



Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL
Assessoria Técnica - SUPEL-ASSEJUR

Parecer nº 838/2020/SUPEL-ASSEJUR

Referência: Processo administrativo 0024.061712/2020-89 - **Pregão Eletrônico nº 323/2020/CEL/SUPEL/RO.**

Procedência: Comissão de Licitação CEL/SUPEL.

Interessado: Estado para Resultados - EPR.

Objeto: Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de 04 (quatro) links de acesso a internet dedicados na velocidade de 300 Mbps cada, incluindo a instalação, configuração e manutenção periódica, 04 (quatro) serviços de proteção contra ataques DDoS e 04 (quatro) soluções de proteção de perímetro gerenciado, com alta disponibilidade de hardware (cluster) pelo período de 12 meses podendo ser prorrogado por até 60 (sessenta) meses, visando suprir os serviços oferecidos pela DITEC conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento.

Valor estimado: R\$ 1.845.704,16 (um milhão, oitocentos e quarenta e cinco mil, setecentos e quatro reais e dezesseis centavos).

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. Recurso. Conhecimento. Indução ao erro pelo sistema. Afronta aos princípios da competitividade. Aceitação de propostas com valores mensais em detrimento de valores anuais. Totalmente Improcedente.

I - INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos administrativo interpostos tempestivamente pelas recorrentes **CLARO S.A** (0013609393), e **VALE DO RIBEIRA INTERNET LTDA – ME** (0013609455), com fundamento no art. 4º, inciso XVIII, da Lei Federal nº 10.520/2002 e no art. 26 do Decreto Estadual nº 12.205/06.
2. O presente processo foi encaminhado a pedido do Sr. Superintendente para fins de análise e parecer jurídico.
3. Abrigam os autos o **Pregão nº 323/2020/CEL/SUPEL/RO.**

II - ADMISSIBILIDADE

4. Em sede de admissibilidade, foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, fundamentação, interesse recursal, pedido de provimento ao recurso, reconsideração das exigências e tempestividade, conforme comprovam os documentos acostados aos autos.

5. Foi apresentada contrarrazão ao recurso pela licitante OI SA (0013609539).

III - DO RECURSO INTERPOSTO PELA LICITANTE CLARO S.A (0013609393)

6. A recorrente apresenta inconformismo com a decisão que a desclassificou no certame e a forma com que o pregão foi conduzido.

7. Sustenta a recorrente que o Pregão 323/2020 deveria ser anulado até a fase de lances, pois houve indução a erro protagonizada pelo sistema comprasnet, bem como afronta aos princípios da ampla competitividade, da isonomia entre licitantes e da legalidade.

8. Enfatiza que das 6 (seis) licitantes concorrente, 4 (quatro) ofertaram os valores mensais e não anuais como previsto em edital. Ressalta que houve indução ao erro por parte do sistema eletrônico. Reforça ainda que houve inobservância do princípio da economicidade, haja vista ter sido aceita uma oferta com o valor superior ao da recorrente.

9. Pugna a recorrente pelo conhecimento e procedência do seu recurso, e pela anulação da fase de lances para todos os itens do pregão.

IV - DO RECURSO INTERPOSTO PELA LICITANTE VALE DO RIBEIRA INTERNET LTDA (0013609455)

10. A recorrente apresenta inconformismo com a decisão que habilitou a recorrida **OI SA**.

11. Quanto ao seu recurso, a recorrente afirma que houve descumprimento de regras editalícias por parte da comissão de licitação, ao aceitar propostas com valores mensais em detrimento de valores anuais.

12. Enfatiza que o Edital descreve em diversos itens quanto a contratação de serviço anual, não cabendo a comissão de licitação aceitar ofertas com valores mensais, mesmo que posteriormente convertendo ao valor total de 12 (doze) meses.

13. Pugna a recorrente pelo conhecimento e procedência do seu recurso, e que seja revogada a decisão que habilitou a recorrida **OI SA**, determinando ainda que seja recusada a proposta das empresas **NBS Serviços de Comunicações Ltda.** e **Claro S.A.**

V- DA CONTRARRAZÃO DA LICITANTE OI SA (0013609539)

14. Em sua contrarrazão, a recorrida declara que o recurso interposto pela recorrente, trata-se meramente de recurso protelatório, tendo a nítida intenção de tumultuar e atrasar o regular andamento do processo licitatório. Destaca que mesmo as licitantes dispondo os valores mensais, houve sim uma disputa

de preços entre as participantes do certame, haja vista a comissão ter obtido com êxito a proposta mais econômica para a Administração.

