

Superintendência de Seguros Privados - SUSEP

Coordenação de Licitação e Contratos

Sr. Maiquel Henri Elias Cordeiro

Pregoeiro Oficial

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 04/2023

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 15414.618303/2022-11

Recurso administrativo

STEFANINI CONSULTORIA E ASSESSORIA EM INFORMÁTICA S.A., inscrita no CNPJ sob Nº 58.069.360/0001-20, com sede Av. Jaguary 164, Centro, Jaguariúna, SP, vem a presença de Vossa Senhoria, em face do Pregão em referência e da decisão pela declaração de vencedora à empresa OPTIMIZE TI LTDA. , apresentar tempestivo Recurso Administrativo ao julgamento proferido em face do Pregão em tela.

Preliminarmente referimos que o envio do presente recurso administrativo por meio de mensagem eletrônica se dá em razão dos sistema “compras.gov” não ter considerado a contagem de prazo em dias úteis na forma como determinado pelo Edital, tendo estabelecido o dia 21 de abril, feriado nacional de Tiradentes, como data término do prazo, quando deveria ter estabelecido a data de 24 de abril.

A declaração de vencedor ocorreu no dia 18 de abril, tendo sido apresentada e aceita intenção de recorrer nesta data. A contagem de 03 (três) dias úteis para a apresentação das razões recursais se iniciou em 19 de abril, como primeiro dia, dia 20 de abril como segundo, e 24 de abril como terceiro dia útil.

Nos tópicos seguintes demonstraremos a necessidade de correção do julgamento proferido.

Como será demonstrado nos fatos e argumentos ora apresentados, comprovaremos claramente o amparo legal a embasarem os pleitos contidos nesta peça, em especial a revisão da decisão que declarou vencedora a empresa Recorrida, declarando-a, ao final do processamento do presente recurso desclassificada no certame, por desatendimento às exigências do Edital e preceitos legais pertinentes.

Todavia, se assim não entender Vossa Senhoria, o que se admite apenas como argumento, requer, na forma do preceituado na legislação, que faça subir a presente peça à autoridade superior, para a devida apreciação na forma da Lei.

DO CLARO INDÍCIO DE INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA COMERCIAL DA RECORRIDA

O certame público, ou licitação, é o meio através do qual a Administração Pública, aqui representada pela SUSEP, busca o atendimento mais vantajoso a suas necessidades de bens e serviços ofertados por particulares.

Como “vantajosa”, deve ser entendida a proposta que atenda ao requerido pelo edital, especialmente em relação às comprovações exigidas para a habilitação, e, atendidos estes itens, apresente o melhor preço, comprovando sua exequibilidade e conformidade com as determinações legais e regulatórias além de preços compatíveis com o mercado em que se insere o bem/serviço licitado, o que não se verifica na proposta da recorrida.

Há de se avaliar se efetivamente o preço proposto se mostra suficiente para a correta e eficiente execução do futuro contrato.

O certame eletrônico trouxe, sem quaisquer dúvidas, uma maior publicidade e competitividade às contratações efetuadas pela administração pública para a aquisição de bens e serviços comuns. Tais fatores exercem influência direta na oferta de preços mais baixos que os ofertados nas demais modalidades (convite, tomada de preços e concorrência), ocasionando também uma maior economicidade.

Em um primeiro momento, observam-se apenas vantagens na adoção de tal modalidade licitatória, porém, após uma mais detalhada análise prática e operacional dos processos licitatórios realizados por pregão, nota-se que vem se tornando corriqueira a prática de os licitantes efetuarem propostas irresponsáveis, muitas vezes inexequíveis, e, em se tratando de objetos que envolvam recursos humanos, reduzirem a equipe proposta ou se utilizarem de profissionais pouco qualificados para se adequarem ao preço ofertado.

Ou, mais grave ainda, com o intuito de solicitar um "reequilíbrio econômico-financeiro" tão logo a licitação se encerre.

Tal prática não só prejudica as licitantes responsáveis, de postura séria, como também fere o interesse público, pois tem a intenção de ferir a isonomia do processo aquisitivo e, mais tarde, torna-se um problema para a Administração que, após todas as etapas do processo licitatório, as quais demandaram tempo, recursos humanos e materiais, não consegue adquirir o bem ou serviço, nas condições estabelecidas no edital do certame, pelo valor ofertado.

