

Fl. 1 da Decisão de Pregoeiro nº 0007/2015, de 21/12/2015.

Em 21 de dezembro de 2015.

Processo: 48500.004459/2013-000
Licitação: Pregão Eletrônico nº 44/2015
Assunto: Análise da IMPUGNAÇÃO AO EDITAL
apresentada pela empresa **LOGIKS CONSULTORIA E
SERVIÇOS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA.**

I – DOS FATOS

1. A empresa **LOGIKS CONSULTORIA E SERVIÇOS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA** enviou sua impugnação ao edital do Pregão Eletrônico nº 44/2015, em 18 de dezembro de 2015.

2. A impugnante questiona o fato de haverem dois GRUPOS sendo licitados, e no seu entender quanto ao GRUPO 2, relativos aos itens 4 (administração de dados) e 5 (business intelligence), não haveria justificativa para o agrupamento; solicita, portanto, a alteração do Edital para que os itens 4 e 5 sejam licitados em separado. São estas, em suma, as motivações para o pedido:

- i. “a licitação por item está intrinsecamente ligada ao parcelamento obrigatório do objeto licitado. Assim, o objeto deve ser dividido e individualizado por itens, e cada um desses merece ser tratado como licitação distinta.”
- ii. Essas licitações podem ou não ser realizadas em procedimentos independentes ou únicos, mas, ainda que em procedimento único, a concorrência precisa ser individualizada. Senão este é o entendimento da Corte de Contas¹:

¹ Acórdão 667/2005, Plenário, TCU, Processo nº 001.605/2005-5, Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti, Sessão de 25.05.2005.

[...] art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93 traz permissão para a adoção de ambas as alternativas suscitadas (realização de uma única licitação com adjudicação por itens ou realização de licitações distintas), deixando à discricionariedade do gestor escolher a opção mais conveniente. Não obstante esse aspecto, foi observado pela unidade técnica que a realização de seis licitações distintas traria vantagens à Administração, uma vez que os problemas ocorridos em um certame, como a paralisação em face da interposição de recursos, não afetariam os demais e, conseqüentemente, evitar-se-ia que o Ministério corresse o risco de ver obstaculizada a prestação da totalidade dos serviços [...] É certo que, havendo a viabilidade de divisão do objeto licitado, a Lei de Licitações confere discricionariedade ao gestor para que ele escolha entre uma das possibilidades previstas em seu art. 23, §§ 1º e 2º, ou seja, a realização de licitação única com adjudicação por itens ou a promoção de uma licitação distinta para cada item do objeto. Todavia, há que se reconhecer que existem situações em que, não obstante a margem de liberdade concedida pela lei, as circunstâncias direcionam a decisão do gestor para uma única opção, tornando forçosa a adoção de um único comportamento administrativo. [...]

- iii. O Termo de Referência “**justificativa e comprova cabalmente a divisibilidade do objeto, porquanto demonstra a divisibilidade e não traz qualquer justificativa pela não individualização da concorrência.**”

Fl. 2 da Decisão de Pregoeiro nº 0007/2015, de 21/12/2015.

3. Foi utilizado na argumentação da impugnante o posicionamento do Tribunal de Contas da União sobre o artigo 23, §1º da Lei n. 8.666/93, que trata do parcelamento da licitação, extraído da compilação “*Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*”, além do teor da Súmula 247 daquela Corte de Contas:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de proporcionar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

II – DA ANÁLISE

4. Sobre a questão do agrupamento dos itens licitados, registro que foi justificada nos autos do processo a decisão por dois grupos em vez de uma licitação por itens independentes, conforme a transcrição do item 3.3 do Termo de Referência n. 31/2015 – SGI (sicnet2 n. 48540.003035/2015-00), que subsidia o Edital combatido:

3.3.1 A solução de TI é composta dos seguintes serviços:

Grupo	Item	Serviços
01	01	Operação e Monitoração de <i>Datacenter</i>
	02	Atendimento e Suporte ao Usuário de Infraestrutura de TI
	03	Projetos de Infraestrutura de TI
02	04	Administração de Dados
	05	<i>Business Intelligence</i>

3.3.2 No modelo de atendimento adotado, a separação em itens distintos se deu devido à necessidade de tratar as especificidades de cada um deles no que se refere às suas métricas, acordos de nível de serviço, especialização de equipes de profissionais, regime de atendimento, local de atendimento, além da específica contribuição de cada item ao resultado final da contratação.

