



COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS – CODEMGE.

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 48/2018
CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MENOR PREÇO

OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços do tipo fábrica de software para atendimento da CODEMGE e de suas subsidiárias.

PROCESSO INTERNO Nº: 341/2018 – ECM: 61228.

DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

RECORRENTE: 1. TOTVS S/A;

RECORRIDOS: 1. GILVAN ALVES DE OLIVEIRA EPP (GAO TECNOLOGIA);
2. Pregoeira da Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais – CODEMGE.

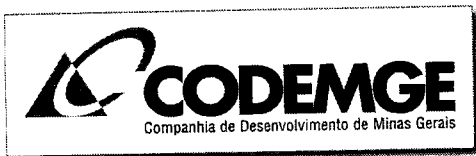
No processo licitatório PREGÃO ELETRÔNICO 48/2018, que objetiva a contratação de empresa especializada na prestação de serviços do tipo fábrica de software para atendimento da CODEMGE e de suas subsidiárias, conforme especificação contida no Edital e em seus Anexos, com sessão pública iniciada em 03.12.18, a empresa TOTVS S/A manifestou, em sessão pública, intenção de recorrer contra o resultado do certame, que habilitou a GILVAN ALVES DE OLIVEIRA EPP.

DO RELATÓRIO

A abertura da sessão pública da licitação ocorreu no dia 03 de dezembro de 2018, às 09:00:23 horas.

Quatro empresas inseriram propostas para participar do certame, conforme se depreende da Ata de Pregão constante do processo licitatório. Lançadas e apuradas as propostas, a classificação das licitantes, depois de finalizada a sessão de lances, se deu da seguinte forma:

- 1) GILVAN ALVES DE OLIVEIRA EPP: R\$ 77,90;
- 2) CONTI CONSULTORIA EM TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTDA - ME: R\$ 78,00;
- 3) TOTVS S/A: R\$ 152,00;
- 4) KETRA PRESTACAO DE SERVICOS DE INFORMATICA E SOLUCOES INTELIGENTES LTDA - ME: R\$ 300,00.



Foi solicitado à primeira colocada, GILVAN ALVES DE OLIVEIRA EPP, às 09:47:15 horas, que informasse o número do CNPJ para análise do Certificado de Registro Cadastral – CRC e Consulta a Fornecedores Impedidos – CAFIMP.

Após a informação prestada e conferência do CRC e CAFIMP, foi iniciada a negociação, às 09:49:15 horas, a fim de obter condições ainda mais vantajosas para a Administração Pública, conforme preconiza a Lei nº 13.303/16.

A negociação restou infrutífera, visto que, às 09:51:14 horas, o licitante vencedor justificou que devido a disputa acirrada na sessão de lances, o valor de R\$ 77,90 seria sua melhor oferta.

Ato contínuo e em atendimento do item 11.1 do edital, a licitante foi convocada, às 09:52:00 horas, a encaminhar, no prazo estabelecido pelo edital, a documentação constante do item 11 e a proposta comercial atualizada com os valores obtidos no pregão.

Realizada a aferição da documentação encaminhada, às 10:32:19 horas, foi promovida uma diligência, a fim de verificar a exequibilidade do preço ofertado, conforme itens 10.7.1 e 10.7.2 do instrumento convocatório. O prazo estabelecido para que a licitante vencedora demonstrasse a exequibilidade de seu preço foi até às 14:00 horas do dia 04/12/2018.

Dia 04 de dezembro de 2018, às 14:00:08 horas, a sessão foi reaberta. Efetuada a verificação, pela área técnica, da documentação da demonstração da exequibilidade encaminhada, tempestivamente, às 13:45 horas, o fornecedor GILVAN ALVES DE OLIVEIRA EPP foi habilitado.

Manifestou interesse em apresentar recurso a licitante TOTVS S/A, cujo motivo se transcreve a seguir:

“Manifestamos a intenção de recurso contra exequibilidade do preço ofertado, pois de acordo com as duas últimas contratações da CODEMIG os valores apresentados estão muito inferiores, ademais demonstraremos no recurso.”

Nos dias 05, 06 e 07 de dezembro de 2018 e nos dias 10, 11 e 12 de dezembro de 2018, na forma do item 13 do edital, teve vigência o prazo de 03 dias úteis para apresentação das razões de recurso e 03 dias úteis para apresentação das contrarrazões de recurso, com inserção no Portal de Compras da razão recursal da licitante TOTVS S/A e da contrarrazão recursal da licitante GILVAN ALVES DE OLIVEIRA EPP.

