



PROCESSAMENTO DE DADOS AMAZONAS S.A RESPOSTA AO RECURSO ADMINISTRATIVO

Referência : Pregão Eletrônico nº 01/2023
Assunto : Recurso Administrativo

Objeto : Prestação de Serviços de Sustentação, sob demanda, com transferência de conhecimento, em ambiente ADABAS/NATURAL, compreendendo o serviço de suporte, evolução de serviços e manutenção no ambiente de desenvolvimento, homologação e produção, bem como o desenvolvimento e entrega de solução de auditoria para plataforma open, com vistas a examinar e confirmar fatos e operações realizadas pelas rotinas dos sistemas que fazem acessos de inserção e/ou atualização nas bases de dados ADABAS, demonstrando a viabilidade técnica e econômica, fornecendo as informações necessárias para subsidiar o respectivo processo de contratação, conforme especificações detalhadas no Termo de Referência, constante do Anexo I, do Instrumento convocatório.

Recorrente:

G DE J TORRES BENIGNO

1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

- 1.1 Trata-se de análise de Recurso interposto em face da decisão do Pregoeiro de desclassificar do certame a licitante G DE J TORRES BENIGNO.
- 1.2 A licitante MARTINS SOLUÇÕES E SERVIÇOS GERAIS LTDA também registrou intenção de recorrer contra a sua desclassificação por não atender as qualificações técnicas, porém, a empresa não apresentou tempestivamente a peça recursal para análise.
- 1.3 Razões encontram-se disponíveis para consulta, **na íntegra**, no portal de compras do Governo Federal, site: www.gov.br/compras/pt-br e transparência da PRODAM, site <https://www.prodam.am.gov.br/licitacoes/pregoes/>

2 DA TEMPESTIVIDADE

- 2.1 No Pregão Eletrônico, a manifestação da intenção de recorrer deve ser apresentada em campo específico no sistema Comprasnet, sítio de compras do governo, que se oportuniza a partir da habilitação da última proposta ou o cancelamento dos itens, logo após se abrir o prazo para interposição de intenção de recursos.



2.2 Desta feita, havendo registrada prévia e motivada intenção de recorrer, e, sendo-lhe aceita, inicia-se a contagem do prazo legal para apresentação das razões recursais, que é de 3 (três) dias úteis, sendo igual o prazo para apresentação das contrarrazões.

2.3 A intenção de recurso da empresa G DE J TORRES BENIGNO. foi aceita e esta apresentou TEMPESTIVAMENTE as razões recursais.

3 DO RECURSO

3.1 No mérito, a empresa G DE J TORRES BENIGNO apresentou, em síntese, os seguintes pontos a serem analisados, os quais transcrevo sucintamente:

3.1.1 (...)

3.1.2 I - DA ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSENSIVO AO PRESENTE RECURSO

3.1.3 1. Não se olvida a previsão contida no item 4.3.4 do Edital do Pregão Eletrônico n. 01/2023 que dispõe que os recursos interpostos em face de decisões do pregoeiro não terão efeito suspensivo. Contudo, tal previsão está em total desalinho as disposições contidas na Lei de Licitações conforme abaixo demonstrado.

3.1.4 2. De acordo com o artigo 168 da Lei n. 14.133/2021, o recurso terá efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente, confira-se:

3.1.5 Art. 168. O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.

3.1.6 3. Não há dúvidas, portanto, da necessidade de atribuição de efeito suspensivo ao presente recurso, sendo indispensável a suspensão do ato que desclassificou a recorrente até o julgamento definitivo do presente arrazoado.

3.1.7 4. Dessa forma, em que pese a normativa contida no item 4.3.4 do certame, requer-se seja atribuído efeito suspensivo ao presente recurso administrativo.

3.1.8 (...)

3.1.9 9. Iniciado o pregão eletrônico, verificou-se a participação de três empresas: i) THS TECNOLOGIA INFORMACAO E COMUNICACAO LTDA; ii) G DE J TORRES BENIGNO ("Mythus Solution"), ora recorrente; e iii) MARTINS SOLUCOES E SERVICOS GERAIS LTDA. A primeira empresa foi desclassificada de início, eis que o valor da proposta não estava de acordo com os valores indicados pela entidade.