3.3.3 A opção por agrupar os itens em 2 (dois) grupos distintos está fundamentada na IN 02/2008 SLTI/MPOG, em redação dada pela IN 03/2009 SLTI/MPOG, onde se encontra estabelecida a admissibilidade de aquisição por lote único quando, comprovada e justificadamente, houver inter-relação entre os serviços contratados, gerenciamento centralizado ou implicar em vantagem para a Administração.

3.3.3.1 Quando analisado sob os aspectos técnicos vemos configurado o inter-relacionamento e a interdependência entre os serviços a serem contratados no grupo 1, onde não se faz possível estabelecer os limites, extremamente tênues, de onde se iniciam e terminam as repercussões entre um e outro, especialmente por se ter como meta o alcance a maturidade, a alta disponibilidade e a gestão eficaz de riscos de um mesmo ambiente de infraestrutura de TI, cada qual contribuindo em seus aspectos distintos, sendo respectivamente, a sua sustentação, o atendimento aos usuários e melhoria contínua dos ambientes que compõem a infraestrutura de TI, a partir da execução de projetos de Infraestrutura.

Fl. 3 da Decisão de Pregoeiro nº 0007/2015, de 21/12/2015.

- 3.3.3.2 Para a adequada execução dos serviços que compõem o grupo 01 ora contratados é fundamental que esteja assegurada a unidade conceitual de todas as etapas técnicas, que no conjunto compõem um todo uno e indivisível, entrelaçado com coerência tecnológica, direcionado para o resultado esperado que é a disponibilidade do ambiente de infraestrutura de TI, englobando todos os aspectos necessários ao pleno atendimento das necessidades dos usuários destes serviços.
- 3.3.3.3 O agrupamento dos itens 01, 02 e 03 é imprescindível, por ser técnica e gerencialmente inviável o fornecimento deste grupo de serviços por diferentes contratadas, dado o ônus direto de maior custo gerencial para controle, além do maior custo gerencial para a gestão contratual, constituindo todos estes benefícios em vantagem técnica e econômica.
- 3.3.3.4 Com relação ao grupo 02, o agrupamento dos itens 04 e 05 decorre de aspectos mais conjunturais, considerando-se as similaridades compartilhadas entre eles no que se refere aos perfis técnicos dos profissionais; às áreas de conhecimento, uma vez que tanto as atividades de Administração de Dados como as de Business Intelligence exigem conhecimentos relacionados à bancos de dados; às métricas adotadas, uma vez que ambos os serviços compartilham da mesma dificuldade de estabelecimento de um catálogo de serviços padronizado; o compartilhamento de um objetivo comum de entrega de um mesmo resultado estratégico, ou seja, a informação com qualidade para a CONTRATADA, o que exigirá um inter-relacionamento entre as equipes alocadas para o atendimento do escopo previsto nos itens 04 e 05, principalmente no que se referem aos projetos.
- 3.3.3.5 No tocante à economicidade, particionar o objeto em um maior número de itens e grupos poderia impactar adversamente os custos globais da contratação, uma vez que a execução dos serviços por não mais que 02 (duas) empresa traz ganhos de escala e possibilita a diluição do custo do overhead administrativo por um maior número de profissionais alocados para atendimento dos serviços. A gestão e a fiscalização de um número maior de contratos para a execução dos serviços de infraestrutura aumentariam também os custos indiretos com recursos humanos da CONTRATANTE a serem alocados para tal atividade.
- 3.3.3.6 Especificamente para o item 05 – Business Intelligence, a contratação em um grupo à parte poderia levar ao desinteresse dos fornecedores em prestar o serviço, tendo em vista que o quantitativo mínimo previsto corresponde a uma equipe de apenas 02 (dois) profissionais e 01 (um) gerente, o que pode acarretar uma licitação deserta ou ainda uma contratação dos serviços por valores elevados, face aos riscos consideráveis de mercado, tendo em vista os acordos de nível de serviço exigidos frente ao volume de serviços contratados. Esse é o mesmo motivo que levou a CONTRATANTE a possibilidade que CONTRATADA se utilize de um mesmo gerente técnico para os itens 04 e 05, uma vez que, considerando-se a execução nos níveis mínimos não seria razoável exigir que 01 (um) gerente técnico para cada item.
- 3.3.3.7 No tocante à quantidade de empresas prestadoras de serviços, o modelo em questão contempla um dimensionamento o mais aderente possível ao perfil atual da ANEEL, condição em que um eventual aumento do número de empresas poderia acarretar risco