DA SÍNTESE DOS RECURSOS APRESENTADOS

A TOTVS S/A alegou, em síntese:

- Que, a Recorrida não logrou êxito em comprovar a exequibilidade de sua proposta;
- Que, os documentos apresentados para comprovação da exequibilidade de sua proposta induziram em erro o julgamento do Sr. Pregoeiro;
- Que, no documento “unilateral de salários”, informa um BDI de 25%, porém não é possível avaliar se todos os custos e despesas envolvidas foram considerados no BDI;
- Que, considerando o BDI padrão de mercado os seguintes custos devem ser considerados: Administração Central, Custo Financeiro, Seguros, Garantias, Margem de Incerteza, Tributos Municipais, Tributos Estaduais, Tributos Federais e Margem Bruta de Contribuição;
- Que, além disso, não há comprovação no BDI da posse de todas as licenças, ambientes de desenvolvimento, capacitação de seus profissionais, licenciamento de software e atualização de ambiente de desenvolvimento, de acordo com o item 3.2 do termo de referência do edital;
- Que, também não foi apresentado no BDI, a margem de correção para falhas, conforme é previsto o item 8 do termo de referência do edital;
- Que, ademais, não há previsão para troca de profissionais;
- Que, não há possibilidade de um BDI de 25%, com valor hora proposto, cobrir todos os custos previstos no item 4 do termo de referência do edital:
“O licitante deverá incluir no preço proposto todas as despesas incidentes direta ou indiretamente na prestação dos serviços objeto desta licitação, tais como, tributos, mão de obra, deslocamentos, viagens, pagamento de estacionamento, alimentação, encargos sociais, gerenciamento do projeto, coordenação de equipes, análise dos requisitos, enfim, todas as despesas que incorram na perfeita execução dos serviços objeto desta licitação.”
- Que, ao apresentar o demonstrativo de cálculo, o Recorrido informou o valor do salário apenas dos analistas, e sobre este valor, aplicou o BDI. Não prevendo qualquer custo para gerenciamento do projeto e coordenação das equipes, que são recursos obrigatórios na execução do objeto;
- Que, no contrato de prestação de serviços com a empresa Globalmax Indústrias Plásticas Ltda: o valor de R\$ 78,00 refere-se ao ano de 2016; não estão inclusas as despesas de hospedagem, deslocamento e alimentação; o valor correspondente a 9,54% referentes aos impostos não está inserido no preço ofertado e o quantitativo total de 65 horas e sua complexidade é inferior ao exigido no objeto da licitação;
- Que, no contrato de prestação de serviços com a empresa ENPA Engenharia e Parceria Ltda: deve ser acrescido o valor de 4,27% de impostos; todas as atividades constantes no contrato foram executadas remotamente e quantitativo total de 45 horas e sua complexidade é inferior ao exigido no objeto da licitação;
- Que, no demonstrativo de exequibilidade unilateral apresentado pelo Recorrido, o salário base do profissional de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) é subestimado, de acordo com consulta ao mercado. Questionando, também, o nível de experiência desses profissionais;

- Requer a procedência do recurso e que seja reformada a decisão que declarou a empresa GILVAN ALVES DE OLIVEIRA EPP vencedora.

DA SÍNTESE DA CONTRARRAZÃO DE RECURSO APRESENTADA

A GILVAN ALVES DE OLIVEIRA EPP afirmou, em resumo:

