

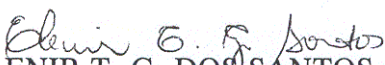
Ofício n° 351-SGS-TCU

Brasília-DF, 19 de março de 2003

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Senhoria, para conhecimento e adoção das providências indicadas, cópia do Acórdão número 247/2003, aprovado pelo Tribunal de Contas da União na Sessão Ordinária do Plenário de 19/3/2003, bem como dos respectivos Relatório e Voto que o fundamentam (TC n° 018.487/2002-0).

Atenciosamente,


ELENIR T. G. DOS SANTOS
Secretária do Plenário

A Sua Senhoria, o Senhor
Dr. MAURÍCIO LAVAL PINA DE SOUSA
Presidente do Sindicato das Empresas de Processamento de Dados, Software e Serviços
Técnicos de Informática do Estado do Rio de Janeiro
Rua Buenos Aires, 68 - 32° andar - Centro
20070-020 - Rio de Janeiro - RJ

ACÓRDÃO N° 247/2003- TCU-PLENARIO

1. Processo n° TC-018.487/2002-0 (com 1 volume)
2. Grupo 11, Classe de Assunto VII - Representação
3. Entidade: Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)
4. Interessados: Sindicato das Empresas de Processamento de Dados, Software e Serviços Técnicos de Informática do Estado do Rio de Janeiro (Seprorj) e Sofhar Tecnologia em Telemática Ltda. 5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 4ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há
9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 237 do Regimento Interno, em:

9.1 - conhecer da representação do Seprorj para no mérito considerá-la parcialmente procedente;

9.2 - conhecer da representação da empresa Sofhar para no mérito considerá-la improcedente;

9.3 - determinar à ANS que, em suas licitações, observe o seguinte:

9.3.1 - fundamente com precisão os seus atos, sobretudo aqueles que causem algum gravame a licitante, como a inabilitação;

9.3.2 - defina com clareza e objetividade nos editais o que seja considerado, do ponto de vista da qualificação técnica, compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, abstendo-se de meramente repetir o texto do inciso 11 do artigo 30 da Lei n° 8.666/93;

9.3.3 - no estabelecimento de critérios de pontuação técnica, utilize-se tão-somente de atributos justificadamente desejáveis na prestação do serviço e compatíveis com o objeto licitado;

9.4 - dar ciência deste acórdão, e do relatório e voto que o fundamentam, aos interessados; e

9.5 - arquivar o processo.

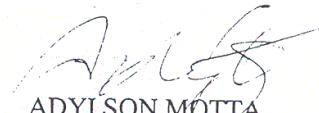
10. Ata n° 8/2003 - Plenário

11. Data da Sessão: 19/3/2003 - Ordinária ,


12. Especificação do quorum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Humberto Guimarães Souto, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.


ADYLSON MOTTA
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência


MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Ministro-Relator


LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Fui presente:

GRUPO II - CLASSE VII - PLENÁRIO

TC-018.487/2002-0 (com 1 volume)

Natureza: Representação

Entidade: Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) Interessados: Sindicato das Empresas de Processamento de Dados, Software e Serviços Técnicos de Informática do Estado do Rio de Janeiro (Seprorj) e Sofhar Tecnologia em Telemática Ltda,

Sumário: Representações Licitação para aquisição de serviços de informática, Índícios de irregularidades, em sua maioria, não confirmados após análise preliminar da matéria. Conhecimento. Procedência parcial de uma das representações. Improcedência da outra. Determinações, Cientificação dos interessados, com posterior arquivamento do processo.

RELATÓRIO

Trata-se de duas representações, uma apresentada pelo Sindicato das Empresas de Processamento de Dados, Software e Serviços Técnicos de Informática do Estado do Rio de Janeiro (Seprorj), e outra pela Sofhar Tecnologia em Telemática Ltda, fundadas no § 1 art. 113 da Lei n° 8.666/93, contra eventuais irregularidades na Concorrência n° 01/2002, da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), que tem por objeto a "contratação de empresa para prestação de serviços especializados na área informática, com vista ao desenvolvimento de projetos especiais em tecnologia da .informação",

2. Segundo o Seprorj, os diversos serviços que compõem o objeto da concorrência (especificação e desenvolvimento de sistemas de informação, desenvolvimento de aplicativos para Internet e Intranet - WEB, infra-estrutura e administração de redes de dados, processamento de dados e operação de computadores, modelagem e administração de banco de dados, e produção de informação e estatística de dados) deveriam ser licitados separadamente, para garantir maior competitividade.