No presente caso, os indícios de inexequibilidade do valor proposto pela Recorrida já aparecem em face de seu distanciamento do valor estimado pela SUSEP para a contratação do item 2 em referência:

A estimativa total de valor para o objeto licitado conforme informação constante da Ata da Sessão Pública era de R\$ 13.769.553,52. A proposta da Recorrida tem o valor total de R\$ 7.702.939,94, o que representa um percentual de 44,05817205% de desconto sobre o valor estimado, desconto não usual para certames em que o preço estimado, em face dos serviços licitados, e que foi objeto de pesquisa de mercado por parte da SUSEP.

Igualmente se verifica o afastamento dos lances finais médios considerando as sete melhores classificadas ao final da sessão de lances, conforme demonstramos na sequência.

Os lances finais considerados foram os seguinte * valor total somados itens 1 e 2:

1o. OPTIMIZE TI LTDA - R\$ 7.702.939,94

2o. DATAGROUP TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTDA - R\$ 8.000.000,00

3o. M.I. MONTREAL INFORMATICA S.A - R\$ 8.027.000,00

4o. STEFANINI CONSULTORIA E ASSESSORIA EM INFORMATICA S.A. - R\$ 9.030.440,86

5o. DSS SERVICOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTDA - R\$ 9.260.768,79

6o. CONNECTCOM TELEINFORMATICA COMERCIO E SERVICOS LTDA - R\$ 9.335.281,86

7o. ALGAR TI CONSULTORIA S/A - R\$ 9.581.600,00

Em relação ao lance médio, se analisarmos o valor total dos cinco lances finais das empresas licitantes melhores classificadas, chega-se ao valor médio de R\$ 8.705.433,06.

Valor total (soma dos lances válidos): R\$ 60.938.031,45

LANCE MÉDIO (Valor Total /Número de empresas): R\$ 8.705.433,06

O valor total proposto pela Recorrida se mostra 11,51% ABAIXO DO LANCE MÉDIO.

Também se analisarmos os valores propostos individualmente para cada item, também observamos graves distorções a indicarem claramente a inexequibilidade da proposta da recorrida.

Quanto ao Item 1, o valor estimado pela SUSEP foi de R\$ 1.798.670,52. A recorrida ofertou seu último lance em R\$ 879.999,98, o que representa um valor 51,07% abaixo do estimado.

Se considerarmos apenas o Item 1, considerando as mesmas empresas e cálculos que já

esclarecemos acima, o lance médio alcança R\$ 1.186.728,93, e o valor de R\$ 879.999,98 ofertado pela Recorrida representa 25,84% abaixo do lance médio ofertado pelas demais empresas.

Seguindo a mesma linha de análise para o item 2, a Recorrida ofertou um valor de R\$ 6.822.939,96, o que se mostra abaixo 9,25% do lance médio ofertado pelas empresas que foi de R\$ 7.518.704,14, e de 43% em relação ao estimado pela própria SUSEP, que foi de R\$ 11.970.883,00.

Com relação ao fato de que tais distanciamentos são um claro indício de inexequibilidade que não pode ser avaliado de forma superficial cabe ressaltar, que o lance médio ofertado pelas empresas que participaram do certame representa a **REAL PRÁTICA DO MERCADO**.

O valor estimado orçado é aquele estimado pela Administração Pública na fase interna da licitação A PARTIR DE PESQUISA DE PREÇOS, CONSIDERANDO O MAPA SALARIAL DA PORTARIA SGD 750/2023 e serve como parâmetro orçamentário e é essencial para análise da aceitabilidade das propostas, obtido por pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública, servindo de base para confronto e exame de propostas em licitação.

O Mapa de Pesquisa Salarial da Portaria SGD 750/2023 possui valores que foram extraídos das últimas publicações de guias salariais de TIC disponibilizados em mídia especializada nos últimos 6 meses, contratações de similares feitas pela Administração Pública em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano, dados de sistemas oficiais de governo a exemplo do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Fazemos referência ao Acórdão 2829/2015 – TCU – Plenário - (...) o argumento de que o valor do melhor lance estaria abaixo do orçamento estimativo e que, portanto, estaria atendido o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração somente merece guarida quando evidenciado que a pesquisa de preços da licitação foi feita de acordo com a melhor técnica possível para cada caso, a exemplo dos parâmetros definidos na IN-SLTI/MPOG 5/2014, fato que não foi analisado pela unidade instrutiva neste processo.