- Que, a Recorrida atendeu a diligência, apresentando todos os documentos conforme exigido no item 10.7.2 do edital, demonstrando sua capacidade em prestar serviços com excelência;
- Que, não há que se falar em valor inexecutável, já que a Recorrida vem praticando o valor ofertado em outros contratos, conforme foi comprovado;
- Que, o Pregão obedeceu ao princípio da competitividade, com lances acirrados e com uma diferença mínima entre o melhor lance ofertado e o segundo lugar, de R\$ 0,10 (dez centavos), conforme depreende-se da ata;
- Que, o valor do BDI é individualizado *“por empresa e por empreendimento, cabendo ao proponente determiná-lo de acordo com suas necessidades, carências e facilidades”* (Acórdão TCU 818/2007);
- Que, é vedado a entidade contratante fazer ingerências na formação de preços privados. Que, além disso, a proposta não pode ser desclassificada levando em consideração apenas o BDI;
- Que, não há de se falar que o BDI não contempla insumos de licenças e ambientes de desenvolvimento, substituição por erros ou falhas na execução dos serviços, já que a Recorrida possui, a qualquer momento, infraestrutura tanto pessoal como de materiais para a troca ou atualização de software, já que dispõe de outros contratos vigentes;
- Que, está há mais de 10 anos no mercado de tecnologia da informação, possuindo um rol de mais de 30 (trinta) clientes ativos, prestando serviços com primazia;
- Que, a Recorrida incluiu na sua proposta todas as despesas incidentes na prestação dos serviços, tais como de deslocamento, tributos, mão de obra, encargos sociais, gerenciamento de projetos, conforme apresentado na planilha de formação de preços;
- Que, por possuir diversos contratos com empresas privadas e órgãos públicos, os custos com profissionais e eventuais falhas, insumos, gerente de projetos, tributos e deslocamentos foram diluídos;
- Que, os atestados apresentados durante a sessão de pregão, para o cumprimento do edital quanto a habilitação técnica, certifica o conhecimento e experiência da Recorrida, tendo sido atestado mais de 10.000 horas e uma complexidade superior ao exigido;
- Que, as pesquisas de salários apresentadas pela Recorrente, são de profissionais de outros estados e não de Mato Grosso, onde situa-se a sede da Recorrida e com valores completamente fora da realidade dos preços praticados atualmente no mercado de tecnologia da informação;
- Que, a Recorrida negocia contratos diretamente com os profissionais que atuaram nos diversos estados em que atua. Sendo assim, não há que se questionar se o salário do profissional está ínfimo ou exorbitante, já o que

determina a contratação é a capacidade técnica da empresa e de seus profissionais e o valor ofertado;

- Que, a Recorrida possui em seu quadro técnico profissionais de alta qualidade, com experiências na área de tecnologia;
- Requer o não provimento do recurso apresentado, mantendo a decisão proferida pela Pregoeira, com o regular prosseguimento da licitação para as fases de adjudicação e homologação da licitante vencedora GILVAN ALVES DE OLIVEIRA EPP.

DA ANÁLISE DAS RAZÕES RECURSAIS

Por se tratar da modalidade Pregão, incumbe a PREGOEIRA o dever de verificar o preenchimento dos requisitos legais como condição para concessão do direito de recorrer. Portanto, o juízo de admissibilidade do recurso é de inteira competência da Pregoeira, vez que é legalmente prevista no ordenamento jurídico, conforme estabelecido no art. 9º, inciso XIII do Decreto Estadual/MG 44.786/08, que disciplina as regras da modalidade Pregão no âmbito do Estado de Minas Gerais.

Preliminarmente, ressaltamos que essa análise é compartilhada pela Pregoeira e Equipe de apoio e tem pleno amparo na legislação que dispõe sobre licitação na modalidade Pregão Eletrônico.

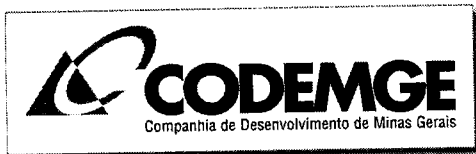
Acerca da admissibilidade, vislumbramos estarem presentes os seus pressupostos, a saber: legitimidade, manifestação tempestiva, inclusão da fundamentação e do pedido de reforma da decisão Recorrida.

Acerca das fundamentações das Recorrentes, temos que:

Nossa Magna Carta consagra entre seus princípios que *"a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade..."* (art. 37, CF/88).

Em nível infraconstitucional, o legislador estabeleceu a licitação como o procedimento destinado a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, dentre as que preencherem os requisitos legais.

A legislação aplicável à matéria prevê que *"As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da*



vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo”, inteligência do artigo 31º da Lei 13.303/16.

Na verdade, muito embora a licitação pública seja orientada por princípios gerais de direito, porquanto, nos termos do art. 31º da Lei n. 13.303/16, deva ser 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, constitui ela própria inquestionável princípio que informa e orienta a conduta da Administração.

O edital é o regramento interno do procedimento licitatório, e, por isto, faz lei entre o Poder Público e a parte licitante. A vinculação ao edital é princípio basilar de toda licitação. É através do edital que a administração pública fixa os requisitos para participação no certame, define o objeto e as condições básicas do contrato.