3. Além disso, o Seprorj contesta algumas exigências de qualificação econômico-financeira e para a pontuação técnica. Observo que, por imposição legal, a licitação é do tipo técnica e preço.

4. Já a empresa Sofhar busca impugnar o ato da ANS que a inabilitou da concorrência, por suposto desatendimento à alínea "b" do subitem 6.2.3 do edital licitatório, referente aos documentos de habilitação técnica, que exigia "02 (dois) Atestados de Capacitação Técnica, compatíveis em característica, quantidade e prazos com o objeto da licitação, emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a realização satisfatória de serviços especializados na área de informática, devidamente registrados no CRA (Concelho Regional de Administração)".

5. De se destacar que ambas as representações solicitam o exame da matéria em caráter de urgência, inclusive com pedido de suspensão do certame licitatório, que se encontra em andamento. Por isso, e ainda considerando o volume de recursos envolvidos na contratação, calculado em R\$ 7.712.000,00, determinei à 4:1 Sedex que, em preliminar, desse parecer sobre a conveniência e necessidade de se sustar a concorrência para propiciar um exame mais acurado por parte deste Tribunal.

6, Nesse sentido, a Unidade Técnica assim se pronunciou (r1s. 244/249):

"(...)

3. EXAME PRELIMINAR

3.1. Os principais pontos levantados contra a reclamada - AN5 nas representações serão tratados de forma distinta, pois, enquanto a empresa 50jhar Tecnologia em Telemática Ltda. questiona Sua inabilitação na Concorrência n° 01/2002, pelo não-atendimento ao item 6.2.3., alínea 'b', do edital (à fl. 21), o Seprorj postula pela reforma de uma série de itens editalícios daquele certame (à fl. 90).

3.2. Empresa Sofhar Tecnologia em Telemática Ltda.:

(...)

3.2.2. a representante afirma que:

a) foi inabilitada sob a alegação de ter descumprido a alínea 'b' do item 6.2.3 do Edital, no que se refere aos atestados de capacidade técnica em desconformidade com os quantitativos da Concorrência n° 01/2002, sem que houvesse motivação e fundamentação da decisão da comissão de licitação que a inabilitou, em vista de somente o dispositivo do Edital, supostamente descumprido, ter sido apontado na decisão, não sendo indicado qual seria especificamente a exigência editalícia não observada pela ora representante'; e

b) 'os atestados de qualificação técnica, acostados às fls. 10 a 12, devidamente registrados no Conselho Regional de Administração do Paraná, são plenamente compatíveis com o objeto da licitação. que tem por justificativa a contratação de empresa para prestação de .serviços especializados de informática.'

3.3. Sindicato das Empresas de Processamento de Dados Software e Serviços Técnicos de Informática do Estado do Rio de Janeiro – Seprorj:

(...)

3.3.2. as alegações do signatário são:

a) 'conforme definido no item 4 do Anexo I - Termo de Referência, o objeto da licitação são {seis} serviços diferentes, agrupados num único Edital, o que eleva a estimativa do valor da Concorrência para R\$ 7.712.000,00. Por este fato o valor do 'capital mínimo ou patrimônio líquido igual ou superior a 10% do valor estimado da contratação é de R\$ 771.200', bem como a garantia, correspondente a 5% daquele valor, exigida do vencedor, será de R\$ 385.600,00.

Ora, o fato de juntar serviços do mesmo gênero, contudo de espécies bem diferentes, inviabiliza a participação da quase totalidade das empresas de informática representadas por este Sindicato e fere as diretrizes governamentais de apoio às micro e pequenas empresas nas contratações públicas, assim como os artigos 170 e 179 da Constituição Federal' (à fl. 232);

b) 'no item 11.1 do Termo de Referência são exigidas comprovações de experiências nos incisos a, b, c e d, com enorme amplitude e diversidade. No item 11.2, inciso a, é exigida ainda 'atuação simultânea num mesmo cliente' em áreas bem diferentes.