3.1.10 10. A recorrente, por sua vez, foi desclassificada quando da negociação de valores, eis que a proposta referente ao Item 3 seria superior ao valor ofertado na fase de lances, apesar de o valor global estar dentro dos parâmetros estabelecidos pela PRODAM.

3.1.11 11. Foi, então, convocada a empresa MARTINS SOLUCOES E SERVICOS GERAIS LTDA para apresentação de proposta de preços atualizada, bem como os documentos listados no Anexo 2 do Edital de Licitação. A empresa apresentou documentação,



contudo, a proposta não foi aceita, eis que esse instrumento não atendia as exigências de qualificação técnico-operacional.

3.1.12 12. Em seguida, foi aberto prazo para as empresas manifestarem intenção de interposição de recurso, tendo a ora recorrente e a empresa MARTINS SOLUCOES E SERVICOS GERAIS LTDA manifestado o intuito de recorrerem da decisão que as desclassificaram da disputa.

3.1.13 III - Preliminar

3.1.14 1. Da necessária anulação dos atos posteriores ao momento de habilitação das empresas licitantes

3.1.15 (...)

3.1.16 18. Ou seja, conforme disposição do parágrafo 1º do artigo 17, se houver expressa precisão no edital licitatório, tão somente a fase de habilitação poderá preceder as fases de apresentação de propostas e lances e o julgamento das propostas. Cuida-se de exceção à regra, eis que não é respeitada de forma sequenciada as fases previstas no caput do art. 17.

3.1.17 19. Assentadas tais premissas, observa-se que, conforme previsão do item 2.1.2 c/c item 7.1 ambos do Edital de Pregão Eletrônico n. 01/2023, a participação no certame estava condicionada ao prévio credenciamento “junto ao provedor do sistema, no site <https://www.gov.br/compras>”, momento este que deveriam ser apresentadas as propostas e a documentação de habilitação, dentro do período compreendido entre os dias 17/01/2023 e 06/02/2023.

3.1.18 20. Assim, a fim de cumprir todas as normas contidas no Edital de Licitação, no dia 04/02/2023 (sábado), a recorrente procedeu com seu cadastramento no sistema de compras do Governo Federal e com o envio de proposta e dos documentos previstos no Anexo 2 do Edital n. 01/2023.

3.1.19 21. Ocorre, contudo, que havia alguma espécie de erro no sistema, já que não foi possível a anexação dos documentos no portal de comprar do Governo Federal, conforme print que restou impossibilitado de anexar ao presente arrazoadado.

3.1.20 22. Ou seja, por algum erro sistêmico, as empresas licitantes ficaram impossibilitadas de seguir com a anexação de documentação requerida no Edital, o que poderia, inclusive, ter adiado (no mínimo) a data de abertura das propostas, a fim de evitar qualquer tipo de nulidade no procedimento licitatório.

3.1.21 23. Esta, contudo, não foi a conduta adotada pela PRODAM que deu prosseguimento ao processo licitatório, tendo dado início a etapa de lances, mesmo sem o cumprimento de tal requisito (o qual poderia acarretar a nulidade de todo o procedimento).

3.1.22 24. Nesta toada, vale dizer que o próprio pregoeiro, quando da fase de lances, consignou que nenhuma das empresas havia anexado a documentação de habilitação e proposta ao sistema.



- 3.1.23 25. Observa-se, assim, que, no limite, deveria o pregoeiro determinar a suspensão da sessão licitatória para que as empresas seguissem com a inserção, no sistema de compras do Governo Federal, a documentação exigida no Edital. Contudo, esta não foi a conduta adotada pelo pregoeiro.
- 3.1.24 26. Assim sendo, não resta dúvida de houve violação ao procedimento previsto no Edital de Pregão Eletrônico n. 01/2023 e na Lei n. 14.133/2021, pelo que, conforme previsão contida no parágrafo 3º do artigo 165 da Lei de Licitações, requer-se seja dado provimento ao presente recurso, anulando-se todos os atos que sucederam ao credenciamento prévio das licitantes, para que estas possam apresentar a documentação exigida no Edital e, posteriormente, seja dado sequência as demais fases da licitação.
- 3.1.25 IV - Do mérito
- 3.1.26 1. Do equívoco no julgamento das propostas sob o menor lance global
- 3.1.27 27. Caso Vossa Senhoria não entenda por anular os atos que sucederam a fase de credenciamento das empresas licitantes haja vista as irregularidades acima apontadas, o que se admite unicamente para fins de argumentação, de outro lado, verifica-se que o pregoeiro incorreu em equívoco ao analisar as propostas sob o critério de menor preço global, conforme será adiante demonstrado.
- 3.1.28 28. Restou devidamente demonstrado que o presente Pregão Eletrônico teve como critério de julgamento o MENOR PREÇO GLOBAL, confira-se:

3.1.28.1 **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 01/2023**

DOCUMENTO DE ORIGEM: SIGED 3642/2023-58

SÍNTESE DO OBJETO E PROCEDIMENTOS

A PRODAM – Processamento de Dados Amazonas S.A, com base na Lei nº 13.303, de 30.06.2016, Decreto nº 10.024, de 20.09.2019 Decreto Estadual nº 39.032, de 24.05.2018, Lei nº 10.520, de 17.07.2002, Lei Complementar nº 123, de 14.12.2006, Decreto Estadual nº 21.178, de 27.09.2000, Decreto Estadual nº 24.818, de 27.01.2005, e alterações e RILC - Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PRODAM, torna público a realização de processo licitatório, na modalidade de PREGÃO ELETRÔNICO, critério de julgamento MENOR PREÇO GLOBAL, modo de disputa ABERTO, a ser realizada na forma abaixo:

- 3.1.29 29. Nesse sentido, é o que dispõe os itens 11.1 e 19 do Pregão Eletrônico n. 01/2023:

3.1.29.1 **11. JULGAMENTO DAS PROPOSTAS**

11.1 O Pregoeiro efetuará o julgamento das propostas pelo critério de MENOR PREÇO GLOBAL, podendo encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta diretamente ao licitante que tenha apresentado o lance de menor valor, para que seja obtido preço melhor, bem como decidir sobre sua aceitação, observados prazos para fornecimento, especificações técnicas e demais condições definidas



neste Instrumento convocatório. O próprio sistema acusará quando houver empate técnico em se tratando de ME/EPP.

(...)

19. PROCESSO LICITATÓRIO

19.1 Para a aquisição do objeto descrito neste Termo de referência, será realizado o processo licitatório na modalidade de pregão eletrônico. O vencedor será definido pelo menor preço global ofertado.

- 3.1.30 30. De pronto, conclui-se que lograr-se-ia vencedor do certame a empresa que apresentasse o menor preço GLOBAL, não havendo qualquer previsão no edital sobre a disputa de preços (e que isso pudesse ser um critério de desclassificação de licitações) item por item. Ou seja, ainda que, como ocorrido, a empresa licitante apresentasse preço unitário divergente daquele apresentado em contraproposta, mas que fosse o menor preço global deveria sagrar-se vencedor.
- 3.1.31 (...)
- 3.1.32 32. Inere-se da lei, por sua vez, que na espécie de julgamento por menor preço global deve se levar em consideração “o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação”, sendo o menor preço global vencedor de eventual certame.
- 3.1.33 33. Não se olvida, contudo, a previsão de que poderá o edital de licitação adotar como critério de julgamento o menor preço por grupo de itens. Contudo, esta forma de escolha somente será adotada quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.
- 3.1.34 34. De pronto, verifica-se que não restou demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item, nem tão pouco eventual vantagem técnica e econômica para aplicação desta forma de julgamento. Sequer há no edital a indicação de preços unitários máximos.
- 3.1.35 35. Ou seja, a desclassificação da recorrente por ter apresentado proposta referente ao Item 3 superior ao valor ofertado na fase de lances, apesar de o valor global estar dentro dos parâmetros (eis que não estava preparada para participar de pregão eletrônico com esta forma de julgamento), violou cabalmente as previsões contidas no Edital de Pregão Eletrônico n. 01/2023 e também na Lei n. 14.133/2021.
- 3.1.36 36. Sendo assim, o provimento do presente recurso administrativo é medida que se impõe, devendo a recorrente ser considerada vencedora do presente certame, eis que apresentou o menor preço global entres as empresas licitantes.
- 3.1.37 V - DOS PEDIDOS
- 3.1.38 37. Diante de todo o exposto, requer-se:
- 3.1.39 1. Seja atribuído efeito suspensivo ao presente recurso, por força do disposto no artigo 168 da Lei n. 14.133/2021;