Nesta esteira, não é dado à Administração, com ou sem concordância dos licitantes, deixar de observar rigorosamente o estabelecido na Lei e no instrumento convocatório do certame, inclusive no que concerne ao rito procedimental, às fases em que se desenvolve e o caráter delas, e sem que lhe assista qualquer margem de liberdade para tomar decisões pautadas por critérios de conveniência e oportunidade.

Por outro lado, a previsão legal é de que o julgamento das licitações seja feito de forma objetiva. E foi com base nas condições e especificações editalícias e em obediência aos princípios licitatórios acima avocados que a Pregoeira acertadamente habilitou a empresa GILVAN ALVES DE OLIVEIRA EPP, senão vejamos:

A comprovação das condições habilitatórias faz-se documentalmente, ou seja, os licitantes devem apresentar os documentos exigidos no ato convocatório a fim de serem habilitados no certame licitatório.

DA COMPROVAÇÃO DA EXEQUIBILIDADE DO PREÇO

Constam expressamente do item 10.7 do instrumento convocatório:

10.7. Caso entenda que o preço é inexecutável, o Pregoeiro, subsidiado pela área técnica, deverá estabelecer prazo para que o licitante demonstre a exequibilidade de seu preço, sendo admitidos para tanto:

10.7.1. Apresentação de planilha de custos elaborada pelo licitante;

10.7.2. Apresentação de documento que comprove contratação em andamento com preços semelhantes.

Isso evidencia que a exequibilidade depende da demonstração de que a licitante vencedora possui condições de executar o objeto licitado, considerando os fatores supracitados. Assim sendo, quando a licitante demonstra que possui meios para cumprir a proposta, a Administração Pública não poderá desclassificá-la.

Isto posto, foi solicitado a Recorrida que apresentasse documentação para a comprovação da exequibilidade da sua proposta. Os documentos apresentados foram:

- I. Demonstrativo da exequibilidade: no qual informa os demonstrativos de custos (salários, encargos e BDI);
- II. Contratos de Prestação de serviços com as empresas: ENPA Engenharia e Parceria Ltda e GlobalMax Indústrias Plásticas Ltda;
- III. Nota Fiscal e Relatório de atividade da empresa Sebrae.

DO DEMONSTRATIVO DA EXEQUIBILIDADE

A Recorrente afirma que o salário base do profissional é subestimado, de acordo com consulta ao mercado. Além disso, questiona a experiência dos profissionais que serão alocados.

A GILVAN ALVES DE OLIVEIRA EPP cita em sua defesa:

“É oportuno que a Recorrida negocia os contratos diretamente com profissionais que atuaram nos diversos estados em que a Recorrida atua. Sendo assim, não há de se questionar se o salário do profissional está ínfimo ou exorbitante, já que o que determina a contratação é a capacidade técnica da empresa e de seus profissionais e o valor ofertado.

Frisa-se que a Recorrida possui em seu quadro técnico profissionais de lata qualidade, com currículos com experiências na área de tecnologia.”

É importante frisar que a pesquisa juntada ao recurso é de salários de profissionais de outros estados e não do Estado de Mato Grosso (sede da Recorrida) e de Minas Gerais (sede da contratante). Apesar disso, os salários apresentados estão condizentes na tabela apresentada.

Ademais, os atestados de qualificação técnica apresentados durante à sessão comprovaram que a Recorrida cumpriu com as obrigações assumidas sem qualquer desabono.





Quanto à alegação que BDI apresentado não demonstra todos os custos e despesas necessárias para a execução do objeto.

Preliminarmente, BDI - Benefício e Despesas Indiretas - consiste em um elemento que compõe um orçamento, destinado a mensurar o lucro (benefício) do particular e as despesas e tributos que incidem indiretamente na execução do objeto, os quais são impossíveis de serem individualizados ou quantificados na planilha de composição de custos diretos.

O percentual do BDI, em tese, não é fixo e a sua composição não é taxativa, variando de objeto para objeto e entre as empresas licitantes, levando-se em consideração elementos extrínsecos à execução daquilo que se pretende. Para a fixação da composição do BDI, inexistente uma norma técnica ou legal que discipline os parâmetros adequados para que se estabeleça aquilo que deve ou não constar desse arranjo.

Nesse sentido, não cabe a Recorrente indicar um percentual e os elementos que compõe o BDI para a Recorrida, visto que *“a adoção do valor do BDI é individualizada por empresa e por empreendimento, cabendo ao proponente determiná-lo de acordo com as suas necessidades, carências e facilidades”* (Acórdão 818/2007 TCU).