Ainda que a proposta de preços da Recorrida tenha sido diligenciada, observa-se que as respostas dadas não comprovaram a efetiva exequibilidade dos preços, conforme demonstraremos na sequência, e além, para determinados itens fica claro que a Recorrida atuará com prejuízo.

Acerca da análise da exequibilidade, e de sua importância para que seja preservado o interesse público em face especialmente da aquisição de serviços necessários à SUSEP, destacamos que “além do dever de a Administração buscar a melhor proposta para a consecução do interesse público almejado, haverá, por outro lado, de assegurar-se quanto à contratação de proposta idônea, no sentido de que possa ser cumprida nos exatos termos estabelecidos no contrato, do qual Edital e Termo de Referência serão partes integrantes, especialmente no tocante à qualificação e eficiência exigidos e o preço contratado”.

O objetivo de uma licitação é selecionar a proposta mais vantajosa. Neste sentido, não obstante o pregão possa ser utilizado apenas para licitações do tipo menor preço, especial atenção deve ser dada à aceitabilidade das propostas, já que uma proposta aparentemente vantajosa e adequada ao interesse da economicidade pode não ser exequível.

O certame público, ou licitação, é o meio através do qual a SUSEP busca o atendimento mais vantajoso a suas necessidades de bens e serviços ofertados por particulares.

A inexequibilidade da proposta da Recorrida se mostra evidente.

Conforme determina o Edital, a análise da aceitabilidade/exequibilidade da proposta deverá ser feita na forma como prevista na Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/ 2017, e o Edital faz referência expressa ao item 9.4 do Anexo II-A da IN, cujos critérios destacamos os seguintes:

9.4. Se houver indícios de ineqüibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderá ser efetuada diligência, na forma do § 3º do art. 43 da

Lei nº 8.666, de 1993, para efeito de comprovação de sua exequibilidade, podendo ser adotado, dentre outros, os seguintes procedimentos:

a) questionamentos junto à proponente para a apresentação de justificativas e comprovações em relação aos custos com indícios de inexequibilidade; [...]

e) pesquisas em órgãos públicos ou empresas privadas; [...]

i) levantamento de indicadores salariais ou trabalhistas publicados por órgãos de pesquisa;

Destaca-se que o principal insumo de serviços do escopo do licitado é o custo da remuneração da mão-de-obra, onde o impacto do padrão praticado pelo mercado afeta diretamente nos valores das propostas, levando a que, havendo o afastamento dos valores da proposta da recorrida em relação aos valores estimados e praticados pelas demais licitantes necessite ser corretamente diligenciado pela SUSEP.

E justamente os itens que se mostram inexequíveis na proposta da Recorrida se referem às remunerações que deverão subsidiar a contratação dos profissionais que irão atuar no futuro contrato a ser firmado com a SUSEP, de forma que indicamos os itens acima da IN que devem ser adotados para verificação da efetiva exequibilidade da proposta da recorrida.

E já que estamos referenciando a IN 05/2017, cabe destacar o item 9.5 do Anexo II-A:

9.5. Qualquer interessado poderá requerer que se realizem diligências para aferir a exequibilidade e a legalidade das propostas, devendo apresentar as provas ou os indícios que fundamentam o pedido.

Amparados neste item 9.5 é que apresentamos o presente recurso, e como base nos indícios a seguir é que requeremos seja novamente diligenciada a proposta da recorrida para que esta efetivamente comprove a exequibilidade de seus preços, e, caso tal não ocorra, seja a mesma desclassificada.

A única forma de comprovar a efetividade do preço proposto seria através da DEMONSTRAÇÃO DE QUE A RECORRIDA PRATICA REALMENTE OS PREÇOS PROPOSTOS, através da comprovação de que POSSUI EM SEU QUADRO PERMANENTE, PROFISSIONAIS QUE ATENDAM AOS REQUISITOS E EXIGÊNCIAS DO ANEXO 01 no que se refere à Capacitação, Formação e Experiência Profissional, COM REMUNERAÇÃO COMPATÍVEL COM A QUE CONSTOU DA PROPOSTA APRESENTADA.