15. Sustenta que, mesmo após a conversão dos valores, mensal para anual (12 meses), a proposta da recorrida fora a mais benéfica, tendo o valor total de 1.495.000,00 (um milhão e quatrocentos e noventa e cinco mil). Salienta ainda que suas propostas estão adequadas conforme exigências editalícias, e que ainda após sua proposta ser declarada como mais vantajosa, concedeu desconto adicional.

16. Completa seu argumento informando que não há que se falar em ilegalidade por falta de disputa de preço, pois todas as empresas estavam aptas a inserir seus valores, as ações tomadas pelo Pregoeiro visaram as adequações, não favorecendo nenhuma das concorrentes, mas seguindo a ordem de classificação da etapa de lances inicial.

17. Pugna a recorrida pela improcedência do recurso e que seja mantida a decisão de sua habilitação.

VI - DECISÃO PREGOEIRO (0013824839)

18. Compulsando os autos, o Pregoeiro julgou:

- **TOTALMENTE IMPROCEDENTES.**, mantendo decisão exarada na ata de julgamento do certame.

VII - PARECER QUANTO AOS ATOS PRATICADOS NA FASE RECURSAL

19. Preliminarmente esclarecemos que as recorrentes **CLARO S.A** e **VALE DO RIBEIRA INTERNET LTDA – ME**, apresentaram intenções recursais, posteriormente potencializando-as com os respectivos recursos (0013609393) e (0013609455).

20. Quanto ao recurso interposto pela recorrente **CLARO S.A**, insurge em face da sua inabilitação alegando que o sistema eletrônico Comprasnet induziu os participantes ao erro, devido parte das licitantes terem ofertado para 01 (um) mês, e outra parte para 12 (doze) meses. Alegando ainda que houve inobservância do princípio da economicidade, tendo aceita uma oferta superior ao da recorrente.

21. Pois bem, quanto a alegação do sistema ter induzido ao erro, informamos que não fora demonstrado como ocorreu tal indução do sistema.

22. Lembrando que o subitem 7.1 do Edital (0011954328), deixa claro e explícito quanto a exigência de apresentação dos valores dar-se-á pelo Menor Preço Por Lote. Eis o teor:

7 – DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO DA PROPOSTA DE PREÇOS

7.1. O julgamento da Proposta de Preços dar-se-á pelo critério de MENOR PREÇO POR LOTE observadas as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho definidos no Edital.

23. Logo, extrai-se do Quadro Estimativo de Preços (0011280599), que os valores informados são unitários/mês e totais/ano. Sendo cadastrados no sistema Comprasnet com os valores anuais, conforme Ata (0013824820). Enfatizamos ainda ter sido voltado a fase de lances, devido os valores ofertados estarem inexequíveis, sendo por hora, suspenso pelo Sr. Pregoeiro pelo referido motivo (lances com valores mensais em detrimento de valores anuais). Eis o teor:

Sistema 01/09/2020 10:46:30 Todos os itens estão encerrados. Será iniciada a etapa de Julgamento de Propostas. Favor acompanhar através da funcionalidade "Acompanhar

julgamento/habilitação/admissibilidade".

Pregoeiro 01/09/2020 10:48:44 Em razão de lances inexequíveis, lançados de forma equivocada, reabriremos o lote pára lances

Pregoeiro 01/09/2020 10:49:09 Lembrando que o valor a ser lançado é o anual

Pregoeiro 01/09/2020 11:43:42 Srs. Licitantes, em razão de divergências de interpretação das regras editalícias, informamos que iremos suspender o pregão eletrônico 232/2020 para análise e continuidade do certame

Pregoeiro 01/09/2020 11:45:45 Srs. Licitantes, informamos que iremos suspender e reabrir amanhã, 02/09/20, às 09h00, horário de Brasília

24. Não restando dúvida quanto a legitimidade das ações realizadas, fica evidente que o cadastro dos itens no sistema se deu por valor anual, valores dos itens multiplicados por 12 (meses).

