



Prefeitura Municipal de Bom Despacho
Estado de Minas Gerais
Secretaria Municipal de Administração
Gerência de Licitações, Compras e Gestão de Contratos



Processo n.º 20298.000164/202-64
Pregão Presencial n.º 61/2020

DESPACHO DECISÓRIO

Tratam os autos epigrafados de processo licitatório para cessão de uso de software, por tempo determinado, de sistema integrado na gestão do sistema público de saúde municipal em ambiente web.

A sessão pública do pregão aconteceu no dia 16/10/2020, com a presença de 4 (quatro) empresas interessadas em participar do certame: Vivver Sistemas Ltda; Sidim Sistemas Eireli; IPM Sistemas Ltda e a arrematante Appolus Consultoria e Tecnologia Ltda-EPP.

Inconformadas com o resultado da sessão, as empresas Sidim Sistemas Eireli e IPM Sistemas Ltda manifestaram interesse em recorrer.

Tempestivamente, a empresa Sidim Sistemas Eireli apresentou as suas razões recursais, fls. 382/385, arguindo que ao analisar os atestados de capacidade técnica apresentados pela detentora da melhor proposta, constatou-se, em tese, que eles seriam insuficientes para comprovar a execução do objeto ofertado.

Foram 3 (três) atestados apresentados pela arrematante, o primeiro foi emitido pela Prefeitura de Vespasiano-MG, no qual relata que o sistema instalado tem funcionado de forma correta no gerenciamento de processos de saúde do município, não trazendo nenhuma informação específica sobre o objeto do edital em questão. Disse, o recorrente, que o atestado possui informações vagas, não sendo suficientes para habilitação no certame.

O segundo atestado foi emitido pelo Hospital e Maternidade Therezinha de Jesus, nele é demonstrado, segundo a recorrente, que a empresa forneceu licenças e prestou serviços de desenvolvimento, manutenção e atualizações sistemáticas de código fonte aberto, utilizando gestão e planejamento de projetos. A recorrente sugeriu que as informações não seriam suficientes para comprovação da capacidade técnica.

O terceiro e último atestado apresentado pela vencedora foi emitido pela TG Sistemas (Tecnologia Global Ltda). Segundo a recorrente, a TG Sistemas é localizada em um prédio na Avenida Augusto de Lima, em Belo Horizonte, e tem como foco o segmento de informática, software, aplicativos e sistemas. As atividades contidas no CNPJ desta empresa são de desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis, suporte técnico manutenção, consultoria em tecnologia da informação, desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não customizáveis, tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e serviços de hospedagem na internet.

A recorrente alega que nenhum atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa Appolus seria suficiente para atender a exigência da Cláusula 8.5.1 do edital, contrariando, em tese, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

No final do recurso, a empresa postulou a desclassificação da empresa arrematante, por não apresentar atestados suficientes.



Prefeitura Municipal de Bom Despacho
Estado de Minas Gerais
Secretaria Municipal de Administração
Gerência de Licitações, Compras e Gestão de Contratos



A empresa IPM Sistemas Ltda também apresentou suas razões de recurso contra a habilitação da arrematante (fls.387/391).

Esta recorrente afirmou que poderia ser verificado na proposta da empresa Appolus possível expediente denominado “jogo de planilhas”, uma vez que a empresa arrematante ofertou proposta com sobre preço para determinados itens cujos quantitativos licitados são subestimados e subpreços para os superestimados, o que torna o valor global da sua proposta reduzido.

A empresa vencedora teria apresentado preços “ínfimos” aos itens 1 e 5 da proposta, respectivamente de conversão e migração de dados disponibilizados pela contratante e provimento de data center (hospedagem, processamento, segurança e backup).

Também teria apresentado sobrepreço, com valores acima da referência estipulada no edital, nos itens 2 e 3, respectivamente de treinamento de capacitação de servidores no uso dos módulos dos sistemas durante a implantação do sistema e cessão de direito de uso por tempo determinado do software, incluindo suporte in loco e remoto, assessoria técnica em recursos que orbitam os sistemas, manutenção, melhoramento e atualização de versões dos sistemas por força da inovações tecnológicas e das imposições do direito positivo brasileiro.

Assim, o citado jogo de planilha teria ocorrido quando a empresa arrematante superestimou o preço de itens mais utilizados e subestimou os de menor utilização, visando obter, em tese, vantagem indevida, através de posterior celebração de Termo Aditivo.