Observa-se que a resposta da Recorrida à diligência não afastou a presunção de inexequibilidade de sua proposta e a sua aceitação pela SUSEP merece ser revista, pois além de não atender à comprovação requerida, deixou de cumprir o que o próprio Edital no item 21.4.1.3 do Termo de Referência exige para a demonstração da exequibilidade:

21.4.1.3. DEMONSTRAÇÃO DA PERTINÊNCIA DOS VALORES SALARIAIS INFORMADOS EM SUAS PLANILHAS. Serão admitidas pesquisas de mercado, relatórios públicos de institutos ou organismos relacionados ao mercado de TIC ou outros INSTRUMENTOS QUE APONTEM PARA VALORES ATUALIZADOS DE SALÁRIOS DO MERCADO DE TIC.

Ora, em sua resposta à diligência a Recorrida apenas buscou justificar, sem êxito, que os preços propostos eram executáveis, com respostas como:

i) Para elaboração da proposta mais vantajosa, a Optimize dimensionou O ESFORÇO QUE SERÁ DEDICADO E A FORMA DE CONTRATAÇÃO POR CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, NO QUAL NÃO HÁ INCIDÊNCIA DE ENCARGOS TRABALHISTAS.

A adoção de contratação por meio de contrato de prestação, conhecido como modalidade “PJ” implica em um pagamento de remuneração superior ao praticado na modalidade de vínculo CLT, de forma que o valor reduzido proposto pela Recorrida não se aplica.

Ademais, há de se considerar o que estabelece ainda o Termo de Referência acerca da contratação dos profissionais, considerando que a contratação de “PJ” é enquadrada como subcontratação, pois a contratação de profissional autônomo implica em encargos previdenciários adicionais, e que conforme o item 8.1, só será admissível para serviços presenciais do Núcleo Técnico Central de

Serviços nas unidades da Susep em Brasília/DF e em São Paulo/SP. Os demais itens do contrato não poderão ser objeto de subcontratação

Considerando a qualificação dos profissionais para o contrato no item 1, que inclui experiência mínima de 2 ou 3 anos de experiência, formação superior, certificação e cursos adicionais, mesmo que a Recorrida utilizasse o piso salarial do RJ no contrato, não conseguiria contratar profissionais pelo valor proposto: custos de salário (piso), vale refeição, plano de saúde e encargos financeiros. Eles teriam em média um custo de aproximadamente R\$4.900,00. O valor proposto pela Recorrida foi de R\$4.712,40. Ou seja, tal valor, não cobre nem mesmo o custo operacional.

ii) [...] parte significativa dos valores constantes da proposta, apesar de comporem seu cálculo, não são objeto de desembolso mensal, e podem nem ocorrer [...] capaz de absorver eventual diferença [...]

Ora, a própria resposta da Recorrida admite que o valor proposto “provável ou eventualmente” é insuficiente para cobrir os custos da execução contratual.

Admitir tal resposta como comprobatória da exequibilidade da proposta formulada pela Recorrida não encontra amparo na legislação, normativos e no próprio Edital a que se submete a SUSEP.

Há de se fazer referência ainda aos perfis do item 2, para os quais não se pode considerar pisos nem mesmo para fins de avaliação, porém, considerando a qualificação técnica profissional, apresentada no Anexo 01 - Perfis Profissionais. O valor total proposto por perfil mal cobre o valor de remuneração dos profissionais.

Neste contexto, cabe à SUSEP, tendo em vista o princípio da eficiência da Administração Pública, avaliar efetivamente e de forma detalhista e minuciosa propostas com preços abaixo do praticado/estimado, ainda mais quando se tem preços estimados por meio de Portaria normativa, como é o caso do presente Edital.

Eficiência significa poder, capacidade de ser efetivo; efetividade, eficácia, agir com produtividade e competência. No âmbito da gestão pública é fundamental ser eficiente, pois os serviços públicos devem atender de maneira satisfatória a coletividade.

Nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Melo:

"Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais suma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já anteriormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da 'boa administração'". (MELO,2013,p.98).

O princípio da eficiência implantou o modelo de administração pública gerencial voltada para um controle de resultados na atuação estatal, ou seja, a partir disso, os atos da administração devem ser realizados com a maior qualidade, competência e eficácia possível em prol da sociedade.