Essas exigências desnecessariamente amplas e sem justificativa técnica tomam a participação no processo licitatório restrito a um pequeno número de empresas, o que compromete o caráter amplo que deve ter uma contratação deste gênero.

Se considerarmos isoladamente cada um dos [seis] serviços solicitados, verificaremos que o volume de participantes poderia ser muito expressivo, o que beneficiaria dezenas de empresas, sem prejudicar o objetivo da contratação buscado pela ANS' (à fl. 232);

c) 'o inciso b do item 11.2 do Termo de Referência solicita 'comprovação da quantidade de profissionais pertencentes ao quadro', privilegiando pela pontuação empresas com maior número de funcionários.

A forma de pontuação de 20 pontos para cada intervalo de 100 funcionários, até o máximo de 500, privilegia desnecessariamente empresas de maior porte e não é compatível com o número de profissionais que deverão ser alocados aos diversos serviços solicitados, que totaliza 76' (à fl. 233);

d) 'nos incisos a, b e c do item 11.4 do Termo de Referência exige-se parcerias com as empresas Microsoft, Oracle e Borland; comprovadas através de 'contrato ou declaração'.

A exigência dessas parcerias com empresas multinacionais, que são características eminentemente comerciais, carece de justificativa técnica e inviabiliza a participação de empresas que possuam experiências comprovadas, sem, no entanto, ter esses tipos de parcerias, (à fl. 233); e

e) 'no item 11.5 do Termo de Referência exige-se prova de 'compatibilidade', comprovação de experiência através 'de atestado de capacidade técnica e respectivo contrato'.

Atribuem-se novamente 90 pontos a variedade de contratos, aliás já pontuados nos itens 11.1 e 11.2, o que dificulta a participação de empresas especializadas em apenas um dos serviços solicitados' (à fl. 233/234).

3.4. Parecer Técnico:

3.4.1. a matéria ora analisada envolve a terceirização de Tecnologia da Informação, nos termos do Decreto n° 2.271, de 07/07/1997. Os indícios de possíveis irregularidades retirados do processo são os seguintes:

a) inexistência dos resultados que devam ser alcançados por meio do objeto pactuado, ao longo de período contratado (48 meses). O edital convocatório, como esta redigido, demonstra ser apenas uma contratação de mão-de-obra, pois não há produtos a serem entregues em prazos intermediários:

b) inaplicabilidade do inciso b do item 11.2 do termo de referência (à fl. 231), pois se, originariamente, exige-se um total de 76 (setenta e seis) profissionais do quadro, torna-se descabida a gradação em intervalos pontuados de 20 em 20 pontos a cada 100 funcionários, até o máximo de 500 funcionários;

c) o item 6.2.3, alínea b do edital convocatório, quando delineou que os atestados de qualidade técnica deveriam ser compatíveis em quantidade características e prazos, deixou margem a discussões pois em seu conceito literal, a palavra compatível não significa necessariamente, que competiria ao licitante atender a 100% das especificações constantes do objeto a ser pactuado. Dessa forma, seria mais prudente que a comissão de licitação da ANS evitasse expressões lacônicas e abstratas sujeitas a mais de uma interpretação possível; e

d) restrição ao princípio da competitividade, ferindo, por conseqüência a busca pela proposta mais vantajosa para a entidade (Item 6.2.3., alínea 'b' – às fls. 21, e 4.1 a 4.6 – especificação dos serviços, às fls. 41 a 43).

3.4.2. Mister destacar que o tribunal de contas da união, na seção plenária do dia 04 12 2002, aprovou seu plano de auditoria relativo ao 1º semestre de 2003 (TC 009.976 2002-5), fazendo constar em seus trabalhos fiscalizatórios auditoria nas contratações de bens e serviços de informática.

3.4.3. Vale ademais destacar a ordem de serviço nº02/TCU, em seu registro 2º, **in verbis**:

'previamente ao encaminhamento de que trata o artigo anterior a unidade procederá ao exame sumário da peça de denúncia ou representação e da documentação que a acompanha, para verificação de indícios que indiquem a necessidade de se propor a adoção de medida cautelar consistente na suspensão do procedimento licitatório em curso, nos casos em que houver fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, nos termos do art. 276 do regimento interno.'