Por estes motivos, a recorrente sugere que seria indispensável que a Administração verificasse a consistência dos preços ofertados, a fim de certificar a sua efetiva vantajosidade, pois a prática do “jogo de planilha”, além de violar os princípios da licitação, frustrando a igualdade e a competitividade, certamente, repercutirá em prejuízo ao erário, posto que a Administração Pública não receberá a proposta mais vantajosa.

A IPM Sistemas Ltda também questionou a exequibilidade da proposta da empresa arrematante.

Arguiu que o preço cotado na proposta para provimento datacenter é muito menor do que o praticado no mercado (observa-se a diferença entre a proposta da recorrente e a proposta da recorrida), que não teria mensurado os quantitativos de valores para a execução do objeto licitado.

Para a totalidade da cotação para provimento de datacenter, a recorrida trouxe a proposta de R\$ 1.000,00 (mil reais), valor este que contemplaria, em tese, apenas uma pequena parte da proposta, haja vista que os valores não condizem com preços cobrados pela Amazon (referência no provimento de datacenter).

O recorrente alega que o sistema licitado exige vários Mb de link, servidor de banco de dados, servidor de aplicativos, firewall, SGBD e outros softwares básicos, sem contar energia elétrica, ar condicionado, storages e tantos outros ativos e serviços de informática, os quais simplesmente não poderiam ser suportados, em tese, pelo valor ofertado.

Destacou que a divergência entre cotações equivalentes não poderia ser, em tese, considerada autonomia comercial, pois reflete inviabilidade jurídica e material da execução do



Prefeitura Municipal de Bom Despacho
Estado de Minas Gerais
Secretaria Municipal de Administração
Gerência de Licitações, Compras e Gestão de Contratos



futuro contrato, colocando em risco a manutenção dos serviços objetivados, tendo em vista a incompatibilidade dos custos reconhecidos pela empresa arrematante e aqueles praticados no mercado.

A recorrente citou a cláusula 2.5.2.1 do edital, que indica em caso de suspeita de que o valor da proposta é inexequível, a proponente deverá comprovar em dois dias úteis, através de planilha de custo, a exequibilidade da proposta, sob pena de nulidade e sugeriu, com base no princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que a Administração municipal deveria solicitar a recorrida que comprove a exequibilidade da sua proposta.

A IPM Sistemas Ltda, também, questionou a ausência de capacidade técnica da empresa arrematante. Afirmou que os atestados apresentados estariam em desacordo com o exigido no item 8.5.1 do edital, pois, não trouxeram, em tese, informações quanto a implantação, funcionamento dos sistemas, condições, qualidade, características e quantidades de usuários, afrontando, em tese, o disposto no ato convocatório.

O Edital é claro ao requerer a comprovação de que "... a proponente implantou e/ou mantém em funcionamento tais sistemas, em condições, qualidade, característica e quantidades de usuários com o objeto desta licitação e áreas/módulos por ele abrangida e conforme descrito no Termo de Referência".

A recorrente sugere que a empresa arrematante não ateria apresentado atestado capaz de demonstrar que já havia implementado sistemas que atendessem as características do edital, deixando, inclusive, de mensurar as atividades exigidas no edital.

No final da peça recursal, a recorrente requereu o recebimento das suas razões de recurso e o deferimento dos seus pedidos com a inabilitação da empresa arrematante.

A empresa vencedora, a Appolus Tecnologia Ltda, apresentou suas contrarrazões recursais, às fls. 392/394. Ela afirma que as duas empresas recorrentes insurgem contra a sua habilitação com alegações quanto aos supostos descumprimentos de itens do edital.

Quanto aos questionamentos referentes a não apresentação de atestados de capacidade técnica pertinentes com o edital do certame, eles não mereceriam prosperar. A recorrida sugere que, conforme o artigo 30, II, da Lei de Licitações, o atestado tem o condão de comprovar a capacidade da licitante para o desempenho da atividade proposta no edital, ou seja, que a licitante possui os requisitos técnicos operacionais capazes de executar o objeto da licitação, ou seja, tem por finalidade aferir a aptidão técnica da licitante interessada conferindo segurança à Administração de que a licitante possui conhecimento técnico suficiente para a execução do objeto licitado.

A cláusula 8.5.1 do edital exigiu que as licitantes apresentem pelo menos 1 (um) atestado de capacidade técnica, nesse viés a recorrida apresentou não somente 1 (um), mas 3 (três) atestados, permitindo assim uma maior garantia à Administração de que está apta a prestar os serviços constantes nos termos de sua proposta comercial e exigidos no edital da licitação.