Depreende-se do conceito acima que o princípio da eficiência aplicado ao processo licitatório não se traduz apenas em alcançar o menor preço, mas, acima de tudo, utilizar os recursos de maneira a maximizar a sua rentabilidade social, ou seja, aliar a economicidade à qualidade e regularidade do que se pretende adquirir ou contratar.

A SUSEP deverá, neste contexto, diligenciar junto à Recorrida conforme previsto no item 21.4.1.3 do Termo de Referência, a exequibilidade dos valores propostos, especialmente no tocante aos custos da remuneração praticada, requerendo a apresentação de detalhamento dos custos previstos em sua proposta, com a comprovação prática de que pratica tais preços, por perfil

profissional requerido, detalhando remuneração, encargos provisionados, bem como comprovando através da apresentação de paradigmas que os preços propostos são os praticados pela Recorrida.

O pedido de diligência ora apresentado atende ao previsto no item 9.5 da normativa IN 05/2017, normativo que rege o Edital conforme seu preâmbulo.

CONCLUSÃO

No âmbito do regime jurídico administrativo, a noção de autotutela é concebida, aprioristicamente, como um princípio informador da atuação da Administração Pública, paralelamente a outras proposições básicas, como a legalidade, a supremacia do interesse público, a impessoalidade, entre outras.

Para sua formulação teórica, parte-se do pressuposto inquestionável de que o Poder Público está submetido à lei. Logo, sua atuação se sujeita a um controle de legalidade, o qual, quando é exercido pela própria Administração, sobre seus próprios atos, é denominado de autotutela.

Essa autotutela abrange a possibilidade de o Poder Público anular ou revogar seus atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa. Em qualquer dessas hipóteses, porém, não é necessária a intervenção do Poder Judiciário, podendo a anulação/revogação perfazer-se por meio de outro ato administrativo auto executável.

Essa noção está consagrada em antigos enunciados do Supremo Tribunal Federal, que preveem: “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”.

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (“STF, Súmula nº 473, Sessão Plenária de 03.12.1969”).

Segundo Odete Medauar, em virtude do princípio da autotutela administrativa, “a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência poderá revogá-los” (Medauar, 2008, p. 130).

Em suma, portanto, a autotutela é tida como uma emanção do princípio da legalidade e, como tal, impõe à Administração Pública o dever, e não a mera prerrogativa, de zelar pela regularidade de sua atuação (dever de vigilância), ainda que para tanto não tenha sido provocada.

Esse controle interno se dá em dois aspectos, a saber: a anulação de atos ilegais e contrários ao ordenamento jurídico, e a revogação de atos em confronto com os interesses da Administração, cuja manutenção se afigura inoportuna e inconveniente.

A proposta da recorrida é inexequível, razão pela qual não deve ser aceita, e neste sentido se aplica o princípio da autotutela, para reformular a decisão proferida, em respeito aos princípios da vinculação ao edital e julgamento objetivo.

Não houve demonstração da efetividade e exequibilidade do valor proposto.

PEDIDOS

CONSIDERANDO OS ARGUMENTOS APRESENTADOS, E USANDO DO DIREITO CONTIDO NO ITEM 9.5 DO ANEXO II-A DA INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/MP nº 05/2017, requeremos à SUSEP que requeira que a Recorrida demonstre a exequibilidade na forma como determina o item 21.4.1.3 do Termo de Referência, através da comprovação de que detém em seus quadros profissionais que atendam às exigências dos perfis na forma do Anexo -1 do Termo de Referência e que percebam valores compatíveis com o valor proposto no pregão. Tal comprovação deve conter:

- Contratos de Trabalho
- Comprovantes de Recebimento recentes

- Currículos, Diplomas e Certificados.

Somente desta forma será atendido o interesse público representado pela SUSEP, bem como respeitados a legislação e normativos que regem o certame.

FACE AO EXPOSTO, requeremos seja recebida o presente Recurso, e procedida a diligência nos termos do Edital e de acordo com o argumentado nesta peça, para, ao final, considerando os fatos e argumentos trazidos, seja alterada a decisão promulgada, julgando inabilitada a empresa OPTIMIZE, considerando especificamente o que determina o Edital.

Requer, ainda, que esta manifestação seja submetida à autoridade superior.

Nestes Termos, Pede Deferimento.

Rio de Janeiro, 24 de abril de 2023.



Marcela Guerrieri

STEFANINI CONSULTORIA E ASSESSORIA EM INFORMÁTICA S/A.