Merece ainda realce o artigo 276 do regimento interno do TCU, in verbis:

'Art. 276. O plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da lei nº 8.443, de 1992.' (grifo nosso)

Depreende-se dos trechos sublinhados que esta corte de contas poderá adotar medida acautelatória no sentido da suspensão do procedimento impugnado, quando existir a possibilidade de ocorrência de lesão ao erário ou houver o risco de ineficácia da decisão do mérito, se proferida após a consumação do ato.

No caso ora analisado, os indícios de irregularidade constantes do edital convocatório indicam a existência de cerceamento ao princípio da competitividade no certame, o que pode resultar em provável dano ao erário.

Ademais, cumpre salientar que a concorrência nº 01/2002 encontra-se em fase de ser homologada; dessa forma, a adoção tempestiva do instrumento de suspensão do procedimento licitatório acarretará eficácia para a decisão a ser exarada pelo TCU.

A vista de todo o exposto, ante a ocorrência de indícios de irregularidades (item 3.4.1 de 'a' a 'd')no edital convocatório, propõe-se ao tribunal que avalie a conveniência de cautelarmente suspender a concorrência nº 01/2002 .

Propõe-se, ainda, com o objetivo de agilizar a instrução do processo, a realização de inspeção junto à Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, nos termos dos artigos 10, § 1º, e 41, inciso II, da lei nº 8.443/92 c/c o art. 240 do Regimento Interno/TC, com a participação de 1 (um) servidor desta secretaria e 1 (um) da Secretaria de Tecnologia da Informação (Setec), para que seja elaborado laudo técnico sobre a matéria.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submete-se os autos à consideração superior propondo que :

a) seja adotada medida cautelar consistente na suspensão da concorrência nº 01 2002, nos termos do artigo 2º da Ordem de Serviço nº 02/TCU, de 29 de janeiro de 2003, c/c o artigo 276 do Regimento Interno/TCU;

b) com fulcro nos artigos 10, § 1º, e 41, inciso II, da lei nº 8.443/92 c/c o art. 240 do regimento interno/TCU, a realização de inspeção junto a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, com a participação de servidores desta Secretaria e da Secretaria de Tecnologia da Informação (Setec), com o objetivo de elaboração de laudo técnico, para subsidiar a análise do atual processo;

c) dê ciência às signatárias – empresa Sophar Tecnologia em Telemática Ltda. e Sindicato das Empresas de Processamento de Dados, Software e Serviços Técnicos de Informática do Estado do Rio de Janeiro – Seprorj – do interior teor da decisão a ser proferida.”

É o relatório.

VOTO

Cumprido observar de início que a inclusão deste processo em pauta do Plenário deve-se a discussão acerca da necessidade de adoção de medida cautelar para

suspender a Concorrência nº O 1/2002 da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

I - Representação da Sofhar Tecnologia em Telemática Ltda.

2. A empresa Sofhar foi inabilitada da concorrência no que diz respeito à qualificação técnica, pela qual se requeria dois atestados de capacitação compatíveis com o objeto do certame, entre outros aspectos, em quantidade de serviço, como aliás determina o inciso II do artigo 30 da Lei nº 8.666/93.

3. Conquanto a inabilitação da Sofhar não tenha sido fundamentada da forma desejável, em detalhes que permitissem a exata compreensão dos motivos do ato administrativo, do documento de fl. 15 percebe-se que a ANS entendeu que os atestados de capacidade técnica apresentados por aquela empresa *"não estão compatíveis com os quantitativos da Concorrência 01-2002, constante do Anexo I - Termo de Referência."*

4. No mencionado Termo de Referência, o volume de serviços é estimado em função da quantidade de profissionais e de trabalho horário, totalizando 76 funcionários para 13.024 horas/mês (fls. 54/55).

5. Por outro lado, os três atestados exibidos pela Sofhar mostram a seguinte situação (fls. 10/12): o primeiro, emitido pela Companhia de Informática do Paraná, não se refere a quantidade de serviço, porém somente ao tempo de relação comercial; o segundo, fornecido pelo Lactec - Instituto de Tecnologia para o Desenvolvimento, atesta a prestação de serviço à carga de 220 horas/mês; e o terceiro, concedido pela Duplo .Ar S/A - Indústria e Comércio de Ar Condicionado e Aquecedores, confirma a prestação de serviço por 15 profissionais, perfazendo 19.200 horas em 9 meses (04/02 a 01/11/2002), ou seja, 2.133,33 horas/mês.