25. Relata ainda o pregoeiro que, ao indagar uma das licitantes, a empresa PORTO COMERCIO & SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO EIRELI, se sua proposta representava valores mensais ou anuais, obteve como resposta que o valor correspondia a oferta mensal. Desta forma o pregoeiro fez uma simples conversão de mês para ano, multiplicando-o por 12 (doze), obtendo a quantia de R\$ 1.753.234,20 (um milhão, setecentos e cinquenta e três mil, duzentos e trinta e quatro reais e vinte centavos). Tendo pedido anuência da licitante, que confirmou o valor anual.

26. Equivalente a licitante supramencionada PORTO COMERCIO, existiam ainda duas propostas com valores menores ao da OI SA. No intuito de rechaçar qualquer dúvida, foram convocadas as licitantes subsequentes NBS SERVICOS DE COMUNICACOES LTDA e CLARO SA, sendo também confirmada por ambas, que os lances se tratavam de ofertas mensais, contudo, convertida de mês para ano, resultando no valor de R\$ 2.040.000,00 (dois milhões e quarenta mil) e R\$ 3.360.000,00 (três milhões e trezentos e sessenta mil), respectivamente.

27. Logo, após as diligências, constatou-se que o menor valor ofertado pertencia a licitante OI SA, sendo convocada para negociação, a mesma melhorou mais ainda sua proposta, reduzindo seu lance de R\$ 1.753.234,20 (um milhão setecentos e cinquenta e três mil duzentos e trinta e quatro reais e vinte centavos) para 1.495.000,00 (um milhão quatrocentos e noventa e cinco mil reais). Sendo aceita pelo Sr. pregoeiro e conseqüentemente, consagrando-se vencedora do certame licitatório.

28. Desta forma, rechaçando qualquer dúvida e ficando evidente que, embora as licitantes tenham ofertado lances "para o mês", houve competitividade e legalidade ao ser transformado "para o ano", objetivando o aproveitamento dos atos. Por conseguinte sendo possível chegar a proposta de menor valor. Sendo acolhida como a mais vantajosa para a Administração.

29. Restando assim, infrutíferas alegações por parte da recorrente, tanto quanto o induzimento ao erro pelo sistema, bem como na inobservância do princípio da economicidade, haja vista ter sido aceita uma oferta inferior ao da recorrente, e mais benéfica a Administração Pública.

30. Quanto ao recurso interposto pela recorrente **VALE DO RIBEIRA INTERNET LTDA. – ME**, insurge em face da comissão de licitação, alegando ter ido de encontro à regras editalícia, ao aceitar propostas com valores mensais em detrimento de valores anuais.

31. Conforme relata o pregoeiro, fora alertado os participantes sobre valores inexequíveis, considerando os valores estarem bem abaixo do estimado ao contrato anual, estando bem próximo ao valor mensal, supondo tratar-se realmente de equívoco interpretativo por parte das 3 (três) licitantes PORTO COMERCIO, NBS SERVICOS e CLARO SA.

32. No entanto, sendo regido pelos princípios constitucionais da isonomia, legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objeto e outros correspondentes, se assim houver. Acertada

decisão do Sr. Pregoeiro, e bem colocado ao citar menção a corrente adotada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, Acórdão 1811/2014-Plenário:

"Não restando configurada a lesão à obtenção da melhor proposta, não se configura a nulidade do ato. Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado".

33. Neste mesmo sentido, ressaltamos que, de acordo com o art. 41, da Lei nº 8.666/93, *"a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada"*.

34. Sabe-se que o Edital faz lei entre as partes, desta forma, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. Nesse sentido o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou acerca do tema:

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA. O Tribunal de origem entendeu de forma escorreita pela ausência de cumprimento do requisito editalício. **Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; esta exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda à Administração o descumprimento das normas contidas no edital.** Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), "a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa", este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica. Seguindo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação - protocolo de pedido de renovação de registro - que não a requerida, não supre a exigência do edital. Aceitar documentação para suprir determinado requisito, que não foi a solicitada, é privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que feriria o princípio da igualdade entre os licitantes. (RESP 1178657)

35. Esse também é o entendimento do Tribunal de Contas da União. Vejamos:

Bem se vê que, ao concordar com a licitante, a administração acabou por reconhecer que o projeto inicial estava inadequado, de sorte que deveria ter cancelado o certame e promovido os ajustes necessários para uma nova licitação, mostrando-se descabida qualquer justificativa baseada na suscitada urgência do projeto, até mesmo porque tais medidas, ao serem trilhadas ao arrepio da legislação, muito possivelmente poderiam acarretar atrasos ainda maiores no desenrolar das obras.