Saliente-se, ainda, que a Recorrida, ao apresentar sua proposta, declarou expressamente estarem incluídos nos preços propostos todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente no fornecimento do objeto da presente licitação.

Concluimos, portanto que a afirmação sobre a inexecutabilidade, com amparo na irrisoriedade de percentual cotado pela GILVAN ALVES DE OLIVEIRA EPP não prospera, visto que o critério objetivo de aferição não é absoluto.

DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Aduz a Recorrente que no contrato de prestação de serviços com a empresa Globalmax Indústrias Plásticas Ltda, o valor de R\$ 78,00 refere-se ao ano de 2016.

Porém, conforme depreende-se da cláusula décima do contrato, o prazo de vigência de 12 (doze) meses foi compreendido no período de 08/06/2016 a 08/09/2017. Ademais, não é possível a exigência de limitação temporal, por não encontrar amparo legal.

Relata ainda que não estão inclusas as despesas de hospedagem, deslocamento e alimentação e o valor correspondente a 9,54% referentes aos impostos não está inserido no preço ofertado, além do quantitativo total de 65 horas e sua complexidade ser inferior ao exigido no objeto da licitação.

Salientamos, porém, que se o licitante optar por receber uma menor margem de lucro não conduz, necessariamente, à inexequibilidade, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa.

Ademais com relação a inferioridade no quantitativo e complexidade, reforçamos que o Atestado de qualificação técnica dessa empresa, apresentado na sessão, atende ao exigido no edital tanto no escopo quanto nas horas (7.000 horas, uma vez que engloba o período de aproximadamente 5 anos – 08/05/2012 a 08/08/2017).

Com relação ao contrato de prestação de serviços com a empresa ENPA Engenharia e Parceria Ltda, reforçamos o que foi dito anteriormente sobre a estratégia comercial da empresa. De resto, corroboramos que o Atestado de qualificação técnica cumpre ao exigido no edital tanto no escopo quanto nas horas (1.600 horas, uma vez que engloba o período de aproximadamente 2 anos – desde 23/11/2016).

Por fim, destacamos que a Nota Fiscal e Relatório de atividade da empresa Sebrae juntamente com seu Atestado de Capacidade Técnica, não citados pela Recorrente, respeita a determinação do instrumento convocatório.

Em comento, evidenciamos que não pode ocorrer de forma alguma é a desclassificação do licitante sob a argumentação que não conseguirá arcar com seus compromissos, pois não é da alçada do Estado fazer esse juízo de valor da empresa.

Ponderando sempre à luz dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da finalidade, a interpretação dos termos do Edital não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do procedimento licitatório, prejudicando a escolha da melhor proposta.

Portanto, sendo o edital a lei entre as partes, cujos termos vinculam tanto a Administração quanto os licitantes participantes, as decisões são sempre fundamentadas na aplicação das normas regedoras daquele certame.

Assim, não existem elementos de ordem fática para se entender e concluir, convencendo, que o julgamento do certame, como feito, tenha ferido o disposto na legislação aplicável ou ao edital que se tornou lei entre as partes ou mesmo ainda, aos critérios e princípios da licitação, no caso concreto.

Do exposto acima, a Pregoeira e sua equipe, no decorrer de todo o procedimento licitatório, agiu em estrita conformidade com o comando emanado do edital que a subordina em suas ações, não tendo qualquer poder discricionário no certame, porquanto o procedimento é regulado pela Lei.





A revisão do julgamento do presente certame resulta do não ferimento da legalidade, porquanto não pode ser considerada habilitada e vencedora do certame a licitante que não preencheu os requisitos editalícios.

DA DECISÃO

Por todo o exposto e usando da faculdade contida no art. 9º, inciso XIII do Decreto Estadual/MG 44.786/08, a Pregoeira DECIDE, no prazo legal, conhecer do recurso interposto pela licitante TOTVS S/A, para, no mérito, julgá-lo **IMPROCEDENTE**, mantendo o resultado do certame prolatado na sessão pública do pregão finalizada em 04.12.2018, submetendo a decisão à Autoridade Competente, para sua ratificação ou reconsideração, cuja decisão será publicada no site da CODEMGE e no Portal de Compras MG, para a produção dos jurídicos e legais efeitos.

Belo Horizonte, 18 de dezembro de 2018.


FERNANDA CANÇADO E SILVA
PREGOEIRA