6. Comparando a quantidade de serviço exigida na licitação com a maior comprovada pela Sofhar, nota-se que a segunda é mais de seis vezes menor do que a primeira, o que, com segurança, não demonstra compatibilidade, em que pese não haver no edital da licitação um parâmetro objetivo para que a comissão avaliasse o que seria um quantitativo incompatível.

7. Vejo, portanto, que houve razoabilidade no ato que inabilitou a empresa Sofhar, tendo em conta que a carga horária de trabalho, para o desenvolvimento de serviços de informática, é a medida usualmente aceita para a definição de quantitativos. Se não comprovada a capacidade de assumir o ritmo de trabalho de que se necessita na prestação do serviço, em termos de operatividade, está certa a comissão em inabilitar a licitante.

8. Destaca-se, nesse sentido, a magnitude do trabalho a ser desenvolvido na ANS, segundo o Termo de Referência anexo ao edital da licitação, pelo qual *"a área de informática [da Agência] atende mais de 500 usuários internos e um mercado de planos de saúde composto por cerca de 2.700 operadoras, 32 mil planos e 34 milhões de registros no cadastro de beneficiários de planos de saúde. No ano de 2000, foram trocados em torno de 40.000 arquivos com s operadoras', e o processo de ressarcimento ao SUS envolveu O processamento de informações do cadastro de beneficiário e do cadastro de Autorizações de Internação Hospitalar (AIH) do Ministério da Saúde (estimado em 1.100.000 AIH/mês) , resultando em atendimentos possíveis de ressarcimento ao SUS."*

9. Convém registrar que este Tribunal tem reconhecido a possibilidade de exigência de quantidades mínimas de serviço compatíveis com o objeto da licitação, nos atestados de capacidade técnica, como prova de aptidão técnico-operacional, a exemplo

das recentes Decisões nos 285/2000,592/2001,574/2002,86/2002 e, principalmente, 1.618/2002 do Plenário.

10. Acredito que essas observações não só afastam a necessidade de suspensão da concorrência como também permitem desde já o julgamento de mérito pela improcedência da representação da empresa Sofhar, sem prejuízo de que seja determinado à ANS o seguinte, em suas licitações: fundamentar com maior precisão os seus atos, sobretudo aqueles que causem algum gravame a licitante; e definir com clareza e objetividade nos editais o que seja considerado, do ponto de vista da qualificação técnica, compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, evitando meramente repetir o texto do inciso li do al1igo 30 da Lei n° 8.666/93.

II - Representação do Sindicato das Empresas de Processamento de Dados, Software e Serviços Técnicos de Informática do Estado do Rio de Janeiro (Seprorj)

11 Como argumentação preambular, o Seprorj sustenta que a concorrência em exame abrange seis serviços de informática distintos e desconexos, que precisariam ser licitados separadamente para propiciar maior competição.

12. Releva esclarecer que a ANS encontra-se em fase de instalação e que o plano funcionamento de suas atividades depende da completa disponibilidade dos serviços de informática, o que dá uma conotação especial a essa licitação. Para atender à grande demanda, a ANS carece, a um só tempo e urgentemente, de toda a variedade de serviços da área de processamento de dados.

13. De outra parte, a licitação fundamenta-se no Decreto n° 2.271/97, cujo § lodo art, 1° recomenda aos órgãos e entidades da administração pública federal que *"as atividades de (..) informática (..) serão, de preferência, objeto de execução indireta"*, quando forem acessórias ou instrumentais aos assuntos que constituem a sua competência legal. Existe então uma característica de coesão, ou mesmo de unicidade do serviço a ser prestado.

14. Nessas circunstâncias, a meu ver não se justifica tecnicamente a repartição do objeto pretendido em seis licitações, que certamente exigiriam mais tempo e conduziriam ao descompasso na disponibilização dos serviços, seja pelas diferenças dos prazos de execução, seja pela necessidade de harmonizar o trabalho de empresas distintas.