3.1.40 2. Seja provido o presente recurso administrativo para que todos os atos que sucederam ao credenciamento prévio das licitantes, para que estas possam apresentar a documentação exigida no Edital e, posteriormente, seja dada sequência as demais fases da licitação;

3.1.41 3. Subsidiariamente, na remota hipótese de o pedido acima não ser acolhido, o que se admite unicamente para fins de argumentação, o provimento do presente recurso administrativo, devendo a recorrente ser considerada vencedora do presente certame, eis que apresentou o menor preço global entres as empresas licitantes, sob pena de violação aos dispositivos contidos no Edital e na Lei n. 14.133/2021.

4 DA ANÁLISE

4.1 Imperioso ressaltar que todos os julgados da Administração Pública estão embasados nos princípios insculpidos no art. 31 da Lei 13.303/16, conforme segue:

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta 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. (grifo nosso).**

4.2 Ressalta-se que tal disposição é corroborada pelo disposto no Decreto n.º 10.024/2019:

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos **princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos. (grifo nosso).**

4.3 Dito isto, após apreciação dos fundamentos elencados no recurso interposto pela recorrente G DE J TORRES BENIGNO, passamos a análise do mérito:

4.4 Os questionamentos levantados pela recorrente G DE J TORRES BENIGNO foram analisados conforme segue:

4.5 Quanto a alegação que não foi possível anexar a proposta e a documentação de habilitação:

4.5.1 Verificou-se no momento da abertura das propostas que nenhuma licitante anexou proposta e documentação de habilitação e conforme item 10.7 do edital, os documentos de habilitação poderiam ser solicitados após o encerramento da etapa de lances, assim como a proposta atualizada, vejamos:

10.7 Encerrada a etapa de lances da sessão pública, o Pregoeiro ratificará a proposta vencedora e poderá solicitar da licitante que envie os documentos descritos no **Anexo 2 – Documentos para habilitação**, para comprovar a regularidade de situação do autor da proposta, e solicitará a proposta comercial, contendo as especificações detalhadas do objeto licitado (preço unitário, preço total, e validade da proposta) atualizada em conformidade com o último lance, ambas no prazo máximo de 2h (duas horas) a contar da solicitação do pregoeiro; documentação essa avaliada conforme este instrumento convocatório. O Pregoeiro verificará, também, o cumprimento às demais exigências para habilitação contidas nos Anexos deste Instrumento convocatório.



4.5.2 Considerando o princípio da razoabilidade que orienta o agente público a atuar dentro da discricionariedade administrativa, obedecendo critérios aceitáveis do ponto de vista racional e sem violação à isonomia e buscando a proposta mais vantajosa para a administração.

4.5.3 Considerando ainda que nenhuma licitante foi impedida de participar do certame e todas puderam concorrer em igualdade de condições.

4.5.4 Resta claro que não havia necessidade de suspensão da sessão pública apenas para anexo das propostas e não há o que se questionar sobre a abertura da sessão na data e horário previamente agendados.

4.6 Passamos a análise da alegação da licitação ser definida por menor preço global e não por item:

4.6.1 Vale destacar que a licitante foi a primeira classificada na fase de lances, porém, com valor global acima do valor estimado assim como as demais licitantes, esta foi chamada para negociar o valor, visto que a PRODAM não aceita propostas acima do valor estimado. Ocorre que a licitante apresentou contraproposta com valor global abaixo do valor estimado, porém, verificamos que ao reduzir o valor dos itens 1 e 2, a licitante aumentou o valor do item 3 acima do valor ofertado na fase de lances, caracterizando assim o jogo de planilha.

4.6.2 Sobre o assunto é importante transcrever o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão 8.060/20: Sumário

2. É indevida a aceitação pelo pregoeiro, na fase de negociação posterior à disputa de lances, de majoração de preço unitário de item definido na etapa de lances, quer para os itens adjudicados individualmente, quer para os adjudicados em grupos.

(...)

40. A situação revelada pelo presente acompanhamento diz respeito aos casos detectados nos quais a negociação realizada pelo pregoeiro após a disputa de lances resultou em majoração de preços unitários de determinados itens, ainda que o preço do grupo respectivo tenha sido menor.

(...)