A recorrida afirma, ainda, que apresentou declarações válidas que: teria acesso e total conhecimento sobre os programas fontes, estando apta a realizar os serviços de parametrização, customização e manutenção dos programas ofertados e de que, caso vencedor da licitação,



Prefeitura Municipal de Bom Despacho
Estado de Minas Gerais
Secretaria Municipal de Administração
Gerência de Licitações, Compras e Gestão de Contratos



disponibilizará datacenter (próprio ou terceirizado) com capacidade de processamento (links, servidores, nobreaks, fontes alternativas de energia (grupo gerador), softwares de virtualização, segurança, sistema de climatização, para alocação dos sistemas objeto desta licitação, conforme orientações do termo de referência.

Dessa forma, ela sugere que acatar os argumentos das recorrentes configuraria excesso de formalismo, que não deve ser prestigiado, tendo em vista que a própria legislação não o exige.

Referente ao questionamento de jogo de planilha a empresa recorrida sugere que seria um acusação fantasiosa e inexistente, haja vista que para a concretização do jogo de planilha o mesmo deveria ocorrer após a contratação e quando a Administração concordar com a celebração de aditivos, ou seja, argumento no campo das suposições.

A recorrida também citou um suposto erro nos argumentos da IPM Sistemas Ltda, quando indicou o conceito de jogo de planilha, pois não houve prática de preços baixos nos itens pouco utilizados e preços altos nos itens muito utilizados. O que houve foi o contrário, preço baixo nos itens mais utilizados e preço alto nos itens menos utilizados.

A recorrida hostilizou, ainda, o argumento de inexequibilidade suscitado pela IPM Sistemas Ltda. Ela registrou que os preços que futuramente serão contratados não são aqueles com os quais ela iniciou a proposta, mas sim aqueles em que se sagrou vencedora do pregão.

A exequibilidade consiste na possibilidade jurídica e material da execução da proposta. Isso, segundo a recorrida, se verifica quando sua execução seja lícita e viável de acordo com os conhecimentos técnicos dominados pela licitante em dado momento. A formulação desse juízo envolve uma avaliação da capacidade patrimonial da licitante.

A empresa arrematante reforçou que formulou seus lances dentro de suas possibilidades e considerando o fato dos lances serem globais pode ocorrer de algum preço parecer inexequível, quando na verdade não é.

No final das suas contrarrazões, a empresa Appolus Tecnologia Ltda pediu a improcedência dos pedidos recursais e a confirmação da sua vitória na sessão pública do pregão.

É o relatório necessário.

Os recursos são próprios e tempestivos.

Imperioso ressaltar que todos os julgados da Administração Pública estão embasados nos princípios insculpidos no artigo 3º da Lei n.º 8.666/93, conforme segue:

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”



Prefeitura Municipal de Bom Despacho
Estado de Minas Gerais
Secretaria Municipal de Administração
Gerência de Licitações, Compras e Gestão de Contratos



Acerca da fundamentação das recorrentes, tem-se que as razões recursais apresentadas não constituem motivo bastante e suficiente a ensejar alteração do julgamento, senão vejamos.

O artigo 44 da Lei de Licitações estabelece os parâmetros para o julgamento objetivo da licitação, dizendo expressamente que: *“No julgamento das propostas a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não deve contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta lei.”*

E diz mais no artigo 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 a sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.”*

A legislação, em face de tanto, confere ao Pregoeiro o poder-dever de julgar a licitação, em conformidade com os critérios estabelecidos pela Lei, pelo que, cioso considerar, a Lei confia ao exame do Pregoeiro a apreciação do preenchimento dos requisitos editalícios e legais para a habilitação e julgamento das propostas das participantes, não se falando em subjetividade quando o julgamento é efetivado em estrita observância dos comandos legais.

O artigo 40 da Lei de Licitações estabelece que:

“Art. 40. O Edital conterá no preâmbulo número de ordem em série anual (...) bem como, para a abertura dos envelopes, indicará obrigatoriamente o seguinte:
X – critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, conforme o caso, vedada a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência.”

Para cumprir a Lei e no que interessa ao caso concreto, no edital da licitação, página 2, fl. 112.v, constou, expressamente, qual seria o tipo de licitação, menor preço. Constou, ainda, a forma de adjudicação, que foi por preço global.