15. Pelo § 1° do art. 23 da Lei n° 8.666/93, os serviços a serem licitados pela administração pública serão divididos *"em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis"*, de onde, pelo sentido contrário, conclui-se que a inviabilidade técnica desautoriza a divisão dos serviços.

16. Seguindo essa direção, o Decreto n° 1.070/94, que regulamenta a contratação de bens e serviços de informática, dispôs no parágrafo único do art. 2° que os serviços de programação, de análise de sistemas de tratamento digital da informação e de processamento de dados e o fornecimento de programas deverão ser licitados um a um, exceto quando, ainda que não integrados, *"por razões de ordem técnica ou econômica, justificadas circunstanciadamente pela maior autoridade da administração promotora da licitação, não seja julgado conveniente licitar os bens e serviços de informática e automação em separado, hipótese em que tal decisão deverá ser informada no ato convocatório."*

17. De fato, consta do edital (item 2 do Termo de Referência - fl. 40) a explicação de que *"a ANS é uma agência nova e, por este motivo, possui alta demanda para desenvolvimento de sistemas. Não existe tempo hábil para o desenvolvimento de todos os sistemas necessários, nem pessoal em quantidade para a especificação dos sistemas em tempo suficiente para licitar um a um."*

18. Não me parece, por esse aspecto, via de conseqüência, ilegal a licitação da ANS, que encontra amparo em normas excepcionais de aplicação justificada para a situação.

19. Outra questão apontada pelo Seprorj, decorrente da anterior, diz respeito ao capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo exigido para habilitação no certame, porque a reunião dos serviços numa única licitação elevou o valor estimado para o contrato, que, nos termos do § 3º do art. .Art 31 da lei nº 8666/93. é a base para o cálculo da exigência.

20. De acordo com o Seprorj, o capital ou o patrimônio líquido mínimo exigido, equivalente a 10% do valor estimado do contrato, ou seja, R\$ 771.200,00, impossibilita a participação de empresas de médio e pequeno porte, frustrando o caráter competitivo da licitação.

21. Ao conferir as regras editalícias para a habilitação econômico-financeira, notei que, na verdade, o capital ou o patrimônio líquido mínimo só é requerido de uma forma suplementar, no caso de a empresa licitante não dispor de índices contábeis satisfatórios. Diz o subitem 6.2.4,c do edital (fl. 22): *"a proponente que em qualquer dos Índices referidos no seu balanço patrimonial obtenha resultado igual ou inferior a 1 (um), conforme apurado no item 6.3, deverá comprovar que possui capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo igual ou superior a 10% do valor estimado da contratação"*.

22. São a Liquidez Geral (LG) e a Liquidez Corrente (LC) os índices utilizados pelo subitem 6.3 do edital (fl. 22) para a comprovação da boa situação financeira da proponente. Quanto maiores esses índices, melhor. Um índice de LG menor do que 1 demonstra que a empresa não tem recursos suficientes para pagar as suas dívidas, devendo gerá-los. Já um índice de LC menor do que 1 exprime que a empresa não possui folga financeira a curto prazo. Se os dois índices forem maiores do que 1, a empresa estará financeiramente saudável.

23. Com esses índices, a administração procura avaliar se a licitante possui as condições financeiras necessárias ao cumprimento das obrigações, assegurando o sucesso da contratação. Embora a lei permita, a ANS não cumulou na licitação a exigência de garantias representadas por índices contábeis e capital mínimo, pois se os primeiros fossem aceitáveis, o segundo seria dispensável.

24. Nesse sentido, qualquer empresa de pequeno ou grande porte poderia participar da concorrência, independentemente de capital ou de patrimônio líquido mínimo, desde que tivesse os seus índices contábeis nos valores normalmente adotados para comprovar uma boa situação financeira.

25. Mais uma questão contestada pelo Seprorj, desta feita quanto à pontuação técnica (a licitação é do tipo técnica e preço), atem-se aos subitens 11.1.a, b, c e d do Termo de Referência do edital, atinentes ao suporte de serviços, os quais atribuem mais pontos às licitantes que comprovarem a) maior experiência na prestação de serviços de informática; b) maior experiência na prestação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, suporte ou administração de rede, de forma contínua, em um único cliente; c) maior equipe de profissionais alocada simultaneamente em um mesmo cliente; e d) maior qualificação técnica dos seus profissionais nas ferramentas de **software** Oracle, Microsoft e Borland.