44. Dito de outro modo, ao avaliar a nova oferta da licitante, **é vedado ao pregoeiro aceitar qualquer majoração de preço unitário de item, em relação ao que já foi consolidado ao fim dos lances**, mesmo que o valor total do grupo tenha sido reduzido. Em resumo, por força do disposto no inciso XVII do art. 4º da Lei 10520/2002, a negociação de itens de grupo só é admissível se resultar em redução (ou manutenção) dos preços desses itens. **(grifo nosso)**

45. Veja-se que a situação descrita acima dá margem para a ocorrência de uma espécie de jogo de planilha, já que o licitante pode, intencionalmente, diminuir o preço dos itens que considera haver menor demanda e inflacionar o valor dos itens que possam ter maior demanda junto à Administração. Trata-se de prática condenada já de longa data pela jurisprudência deste Tribunal.

4.6.3 E do Acórdão 1872/2018: Enunciado:

“Na fase de negociação posterior à disputa de lances em pregão sob a modelagem de adjudicação por preço global de grupo de itens, **é irregular a aceitação pelo pregoeiro de item com preço unitário superior àquele definido na etapa de lances, ainda que o valor total do respectivo grupo tenha**



seu valor reduzido. A negociação de itens de grupo só é admissível se resultar em redução ou manutenção dos preços desses itens (art. 4º, inciso XVII, da Lei 10.520/2002).” **(grifo nosso)**

4.6.4 Cabe ainda ressaltar que o próprio sistema comprasnet tem regra que impede tal prática conforme aviso do sistema:

- Alteração de regra para majoração de preço em pregão (Acórdão TCU 1872/2018). - 23/01/2019

Foi implementada regra que impede a aceitação pelo pregoeiro, na fase de fase de negociação posterior à disputa de lances, de majoração (aumento) de preço unitário de item já definido na etapa de lances, pelo fornecedor, quer para os itens adjudicados individualmente, quer para os adjudicados em grupos. A alteração atende ao disposto no inciso XVII do art. 4º da Lei 10.520/2002 e ao Acórdão TCU 1872/2018.

4.6.5 Ademais, mesmo que desconhecesse tal regra, a licitante foi avisada durante a negociação que não seria possível a aceitação de valor de item maior do que o ofertado na fase de lances, mesmo assim, ela manteve o preço acima, e esta foi avisada novamente sobre o preço do item acima da fase de lances e que não seria aceito e que poderia ser desclassificada, no entanto, a licitante manteve o preço acima não restando outra alternativa a não ser a sua desclassificação.

4.6.6 Portanto, apesar de ter sido alertada a licitante assumiu o total risco por sua desclassificação não cabendo qualquer questionamento quanto a isso.

4.7 Tendo como reflexo os fundamentos acima, e sendo dever da Administração avaliar e conferir a proposta e a documentação das empresas licitantes interessadas para a contratação do objeto ora licitado, em busca da proposta mais vantajosa.

4.8 Considerando que se cumpriu plenamente os ditames legais, sob os princípios da Isonomia, Impessoalidade, Eficiência, Economicidade, Vinculação ao Instrumento Convocatório e da Supremacia do Interesse Público.

4.9 Considerando também que o princípio da Razoabilidade foi sopesado a fim de consolidar a decisão em tela. Considerando que o Pregoeiro oportunizou iguais condições de participação e competição aos licitantes interessados e para evitar mais prejuízos ao declarar o certame fracassado, visto que as demais licitantes não atenderam aos requisitos exigidos.

4.10 Considera-se deferido parcialmente o pedido da recorrente, classificada em 1º lugar, retornaremos o certame para a fase de julgamento oportunizando assim a recorrente a apresentar proposta condizente com os valores dos itens e o valor global do pregão e em sendo apresentada proposta passaremos a fase de análise documental e técnica.

6 DA DECISÃO

Isto posto, sem mais nada a considerar, respeitados os princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, CONHEÇO das razões do recurso,



para, NO MÉRITO, **DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL**, portanto, retornaremos o certame para a fase de julgamento a fim de serem tomadas as medidas devidas.

Manaus AM, 27 de fevereiro de 2023.

Atenciosamente,

GILSON DE SENA DA SILVA
Pregoeiro

DE ACORDO:

LINCOLN NUNES DA SILVA
Diretor-Presidente