo o processo para a Senhora Secretária Executiva para decisão acerca do presente Recurso.

Brasília/DF, 13 de outubro de 2011.

Carlos Augusto Vaz Silva
Pregoeiro – MDA

Alex Sandro da Paixão
Equipe de Apoio

Ana Carolina Miranda Elleres
Equipe de Apoio

Edmilson Araújo Lima Neto
Equipe de Apoio