26. Para o Seprorj, essas experiências e qualificações são *"demasiadamente amplas, incompatíveis com o objeto do (..) edital, que não prevê serviços demasiadamente complexos, [de maneira que} qualquer empresa de informática, seja ela de pequeno ou médio porte, poderia perfeitamente estar participando da licitação, pOS10 que as mesmas possuem totais condições de oferecerem os serviços (..), em igualdade de condições com grandes empresas do ramo, devido à reduzida complexidade dos serviços. No entanto, como se para reduzir o acesso de maior numero de empresas ao certame, se criou critério inusitado e ilegal: porte de empresa."*

27. Os critérios de julgamento adotados no edital, como o do suporte de serviços, seguem o disposto no inciso I do art. 3º do Decreto nº 1.070/94, que condiciona a *"determinação da pontuação técnica de cada proposta (..) através do somatório das multiplicações das notas dadas aos fatores prazo de entrega, suporte de serviços, qualidade, padronização, compatibilidade e desempenho, em consonância com seus atributos técnicos, pelos pesos atribuídos a cada um deles, de acordo com a importância relativa desses fatores às finalidades do objeto da licitação."*

28. Em relação ao fator suporte de serviços, a licitação estabeleceu como atributos desejáveis o que consta dos subitens 11.1.a, b, c e d do Termo de Referência, já descritos, os quais, pode-se conferir, querem avaliar apenas a competência técnica da licitante, nos termos do supramencionado decreto.

29. Alguma dúvida poderia sobrar quanto ao subitem 11.1.c, no sentido de que privilegia empresas de maior porte, na medida em que concede maior pontuação à licitante que comprovar ter prestado serviços similares aos licitados com maior número de profissionais. .

30. No entanto, é preciso considerar que a prestação de serviços de informática envolve, em suma, a disposição da mão-de-obra qualificada da prestadora entre os seus clientes. Quanto mais profissionais com experiência em determinados serviços a empresa tiver em seus quadros, maior será a capacidade de suporte à clientela que precisa desses mesmos serviços.

31. Ao lado disso, o quesito não tem o potencial de limitar a concorrência, nem de circunscrever a participação no certame a empresas de grande porte, já que não se trata de critério de habilitação, de caráter eliminatório, mas sim de pontuação técnica, apenas classificatório. Além do mais, o quesito pode significar, no máximo, 7,8% da pontuação total, possíveis de serem compensados por uma empresa de menor porte em outros atributos técnicos ou ainda no preço.

32. Ainda com relação ao julgamento técnico, o Seprorj chama de *"absurda a forma de pontuação estabelecida no item 1 1.2 do Termo de Referência"*, que, na alínea "b", dá maior pontuação à licitante que comprovar possuir uma maior quantidade de funcionários nos seus quadros: até 100 funcionários, 20 pontos; de 101 a 200 funcionários, 40 pontos; de 201 a 300 funcionários, 60 pontos; de 301 a 400 funcionários, 80 pontos; e acima de 500 funcionários, 100 pontos.

33. Tal atributo refere-se ao fator técnico desempenho, que pretende medir a capacidade operacional da licitante, na disponibilidade de mão-de-obra e na presteza do atendimento. Evidentemente, qualquer uma das proponentes conseguirá pelo menos 20 pontos nesse critério.

34. Mas de fato o critério, nesse ponto, é falho e injusto. Falho porque, como está, compreende todo o tipo de trabalhador da empresa, de informática ou não, independentemente da experiência ou da aptidão profissional, o que não me parece condizente com a necessidade dos serviços licitados.

35. Depois, o critério é injusto, ao beneficiar com até 80 pontos empresas com mais de seis vezes o número de profissionais requeridos para desempenhar os serviços na ANS. De outro lado, individualmente esse é o atributo com o maior peso na pontuação total (cerca de 20%), não havendo justificativa para tê-lo tornado tão relevante.