Aliás, ao prolatar o [Acórdão 2.730/2015-Plenário](#), sob a relatoria do ilustre Ministro Bruno Dantas, o TCU deixou assente que: *"Insere-se na esfera de discricionariedade da Administração a eleição das exigências editalícias consideradas necessárias e adequadas em relação ao objeto licitado, com a devida fundamentação técnica. Entretanto, em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, é inadmissível que a Administração deixe de aplicar exigências previstas no próprio edital que tenha formulado."* (grifou-se)

Também oportunas nesse ponto as palavras da eminente Ministra Ana Arraes, no voto condutor do [Acórdão 460/2013-2ª Câmara](#), quando destacou que: *"É obrigatória, em observância ao princípio da vinculação ao edital, a verificação de compatibilidade entre as regras editalícias e as propostas de licitantes. Propostas em desacordo com o instrumento convocatório devem ser desclassificadas."* (grifou-se).

De igual importância, são as considerações aduzidas pelo eminente Ministro Benjamin Zymler, no âmbito do [Acórdão 237/2009-Plenário](#), dando conta de que: *"É irregular a inclusão de cláusula editalícia que possibilita ao licitante vencedor a apresentação de proposta alternativa àquela que foi selecionada ao final do certame, por violação dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo."*

Fica claro, pois, que a jurisprudência do TCU é no sentido de que a administração pública deve pautar as suas ações pela estrita observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, de tal

modo que as propostas em desacordo com o instrumento convocatório devem ser desclassificadas.

À vista dos elementos contidos nos autos, resta evidente que a administração atuou em área completamente estranha à sua esfera de competência, de sorte que as alterações promovidas foram irregulares, comprometendo irremediavelmente todo o procedimento licitatório e, destarte, o contrato dele decorrente. (Grifou-se) (Acórdão nº 649/2016- Segunda Câmara)

36. Portanto, tendo por respaldo à análise de documentos comprobatórios anexado aos autos (0013824820); (0011280599), entendemos correta a decisão do Sr. Pregoeira mantendo a classificação da recorrida **OI SA**.

VIII - CONCLUSÃO

37. Ante o exposto, tendo por respaldo os documentos supramencionados e a análise dos fatos, opinamos pelo conhecimento do recurso e pela **manutenção** da decisão do Pregoeiro, julgando da seguinte forma:

- **Totalmente IMPROCEDENTE** os recursos interpostos pelas recorrentes **CLARO S.A** e **VALE DO RIBEIRA INTERNET LTDA – ME**, mantendo classificada e habilitada a recorrida **OI SA**.

38. Mantendo assim a decisão exarada na Ata de Realização de Pregão Eletrônico Nº 323/2020 (0013824820).

39. A decisão foi fundamentada com base no disposto no art. 3º da Lei 8.666/93, que garante a observância do princípio constitucional da legalidade, da igualdade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos, ao selecionar a proposta que for mais vantajosa para a Administração.

40. Encerrada a fase de julgamento dos recursos administrativos, verifica-se que foram observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, dando-se oportunidade para contrarrazão.

41. O presente parecer carece da aprovação por parte do Procurador Geral do Estado, conforme preconiza o art. 11, V, da LCE n. 620/2011 e arts. 8º, § 3º c/c 9º, II, da Resolução n. 08/2019/PGE/RO.

42. Oportunamente, submeter-se-á o presente recurso à decisão superior, conforme previsto no art. 109, § 4º, da Lei nº 8.666/93, conferindo-se regular curso ao processo, de acordo com a legislação em vigor.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Falcao Ribeiro, Procurador(a)**, em 29/10/2020, às 18:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Juraci Jorge da Silva, Procurador(a)**, em 30/10/2020, às 11:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código



verificador **0014011121** e o código CRC **9D9029CE**.

Referência: Caso responda este Parecer, indicar expressamente o Processo nº 0024.061712/2020-89

SEI nº 0014011121