Fl. 4 da Decisão de Pregoeiro nº 0007/2015, de 21/12/2015.

de conflitos de responsabilidades entre as contratadas, prejudicando sobremaneira a execução contratual, o cumprimento dos serviços em boa ordem e a fiscalização por parte da CONTRATANTE.

3.3.3.8 Ressalta-se ainda que, um dos benefícios esperados da contratação é o do aumento dos níveis de maturidade no âmbito dos serviços de TI componentes desse modelo, os quais, por ainda não estarem na condição ideal, dificultam sobremaneira a segregação de objetos contratuais intimamente ligados em grupos distintos. Isto porque a falta de padrões para a regência e interligação entre as áreas, quando existente em um ambiente que possui atuação de várias empresas distintas, pode provocar lacunas ou sobreposições de execução e dificuldades no diagnóstico de falhas e imputação de responsabilidades, em se tratando de situações que permeiam várias áreas de conhecimento.

3.3.3.9 Por fim, salienta-se que não há restrição de competitividade ao se realizar o agrupamento dos itens em 02 (dois) grupos distintos, uma vez que os fornecedores de serviços técnicos de infraestrutura de TI são habilitados a atender a todos os itens especificados no grupo 01 e as empresas especializadas em serviços de banco de dados são habilitados a atender a todos os itens especificados no grupo 02.

3.3.3.10 Também não há qualquer impedimento ou restrição de que os serviços integrantes de ambos os grupos venham a ser prestados por uma única CONTRATADA.

9. Ressalte-se que os termos trazidos no Edital foram objeto de Consulta Pública aos fornecedores, bem como foram avaliados pelos órgãos de controle, para que fossem trazidas contribuições à metodologia de contratação adotada, sendo que não ocorreram questionamentos pretéritos a respeito de tal ponto impugnado pela licitante.

10. Entendemos, ainda, que pela exegese da Súmula 247 do TCU destacada pela licitante **LOGIKS CONSULTORIA E SERVIÇOS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA** extrai-se que o “*prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de escala*” autoriza a não adjudicação por item e sim, por grupo, como é o caso, pois de acordo com justificativas apresentadas haveria prejuízos de ordem técnica e econômica em sendo a opção por licitar em itens autônomos, como deseja a impugnante.

11. Obviamente, que a licitação por itens fomenta a ampliação da competitividade, porém tal princípio deve ser sopesado com o interesse público da Administração em contratar de acordo com as condicionantes que melhor lhe favorecem sob os aspectos técnico e econômico.

12. Pelo apurado, e considerando a recomendação da área técnica de proceder a contratação agrupada nos termos e itens já descritos, haja vista a especificidade dos serviços contratados, entendemos que as razões apresentadas pela impugnante não provam que o Edital do Pregão Eletrônico n. 44/2015 está infringindo o mencionado artigo 23, § 1º, que, conforme já relatado, comporta exceções.

13. Desta forma, entendemos que o Edital está em conformidade com as disposições legais.

Fl. 5 da Decisão de Pregoeiro nº 0007/2015, de 21/12/2015.

III – DO DIREITO

14. A impugnação foi apresentada no prazo previsto nos termos do art. 18 do Decreto Federal nº 5.450/05.

IV – DA DECISÃO

15. Pelo exposto, admitida a impugnação apresentada pela empresa **LOGIKS CONSULTORIA E SERVIÇOS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA**, porque tempestiva, contudo as razões apresentadas não se mostram capazes de alterar o conteúdo do Edital do Pregão Eletrônico nº 44/2015, pelo que **NEGO PROVIMENTO** à impugnação.

ANGELICA LUISA PINTO NOGUEIRA PINHEIRO
Pregoeira