Sem dúvida, o critério de aceitabilidade da proposta necessário ao cumprimento do referido artigo 40, inciso X, da Lei n.º 8.666/93, estavam definidos no ato convocatório, em estrita observância da legislação aplicável, eis que a Lei, ao determinar a feitura do processo licitatório, determinou que o responsável verificasse a conformidade de cada proposta com os requisitos do edital, atribuindo o “poder-dever” de aferir a razoabilidade da proposta, consoante os critérios estabelecidos.

Com base nesses requisitos, o Pregoeiro classificou a proposta de preços da empresa Appolus Tecnologia Ltda, ora recorrida, visto que o preço ofertado é exequível em face do valor estimado da licitação, ao contrário do entendimento das recorrentes, não se encontrando demasiadamente inferior ao mesmo, vez que se encontra dentro dos limites permitidos pela legislação – artigo 48 da Lei de Licitações.

Também não foi encontrada nenhuma situação que caracteriza a condição de jogo de planilha, sendo que para isso ocorrer, alguns itens teria um preço excessivamente alto e em outros itens com preços excessivamente baixos, de modo a se anularem para posteriormente tirar



Prefeitura Municipal de Bom Despacho
Estado de Minas Gerais
Secretaria Municipal de Administração
Gerência de Licitações, Compras e Gestão de Contratos



vantagem desta situação, por exemplo, obter aditivos sobre os itens majorados e com consequente elevação do preço final contratado.

Salienta-se que a licitação é o instrumento de seleção que a Administração Pública se utiliza, objetivando obter a proposta mais vantajosa aos seus interesses, é certo que o sentido de “vantajosa” não é sinônimo de mais econômica financeiramente, já que, a licitação busca selecionar o contratante e a proposta que apresentarem as melhores condições para atender ao interesse público, tendo em vista todas as circunstâncias previsíveis (preço, capacitação técnica, etc).

As recorrentes entendem que os atestados de capacidade técnica apresentados pela recorrida não atenderiam, no todo, o objeto da licitação, visto que não vislumbraram todos os serviços descritos no ato convocatório. Fato este que as convence de que a recorrida não possuiria capacidade técnica para atender o objeto desta licitação.

Durante a sessão foi verificado pelo Pregoeiro e pela Equipe de Apoio que a recorrida tem capacidade técnica de executar os serviços licitados. Ela apresentou 3 (três) atestados de capacidade, fls. 321, 322 e 323, os quais certificam a expertise da empresa na área da atividade licitada.

Nesse diapasão, foi verificado que a recorrida já efetuou, com êxito, a cessão de uso de software, por tempo determinado, de sistema integrado na gestão do sistema público de saúde municipal, em ambiente WEB.

Entendeu-se isso como suficiente. De acordo com a jurisprudência e a melhor doutrina, para a comprovação da capacidade técnica não é necessário que os serviços realizados sejam iguais aos licitados. Apenas pede-se que sejam semelhantes.

Os serviços certificados nos atestados de capacidade técnica, evidentemente, não são iguais. Porém, guardam semelhança, segundo orientação do TCU:

[...] O art. 30 da Lei 8.666/93 e seu inciso II diz, entre outras coisas, que a exigência para a qualificação técnica deve ser compatível em quantidades. Portanto, é possível se exigir quantidades, desde que compatíveis. Por compatível, se entende ser assemelhado, não precisa ser idêntica. A semelhança depende da natureza técnica da contratação, pois, para certas coisas, quem faz uma, faz duas. [...] - Decisão TCU n.º 1288/02-Plenário.

Portanto, houve somente o cumprimento da norma e das disposições editalícias. Não houve arbitrariedade. O julgamento se deu de forma objetiva e de acordo com a jurisprudência.

Em síntese. A qualificação técnica da vencedora ficou bastante evidenciada, eis que esta demonstrou, por meio de 3 (três) atestados, o envolvimento de serviços semelhante ao objeto da licitação.

Em momento nenhum exigiu-se que qualquer licitante comprovasse ter executado contrato de objeto igual ao licitado. Seria excesso de zelo e afastaria potenciais interessados na licitação.

Certo é que o propósito visado na regulamentação sobre apresentação dos atestados de capacidade técnica foi o de estabelecer critérios de mensuração da capacidade técnica sem,



Prefeitura Municipal de Bom Despacho
Estado de Minas Gerais
Secretaria Municipal de Administração
Gerência de Licitações, Compras e Gestão de Contratos



contudo, exigir características idênticas e atribuir maior grau de flexibilidade para a comprovação de experiência anterior do serviço, traduzindo-se tal flexibilização na possibilidade de obtenção de informações que permitissem à Administração estabelecer, por proximidade de características técnicas, uma relação de similaridade ou equivalência entre esses serviços e aqueles que constituem o objeto do Termo de Referência, visando, assim, reconhecer a capacidade da licitante.