36. Embora assim entenda, não creio que por si só seja esse um motivo para suspender ou anular a licitação, na fase em que se encontra (ajudicatória), principalmente por dizer respeito a critério técnico, de caráter classificatório, inexistindo menção a que alguma licitante tenha sido prejudicada de maneira efetiva em razão de tal quesito.

37. Também contra os subitens 11.4. a, b e c do Termo de Referência do edital, sobre o fator técnico padronização, que pontua empresas parceiras de fornecedores internacionais de soluções de informática, o Seprorj lança críticas, por reputá-los *"irrazoáveis, eis que se baseiam em critérios estritamente comerciais, (...) o que inviabiliza*

a participação, com chances de vitória na concorrência, de diversas empresas que possuem experiências comprovadas mas que não possuem as mencionadas parcerias com empresas multinacionais, [contrariando o] previsto na Constituição Federal, que privilegia, em seu art. 170, IX as empresas nacionais, de pequeno porte, em vez de as empresas multinacionais, bem como o art. 3º § 2º da Lei nº 8.666/93."

38. Por meio dos mencionados subitens, a licitação considera interessante que a proponente possua parceria, respectivamente, com a Microsoft, a Oracle e a Borland, empresas que se destacam mundialmente no desenvolvimento de programas, bancos de dados e linguagens de programação. Atribuem-se 10 pontos a cada parceria comprovada.

39. Quem lida com informática sabe bem que as empresas acima detêm as melhores e mais comuns soluções de informática do mercado. Sabe igualmente que a obtenção de certificações de parceria, sobretudo da Microsoft, não é tão difícil. Portanto, para um quesito técnico de padronização, não vejo como irrazoável a pontuação estabelecida no certame, ainda mais pela sua baixa expressividade no total de pontos (menos de 6%).

40. De se observar que o tratamento favorecido a empresas nacionais de pequeno porte, de que trata a Constituição, não foi propriamente regulamentado em matéria de licitação. A Lei nº 8.666/93 assegura aos bens e serviços nacionais, independentemente do porte da empresa que os fornecem, preferência apenas em caso de empate na disputa licitatória normal.

41. Da mesma forma, a Lei nº 8.248/91, no inciso I do art. 3º, garante a preferência da administração pública aos bens e serviços de informática com tecnologia desenvolvida no País, sem contemplar o porte das empresas fornecedoras. Embora privilegie os produtos nacionais, o § 2º do mesmo artigo ressalva que *"para o exercício desta preferência, levar-se-ão em conta condições equivalentes de prazo de entrega, suporte de serviços, qualidade, padronização, compatibilidade e especificação de desempenho e preço."*

42. Ou seja, como na Lei de Licitações, o produto nacional ganhará no critério de desempate, mas não se tecnicamente for inferior ao desenvolvido com tecnologia estrangeira. No caso, a padronização é um atributo reconhecido pela lei como fator técnico e, nesse aspecto, não se pode negar a prevalência dos bens produzidos pelas empresas pretendidas como parceiras das proponentes, largamente utilizados que são nas organizações públicas ou privadas do País.

43. Finalmente, o Seprorj condena o subitem 11.5 do Termo de Referência do edital, que, pelo fator técnico compatibilidade, confere pontos às licitantes que comprovarem experiências em desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação, administração de bancos de dados e de redes de computadores.


44. Segundo o Seprorj, o critério de pontuação estabelecido dificulta *"a participação de empresas especializadas em apenas um dos serviços previstos no Edital de concorrência."*

45. São no entanto todos esses serviços, e não apenas um deles, os necessários à operação da ANS, que, como já se viu, precisou licitá-los em conjunto. De toda sorte, a pontuação é dada por cada serviço, e não pelo conjunto, o que assegura pontos a uma licitante que só tenha experiência em uma das áreas. Nada de irregular existe, em consequência, nesse ponto.

46. Assim, não há nas duas representações examinadas, da Sofhar e do Seprorj, elementos capazes de reclamar a suspensão da concorrência da ANS, pelo lado do **fumus boni iuris**. Mais ainda, a análise da matéria admite desde já concluir pela improcedência da representação da Sofhar e pela procedência parcial da representação do Seprorj, com determinações à Agência.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de março de 2003.



MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Ministro-Relator

Ministro-Relator do TCU, aprovado pelo Tribunal de Contas em 19/03/2003, bem como dos respectivos