Vejamos, decisões do TCU sobre casos semelhantes:

[...] foi se firmado o entendimento de que o limite é estabelecido no caso concreto, utilizando o bom-senso, respeitando os princípios administrativos da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como o artigo 37, XXI da CR/88, e os princípios da licitação. Em suma, tal exigência deve limitar-se às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, e em quantitativos que asseguram um mínimo aceitável de garantia para a administração e um máximo de competitividade ao processo licitatório.

Não se discute a possibilidade de serem feitas exigências de qualificação técnica para habilitação, mas sim, a medida, a proporção em que são feitas [...] - Decisão TCU n.º 574/2002.

[...] 3º – as exigências de qualificação técnica, sejam elas de caráter técnico profissional ou técnico-operacional, entretanto, não devem ser desarrazoadas a ponto de comprometer a natureza de competição que deve permear os processos licitatórios realizados pela Administração Pública, mas constituir tão somente garantia mínima suficiente para que o futuro contratado demonstre, previamente, capacidade para cumprir as obrigações contratuais [...] - Acórdão TCU n.º 32/02.

As decisões tomadas em sessão fundaram-se nos princípios atinentes aos atos administrativos, com ênfase as licitações e contratos, tais como legalidade, impessoalidade, vantajosidade da proposta, supremacia do interesse público, vinculação ao instrumento convocatório e razoabilidade. E, neste último pesa, com relevância a serenidade das decisões.

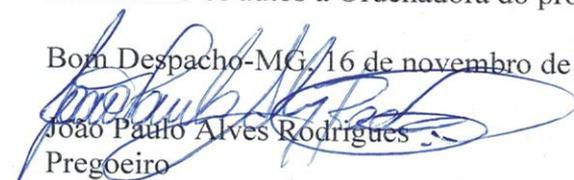
Marçal Justen Filho, sobre o assunto, ensina que:

[...] deve-se privilegiar a instrumentalidade as normas jurídicas em relação aos fins a que se orientam. A proporcionalidade exclui interpretações que tornem inútil as finalidades buscadas pela norma. Se o ordenamento consagrou certos valores e impôs regras como forma de sua realização, é vedado ao aplicador adotar interpretação desnaturada. A proporcionalidade válida apenas as interpretações concretamente adequadas à realização dos valores consagrados no ordenamento e vivenciados pela sociedade. [...].

Por tudo que foi exposto, sugiro a improcedência total dos recursos apresentados, para que seja mantida a decisão inicialmente proferida na sessão, mantendo-se a habilitação da licitante Appolus Tecnologia Ltda, eis que esta atendeu a todos os requisitos dispostos no edital para habilitação.

Encaminho os autos à Ordenadora do processo para ratificar ou retificar esta decisão.

Bom Despacho-MG, 16 de novembro de 2020.


João Paulo Alves Rodrigues
Pregoeiro



Prefeitura Municipal de Bom Despacho
Estado de Minas Gerais
Secretaria Municipal de Saúde

TERMO DE RATIFICAÇÃO DE DECISÃO ACERCA DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO LICITATÓRIO 20298.000164/2020-64
PREGÃO PRESENCIAL N.º. 61/2020

Considerando que o Despacho Decisório de fls. 395-398, emitido pelo pregoeiro João Paulo Alves Rodrigues, julga os recursos administrativos, refuta os pontos alegados pelas recorrentes e os julga IMPROCEDENTES, ou seja, insuficientes para modificar a decisão registrada na Ata do processo.

Decido RATIFICAR, nos termos do artigo 109, parágrafo 4 o , da Lei n.º. 8666/93, a decisão a mim submetida, mantendo-a irreformável pelos seus próprios fundamentos, e julgar IMPROCEDENTE os recurso interpostos pelas empresas SIDIM SISTEMAS EIRELI e IPM SISTEMAS LTDA, e declarar a empresa APPOLUS TECNOLOGIA LTDA vencedora da Licitação.

Por fim, para ciência das duas empresas.

Bom Despacho-MG, 16 de novembro de 2020.



Neide Aparecida Braga Lopes
Secretária Municipal de Saúde